

**Titel:**

**Innerstaatliche Anwendung des vertraglichen Umweltvölkerrechts:  
Geltung, Wirksamkeit und Anwendung des dritten Protokolls der  
Barcelona-Konvention „zum Schutz des Mittelmeers vor  
Verschmutzung durch Festlandquellen“ in Frankreich, Griechenland  
und Tunesien**

Inauguraldissertation zur Erlangung des Doktorgrades des Fachbereichs  
Rechtswissenschaft der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am  
Main

Verfasserin: Maria Topali, Geburtsort: Thessaloniki (Griechenland)

Erscheinungsjahr: 2007  
Datum der Promotion: 14.7.2004

1. Gutachter: Prof. Dr. Michael Bothe
2. Gutachter: Prof. Dr. Eckard Reh binder

Das Forschungsprojekt wurde durch ein dreijähriges Stipendium (1991-1994) der  
Daimler-Benz-Stiftung unterstützt.



## INHALTSVERZEICHNIS

LITERATURVERZEICHNIS	2
ABKUEERZUNGSVERZEICHNIS	20
EINLEITUNG	21
1. Ziel und Fragestellung	21
2. Begründung der Auswahl der drei Länder, Frankreich, Griechenland und Tunesien	26
TEIL I	29
DER SCHUTZ GEGEN DIE MITTELMEERVERSCHMUTZUNG AUS FESTLANDSQUELLEN IN DER BARCELONA KONVENTION	29
1. Die BK und das AP im internationalen Kontext	29
1.1. Ziele und Besonderheiten der Barcelona-Konvention und des Athener Protokolls	29
1.2. Das Schutzsystem der BK und des AP	31
1.3. Umweltschutzverwaltung	32
1.4. Das Normengefüge der BK und des AP	33
1.5. Der Begriff der Meeresverschmutzung	33
1.6. Das <i>GPA</i> und die <i>Montreal Guidelines</i>	34
1.7. Das Fehlen einer globalen Konvention	36
1.8. Das dritte Seerechtsübereinkommen	38
1.9. Internationale und regionale Lösungsansätze	39
1.10. Schwierigkeiten des nationalen Lösungsansatzes	40
1.11. Vorteile der regionalen Lösung	42
1.12. Zielerreichung durch Regionalisierung des völkerrechtlichen Schutzes der Meeresumwelt	43
1.13. Die Besonderheit des Regelungsgegenstandes des AP	44
1.14. Geschichte und aktueller Stand	47
1.15. Der intensiv territoriale Charakter des Regelungsgegenstandes	48
1.16. Besondere Merkmale der Mittelmeerregion	51
2. Die innerstaatliche Anwendung aus der Sicht der Konvention und des AP	54
2.1. Der Mittelmeer-Aktionsplan	54
2.2. Regelung der innerstaatlichen Umsetzung in den vertraglichen Texten	55
2.3. Ausblenden der innerstaatlichen Anwendung	57
2.4. Mangelndes Funktionieren des vorgesehenen Kontrollmechanismus	59
2.5. Die Bedeutung der innerstaatlichen Anwendung	62
3. Das System des Athener Protokolls	64
3.1. Grundzüge des Regelungssystems	65
3.2. Der materiellrechtliche Aspekt: die innerstaatlich umzusetzenden Vorschriften des AP	66
3.2.1. Rahmenregelungen, konkretisierte Gebote und Prioritätensetzung	66
3.2.2. Die allgemeinen Schutzklauseln	68
3.2.3. Die Verschmutzungsquellen im AP	69
3.2.4. Die Überwachungstätigkeiten	71
3.2.5. Die Beseitigung der durch Stoffe der Schwarzen Liste verursachten Verschmutzung	73
3.2.6. Die strenge Beschränkung der durch Stoffe der Grauen Liste verursachten Verschmutzung	75
3.2.7. Gemeinsame Richtlinien, Normen oder Kriterien	77

3.2.8. Grundlage und Natur der Gemeinsamen Maßnahmen	79
3.2.9. Die Frage nach der Rechtsnatur der Gemeinsamen Maßnahmen	84
3.2.10. Inhalt der Gemeinsamen Maßnahmen	86
3.3. Der organisatorische Aspekt: die Vorschriften des AP über seine Anwendung auf zwischenstaatlicher Ebene	93
3.3.1. Die Organe des Protokolls	93
3.3.2. Kompetenzen und Verpflichtungen	94
3.3.3. Das Entscheidungsverfahren	96
3.3.4. Der Mangel an Informationen	98
3.3.5. Haftung und Entschädigung	100
3.4. Schlußfolgerungen	100
TEIL 2	
DER VERFASSUNGSRECHTLICHE ASPEKT DER GELTUNG UND DER ANWENDBARKEIT DES ATHENER PROTOKOLLS IN FRANKREICH, GRIECHENLAND UND TUNESIEN	105
1. Inkrafttreten der BK und des AP auf der völkerrechtlichen Ebene	105
2. Wirksamkeit und Geltung der BK und des AP in den drei Ländern	107
2.1. Allgemein	107
2.2. Wirksamkeit und Geltung der BK und des AP in Frankreich	108
2.2.1. Die Integration der BK und des AP in die französische Rechtsordnung	108
2.2.2. Die innerstaatliche Veröffentlichung der Verträge	112
2.2.3. Der Rang der Verträge in der innerstaatlichen Rechtsordnung	115
2.2.4. Die Anwendung der Verträge in der Praxis	117
2.2.5. Auslegung der Verträge durch die Gerichte	120
2.2.6. Die direkte Anwendbarkeit der völkerrechtlichen Normen	122
2.2.7. Die richterliche Kontrolle	130
2.2.8. Die Grenzen der Öffnung der französischen Rechtsordnung	132
2.3. Wirksamkeit und Geltung der Verträge in Griechenland	137
2.3.1. Die Integration der Verträge in die griechische Rechtsordnung	137
2.3.2. Die Veröffentlichung der Verträge	143
2.3.3. Der Rang der Verträge in der nationalen Rechtsordnung	145
2.3.4. Die praktische Anwendung der Verträge und die Anerkennung ihrer direkten Anwendbarkeit	148
2.3.5. Die „institutionellen Bindung“ als eine von mehreren Voraussetzungen für die effektive Umsetzung der BK und des AP	155
2.4. Wirksamkeit und Geltung der Verträge in Tunesien	157
2.4.1. Die Integration der Verträge in die innerstaatliche Rechtsordnung	157
2.4.2. Die Veröffentlichung der Verträge	159
2.4.3. Der Rang der Verträge in der innerstaatlichen Rechtsordnung	161
2.4.3.1. Die religiöse Grundlage des Regimes	162
2.4.3.2. Politische Hindernisse bei der Verfassungskontrolle der Gesetze	164
2.4.3.3. Grenzen der gerichtlichen Legalitätskontrolle der Verwaltungsakte	166
2.4.4. Die Anwendung der Verträge in der Praxis	167
2.4.5. Schlußfolgerung	169
TEIL 3	174
DIE UMSETZUNG DES PROTOKOLLS IN DEN DREI LÄNDERN	174
1. Die relevanten nationalen Rechtsnormen und die Umsetzung ins nationale Umweltrecht	174



1.1. Allgemein	174
1.2. Frankreich	175
1.2.1. Die Anwendung des vertraglichen Völkerrechts durch die französische Rechtsprechung	175
1.2.2. Die Ausführung der BK und des AP in Frankreich	179
1.2.2.1. Französische Verwaltungsregelungen im Bereich des Gewässerschutzes	181
1.2.2.2. Die ministerielle Entscheidung vom 1.3.1993	182
1.2.2.3. Einschränkungen und Ausnahmen der Entscheidung vom 1.3.1993	184
1.3. Griechenland	185
1.3.1. Die Zustimmung des AP durch Gesetz	185
1.3.1.1. Das Gesetz 1634/86	186
1.3.1.2. Die innerstaatliche Anwendbarkeit der Verträge nach dem Urteil 2343/1987 des Oberverwaltungsgerichts (SE)	190
1.3.1.3. Verwaltungsrechtliche Maßnahmen	193
1.3.1.4. Verwaltungsstrafen	195
1.3.1.5. Zivilrechtliche Schutzvorschriften	197
1.4. Tunesien	199
1.4.1. Die Allgemeine Umweltgesetzgebung	199
1.4.1.1. Die Verordnung 91-362 und die Einführung der UVP	203
1.4.1.2. Die Verordnung 90-2273 über die <i>experts contrôleurs</i>	203
1.4.1.3. Kompetenzverteilung im Umweltschutzbereich in Tunesien	203
1.4.2. Die Umweltgesetzgebung vor der Gründung der ANPE	204
1.4.2.1. Das Industriegesetz 66-27 vom 30.4.1966	206
1.4.2.2. Das Wassergesetz 75-16 vom 31.3.1975	206
1.4.2.3. Die Verordnung 85-56 als Ausführung der wasserbezogenen Gesetzgebung	208
1.4.2.4. Das <i>ONAS</i> und die Verordnung 79-768	211
1.5. Zusammenfassung zu der bisherigen Darstellung	212
1.5.1. Allgemein	212
1.5.1.1. Überblick der französischen Gesetzgebung	213
1.5.1.2. Die Ausführung der Konvention und des Protokolls in Griechenland	216
1.5.1.3. Überblick der tunesischen Gesetzgebung	218
1.5.2. Die konkreten Ausführungsvorschriften in Griechenland	220
1.5.3. Gemeinsamkeiten der Rechtsordnungen Frankreichs, Griechenlands und Tunesiens	221
1.5.4. Gemeinsamkeiten unter zwei Ländern	222
1.5.5. Unterschiede	222
1.5.6. Die Anwendung völkerrechtlicher Normen in Tunesien, Frankreich und Griechenland	224
1.5.7. Zwischenergebnis	225
2. Die Überwachung der Meeresverschmutzung aus Festlandsquellen im Recht von Frankreich, Griechenland und Tunesien	226
2.1. Das Überwachungssystem der BK für die Verschmutzung des Mittelmeers	226
2.2. Frankreich	231
2.2.1. Ausführung durch die Verordnung 73-218, durch Art. L.211-2 c.env. und durch Art. 39 der Verordnung 93-742 (29. März 1993)	232
2.2.2. Ausführung durch die Verordnung 75-177	232

2.2.3. Die Entscheidung vom 20.11.1979	234
2.2.4. Die Verordnung 91-1283	235
2.2.5. Die ministerielle Entscheidung von 1993	235
2.2.6. Die Überwachung der Quecksilberschmutzung	237
2.2.7. Die Überwachung der Qualität der Badegewässer	238
2.2.8. Überwachung der Verschmutzung im Hinblick auf die übrigen GM	239
2.2.9. Struktur der Überwachungsmechanismen	240
2.2.10. Überwachungskompetenzen für Gewässer	242
2.2.11. Verpflichtungen der Unternehmen zur Selbstkontrolle und Informationslieferung	243
2.2.12. Vereinheitlichung der Überwachung auf ministerieller Ebene	244
2.2.13. Die Beauftragung der nationalen Behörden	245
2.2.14. Das Überwachungsnetz der Küstengewässer	246
2.3. Griechenland	248
2.3.1. Das Überwachungssystem der Verschmutzung aus Festlandsquellen	248
2.3.2. Die Zuständigkeit für die Genehmigungserteilung und die Kontrolle	250
2.3.3. Die Verordnung Nummer 1180/81	252
2.3.4. Haushalts- und Industrieabwässer	253
2.3.5. Meeresumweltschutzgesetz Nummer 743/77	255
2.3.6. Das griechische Rahmengesetz 1650/86 zum Schutz der Umwelt	256
2.3.7. Kontrollmaßnahmen im griechischen Recht	258
2.3.8. Abwasserentsorgung und Kontrolle des städtischen Abwassernetzes	259
2.4. Tunesien	260
2.4.1. Die Vorschriften zur Verschmutzungskontrolle im tunesischen Recht	260
2.4.2. Der <i>Code des Eaux</i>	261
2.4.3. Die Überwachung der Meeresverschmutzung in der späteren Gesetzgebung	263
2.4.4. Die Verordnung 90-2273 über die Kontrollexperten des Umweltamtes	264
2.5. Zusammenfassung	265
2.5.1. Allgemein	265
2.5.2. Frankreich	267
2.5.2.1. Kontrolle von Emissionen	267
2.5.2.2. Kontrolle der Gewässerqualität	268
2.5.2.3. Vergleich der nationalen Normen mit den völkerrechtlichen Vorschriften	268
2.5.2.4. Darstellung der zuständigen Behörden	270
2.5.3. Griechenland	273
2.5.3.1. Die Überwachung der Verschmutzung: Vergleich der nationalen Normen mit den völkerrechtlichen Vorschriften	273
2.5.3.2. Zuständige Behörden für die Kontrolltätigkeit	276
2.5.4. Tunesien	278
2.5.4.1. Die nationalen Vorschriften zur Verschmutzungskontrolle im Vergleich zu den völkerrechtlichen Bestimmungen	280
2.5.4.2. Zuständige Behörden für die Überwachungstätigkeit	280
2.5.5. Schlußfolgerungen	281
3. Die Graue Liste: Vorherige Genehmigung und Bedingungen	284
3.1. Allgemein	284
3.2. Frankreich: Die Umsetzung der „Klausel zur strengen Beschränkung“	285

3.2.1. Der Bereich der Wasserschutzgesetzgebung	286
3.2.2. Der Abwasserabgabenmechanismus und die Einteilung des Landes in hydrographischen Bächen	289
3.2.3. Die Gesetzgebung über die Umweltverträglichkeitsprüfung	292
3.2.4. Die speziellen Normen bezüglich der genehmigungspflichtigen Anlagen	298
3.2.5. Der Bereich der Verschmutzung durch Pestizide	304
3.3. Griechenland: Umsetzung des Art. 6 AP ins griechische Recht	287
3.3.1. Der Bereich der Gesetzgebung zum Schutz des Meeres	308
3.3.2. Die Ausführungsnormen des Meeresschutzgesetzes 743/77	310
3.3.3. Der Gewässerschutz in den gesundheitsrechtlichen Vorschriften	315
3.3.3.1. Voraussetzungen für die Einleitungen von Stoffen ins Meer gemäß der Regelung <i>Eiβ</i> 221/65	317
3.3.3.2. Die Konkretisierung der Regelung <i>Eiβ</i> 221/22.1.65	319
3.3.4. Der Bereich der industriebezogenen Gesetzgebung	321
3.3.5. Ein Vorgänger der UVP: die Verordnung 1180/81	335
3.3.6. Der neue Bereich des Umweltrechts	336
3.3.7. Die Einführung der UVP und ihre Rolle bei der Umsetzung des Art. 6 AP in Griechenland	337
3.4. Tunesien: Umsetzung des Art.6 AP ins innerstaatliche Recht	330
3.4.1. „ <i>Code du travail</i> “: Die Vorschriften betreffend die klassifizierten Anlagen	330
3.4.2. Der Bereich des Gewässerschutzes: „ <i>Code des Eaux</i> “ und „ <i>décret-rejets</i> “	332
3.4.2.1. Die Errichtung von Kläranlagen nach den Vorschriften des <i>Code des Eaux</i>	332
3.4.2.2. Ausführung der Gewässerschutzgesetzgebung durch die Verordnung 85-56 und durch die <i>Norme Tunisienne</i>	334
3.4.3. Das Regime der kommunalen Kanalisationen und das öffentliche Sanierungsamt	337
3.4.4. Die Umweltverträglichkeitsprüfung und die neuen Umweltschutzinstitutionen im tunesischen Recht	337
3.5. Schlußfolgerungen	339
3.5.1. Allgemein	339
3.5.2. Darstellung der Umsetzung des Art. 6 AP in die drei Länder im Vergleich	342
3.5.2.1. Frankreich und Griechenland: der (gewählte) Präfekt	342
3.5.2.2. Tunesien: Die Nationale Umweltschutzbehörde ( <i>ANPE</i> )	344
4. Die Schwarze Liste: Das Gebot der Beseitigung, konkretisiert je nach stoff- bzw. Stoffgruppe in den Gemeinsamen Maßnahmen. Umsetzung in Frankreich, Griechenland und Tunesien	346
4.1. Allgemein	346
4.2. Die Umsetzung des Art. 5 AP in Frankreich	346
4.2.1. Bekämpfung der Verschmutzung durch Quecksilber im französischen Recht und Einfluß des Art. 5 AP	347
4.2.2. Bekämpfung der Verschmutzung durch Altschmieröle im französischen Recht und Umsetzung des absoluten Einleitungsverbots der GM	351
4.2.3. Kadmium und Kadmiumverbindungen: Umsetzung der Ziele der GM ins französische Recht	357

4.2.4. Organohalogene Verbindungen: die GM als Maßstab für die Ausführung der nationalen Regelungen	360
4.2.5. Organozinnverbindungen: Nähe der nationalen Normen zu den Geboten der GM	363
4.2.6. Organophosphorverbindungen: Die Genehmigung als Legitimationsbasis der Verschmutzung	364
4.2.7. Dauerhafte synthetische Stoffe: Umzulänglichkeit der vertragskonformen Auslegung der französischen Gesetzgebung	367
4.2.8. Radioaktive Stoffe: kein Bedarf einer einheitlichen Regelung	370
4.3. Die Umsetzung des Beseitigungsgebots in Griechenland	370
4.3.1. Quecksilber: Allgemein	370
4.3.1.1. Emissionsgrenzwerte bei Abwässern und flüssigen Abfällen	371
4.3.1.2. Grenzwerte betreffend die Gewässerqualität	372
4.3.2. Altöle: Absolutes Einleitungsverbot durch Anpassung zur EG-Richtlinie 75/439	374
4.3.3. Kadmium und Kadmiumverbindungen	375
4.3.3.1. Qualitätsgrenzwerte	375
4.3.3.2. Emissionsgrenzwerte	376
4.3.4. Organohalogene Verbindungen	377
4.3.4.1. Qualitätsgrenzwert über DDT	377
4.3.4.2. Andere organohalogene Verbindungen: PCB, HCH, u.ä.	378
4.4. Die Umsetzung des Art. 5 AP in Tunesien	381
4.4.1. Die Verordnung 95-56	382
4.4.2. Ein strengerer Quecksilber-Qualitätsgrenzwert in der <i>NT</i> als in den GM	384
4.4.3. Altöle: Kein Einleitungsverbot in der tunesischen Gesetzgebung	384
4.4.4. Kadmium: Ein strengerer Emissionsgrenzwert in der <i>NT</i> als in den GM	385
4.4.5. Einheitliche Behandlung der organohalogenen Verbindungen und der organophosphorverbindungen in der <i>NT</i>	385
4.4.6. Dauerhafte synthetische Stoffe: Bestimmung eines Emissionsgrenzwertes in der <i>NT</i>	386
4.5. Schlußfolgerungen: Geringer Einfluß der GM, dennoch weitgehende Verfolgung der dort festgelegten Ziele	386
Tabelle 1-Tabelle 8	388
TEIL 4	397
ENDERGEBNISSE DER ARBEIT	397
1. Allgemein: Wirksamkeit und Anwendung des AP als Gegenstand des nationalen Rechts	397
2. Frankreich: Bewertung der relevanten nationalen Rechtsvorschriften und Darstellung der zuständigen Kontrollorgane	402
2.1. Zurückhaltung dem Völkerrecht gegenüber und ungleichmäßige Umsetzung des AP in einem unübersichtlichen Umweltschutzsystem	402
2.2. Vielzahl und Fragmentierung der zuständigen Kontrollbehörden	405
3. Griechenland: Bewertung der relevanten nationalen Rechtsvorschriften und der <i>ad hoc</i> erlassenen Ausführungsnormen und Darstellung der für die Kontrolle der Verschmutzung zuständigen Verwaltungsorgane	406
3.1. Offene Haltung dem Völkerrecht gegenüber und unkonsequente Umsetzung	406
3.2. Die <i>de facto</i> Durchsetzung der Hafenbehörden	407

4. Tunesien: Keine Öffnung dem Völkerrecht gegenüber, effektive Umsetzung des AP durch ein neues Umweltrecht und neue Umweltbehörden	408
4.1. Stillschweigende Umsetzung in einer dem Völkerrecht gegenüber verschlossenen Rechtsordnung	408
4.2. Eine Kontrollbehörde mit allgemeiner Zuständigkeit	410
5. Schlußbemerkungen	410
5.1. Grundsätzliches Vorhandensein des erforderlichen Rechtsinstrumentariums	410
5.2. Politische, institutionelle und administrative Hindernisse	411
5.3. Notwendigkeit und Tragweite der vertragskonformen Auslegung des innerstaatlichen Rechts	411
LEBENS LAUF	413



## LITERATURVERZEICHNIS

ABRAHAM, M., „Conclusions in Conseil d' État, 29.6.1990, (affaire G.I.S.T.I.)“, in *RGDIP*, 94.1990.3.4.

ABRAHAM, R., *Droit International, Droit Communautaire et Droit Français*, Paris 1989.

AHMED S. EL-KOSHERI, „History of the Law of Nations. Regional Developments: Islam“ in *EPIL*.

ARNAOUTOGLU, F., „Ist ein internationaler Vertrag verletzendes Gesetz verfassungswidrig?“ in *TO SYNTAGMA (Die Verfassung)*, 1982, S. 547-564

BELAID, S., „Droit International et Droit Constitutionnel, Quelques Reflexions sur Certains Aspects Recents d' une Question Classique“, *Revue Tunisienne de Droit*, 1988.

BELAID, S. (Dir.): *L' Oeuvre Jurisprudentiel du Tribunal Administratif Tunisien*, Tunis 1990.

BEN ACHOUR, R., „Les Protections et les Garanties Constitutionnelles des Droits et des Libertés en Tunisie“ in *Revue Tunisienne de Droit*, 1989.

BEN ACHOUR, R., „La Convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée contre la pollution“, in *Études Internationales (Tunis)*, Nr. 15, 2/85, S. 81-83.

BEN AISSA, M.S., „La Compétence du Tribunal Administratif en Matière de Recours pour Excès de Pouvoir et d' Appel“ in BELAID, S. (Dir.): *L' Oeuvre Jurisprudentiel du Tribunal Administratif Tunisien*, Tunis 1990.

BEN HAMMED, *Les Cours de Droit Constitutionnel*, 1992/93, keine Seitenzählung.

BEN TANFOUS, Z., Les Conventions Internationales Multilaterales Liant la Tunisie en Matière de l' Environnement, Mémoire pour D.E.A., Tunis 1989-1990.

BENCHIKI, Madjid, „La mer méditerranée, mer semi-fermée“, *R.G.D.I.P.*, 1980, S. 284-297.

BIRNIE, P., „Are Twentieth-century Marine Conservation Conventions Adaptable to Twenty-First Century Goals and Principles?: Part I“, in *THE INTERNATIONAL JOURNAL OF MARINE AND COASTAL LAW*, Vol. 12, Nr. 3, Kluwer Law International, 1997.

BERBER, Lehrbuch des Völkerrechts, München, 1975.

BLECKMANN, A., Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge, Berlin 1970.

BOCZEK, B., „The Baltic Sea: A Study in Marine Regionalism“, *GYIL*, 23, 1980.

BOTHE, M. Verwaltungsorganisation im Umweltschutz, Linz 1986.

BOTHE/GÜNDLING, Neuere Tendenzen des Umweltrechts im internationalen Vergleich, Umweltbundesamt, Berichte 2/90, Berlin 1988 (und 1990).

BOULARES, H., *JORT* no 28, „Débats“, séance du 19 février 1985, S. 1673

BOUONY, L., „La conclusion des Traités dans la République Tunisienne“, *C.E.R.P.*, Volume XVI, Tunis, 1979.

BRAUDEL, F., Méditerranée, Bd.1, gr. Übersetzung, Verlag MIET, Athen 1993.

BUFFET-TCHAKALOFF, M.-F., „Le Conseil d' État et les Traités“, *RGDIP*, 95.1991.

BURDEAU, G., Manuel Droit Constitutionnel, 21ième Ed., Paris 1988.



CANS, C., „Grande et Petite Histoire des Principes Généraux du Droit de l'Environnement dans la Loi du 2 Février 1995“, *RJE*, 2/1995.

CANS, R., „Das Mittelmeer in Gefahr“, *TA NEA (Tageszeitung)*, 01.06.1993, S. 20, übersetzt aus *Le Monde*.

CANS Ch., „Grand et petite histoire des principes généraux du droit de l'environnement dans la loi du 2ième février 1995“, *RJE*, 2/1995.

CARTY, A., „Recent Trends in the Theory of International Law“, 2 *EJIL*(1991)66.

CHALVATZAKIS, K., Ο Σαρωνικός παραμένει άρρωστος (Die Saronische Bucht bleibt krank), in der Wochenzeitung *TO BHMA (TO VIMA)*, 12.01.1997, S. 63.

CHAMBAULT, J.-F., „Le Juge Administratif Francais et le Droit International de l'Environnement“, *R.G.D.I.P.*, 90.3.4.1986, S. 615-620.

CHARNEY, Jonathan, I. (ed.), „The New Nationalism and the Common Spaces“ in *Issues in Marine Pollution and Exploitation of Antarctica*, New Jersey: Allenheld, Osmun Publishers, 1982.

CHURCHILL, R.R., LOWE A.W., *The Law of the Sea*, 1988.

CODE PERMANENT ENVIRONNEMENT ET NUISANCES, Bulletin 179.

CONSEIL D' ÉTAT, Études et Documents Nr. 41, Rapport Public 1989, *La Documentation Francaise*, 1989.

COENEN, R./JÖRISSSEN, J., „Umweltverträglichkeitsprüfung in der Europäischen Gemeinschaft“ in *Beiträge zur Umweltgestaltung*, Band A 115, Berlin: Erich Schmidt, 1989.

CODE DES EAUX, Imprimerie Officielle 1985, Tunis.

COLSON, J.-P-. „La Responsabilité du Fait des Déchets en Droit Public Français“ in *R I D C* 1-1992, S. 121-131.

COMMON MEASURES, MAP Technical Reports Series No 38, UNEP, Athens 1990, S.28. „Report of the Fifth Ordinary Meeting of the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against pollution and its related Protocols“, UNEP/IG.74/5, 28 September 1987, Original:English, Athens 1987, S. 32

COMMON MEASURES FOR THE CONTROL OF POLLUTION, adopted by the contracting Parties to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against pollution, UNEP, Athens, 1995, MAP Technical Report Series Nr. 95

CONFORTI, B. „Droit International et Opérateurs juridiques Internes“, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1988, V, S. 21ff.

CONFORTI, B., „Cours Général de Droit International Public“, *Récueil des Cours de l'Académie de la Hague*, 1988, V, S. 25-30.

DAGTOGLOU, P., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο (Allgemeines Verwaltungsrecht), Athen, 1985.

DEBBASCH, C., „Contentieux Administratif“, Deuxième Ed., Paris 1978

DEJEANT-PONS, M., „Les Conventions du Programme des Nations Unies pour l'Environnement Relatives aux Mers Régionales“, *Annuaire Français de Droit International*, g 1987, S. 689-798.

DEJEANT-PONS, M., „Les Programmes des Mers Regionales: Le Plan d'Action pour la Méditerranée“ in CHEROT, J.-Y., ROUX, A., *Droit Méditerranéen de l'Environnement*, Paris, Economica 1988 ou 1989.

DESPAX, GOULET, „Loi et pratique concernant le contrôle de pollution en France“, Bruxelles, Luxembourg, 1983.

DESPAX /GOULET, *The Law and Practice Relating to Pollution Control in France*, 2nd ed., London 1982.

DESPAX, Michel, *Droit de l'Environnement*, Paris, LITEC, 1980.

DOBBERT. J.-P., „Protocol to Control Pollution in the Mediterranean“, *Environmental Policy and Law*, 6, 1980.

DONNER, H. (Hrsg.): *Umweltschutz zwischen Staat und Markt*, Baden-Baden, 1989.

DUPUY, P.-M., *Droit International Public, Précis Dalloz*, 1992.

DUPUY, P.-M., „Le Droit International de l'Environnement et la Souveraineté des États“, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1984, Colloque, „L'Avenir de Droit International de l'Environnement“.

DURUPTY; M., „La Convention de N.Y...“, S. 45, *RTD*, 1968.

ENVIRONMENTAL-INTERNATIONAL, TWENTY YEARS AFTER STOCKHOLM, 1972-1982, *Beiträge zur Umweltgestaltung*, A 83, The Agesta Group AB (Sweden), S. 84.

EUROPÄISCHES UMWELTAMT, DIE UMWELT IN EUROPA: 2TE EVALUIERUNG. Allgemeiner Überblick, Luxemburg 1998, gr. Fassung.

EUSTATHIADES, K., *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο*, *Völkerrecht*, Athen, 1977.

FLOROU, M., „Kommentar zu SE 134/1977“, *Νόμος και Φύση*, 3/1977, S. 633-638.

FLOROU, M., „Kommentar des Gesetzes 2545/1997“, *Νόμος και Φύση*, S. 221-224.

FROMONT M., „Rechtsschutz im französischen Umweltrecht“, *UPR* 1983/6.

FROMONT M., „Das Verhältnis zwischen dem nationalen Recht und dem EG – bzw. Völkerrecht in Frankreich“, in *EuZW*, Heft 2, 1992.

FROMWEIN (Hrsg.), *Die Kontrolldichte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung*, 1993.

FRYDMAN, M., Conclusions, in *Recueil des décisions du Conseil d'État*, 1989, S. 190-199.

GUIDELINES FOR TREATMENT OF EFFLUENTS PRIOR TO DISCHARGE INTO THE MEDITERRANEAN SEA, MAP Technical Report Series Nr. 111, Athens 1996.

GRAF VITZTHUM (Hrsg.), *Völkerrecht*, Berlin-New York 1997.

HAAS, P., *Saving the Mediterranean*, New York, 1990.

HARGROVE, J.L. (Hrsg.), *Law, Institutions and the Global Environment*, 1972.

HATZOPOULOS, A., „La Loi 1650/86 concernant la protection de l'environnement en Grèce (présentation et commentaire)“, *R.J.E.* 1-1991, S. 39-47.

HERMANN, R., „Tunesien bereitet sich auf den Freihandel mit Europa vor“, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 04.01.1999, Nr. 2, S. 18.

HOHMANN, H., „Maßnahmen zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung. Völkerrechtliche Regelungen und Suche nach Maßnahmen, die einer modernen Konzeption des Meeresumweltschutzes entsprechen“ in DONNER, H. (Hrsg.): *Umweltschutz zwischen Staat und Markt*, Baden-Baden, 1989.

HORVATH, G.L., „The Validity of Executive Agreements“, *öZöRVR*, Vol. 30, 1979, S.105-131.

IFREMER, Surveillance du Milieu Marin, Travaux du RNO, Edition 1992-93, Ministère de l'Environnement, DEL/RNO/DC.

JARASS, H., „Besonderheiten des französischen Umweltrechts im Vergleich“, *ΔΩΥ*, November 1981, 21.

JEANSON, Ph., „La Pollution Tellurique en Droit Français“, SFDE, Droit de l'environnement marin, développements récents (actes du colloque organisé les 27 et 27 novembre 1987 à la faculté de droit et des sciences économiques de Brest, *Economica* 1988.

KARAKOSTAS, I., Ενδिका μέσα για την προστασία των περιβαλλοντικών αγαθών (Rechtsmittel zum Schutz der Umweltgüter) in *ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ (EPITHEORISI DIMOSIOU KAI DIOIKITIKOU DIKAIΟΥ)*, 1990.

KARAKOSTAS, I., Kommentar zu 163/91 LandG Nafplion (Eilprozeß), *Νομικό Βήμα (Nomiko Vima)*, 1991.

KASAKOS, P., „Europäisierung der nationalen Umweltpolitik“ (in gr. Sprache) in *Greek Political Science Review*, (Titel und Resumes erscheinen auch in englischer Sprache), Heft 13, 1999.

S. KEKIS, K., „*Η Καθημερινή*“, 20.08.1998, S. 20

KHADDURI, MAJID, *EPIL*, S. 1236 ff

KINDT, J. W., *Marine Pollution and the Law of the Sea*, New York, 1986.

KISS, A., *Droit International de l'Environnement*, *Etudes Internationales* Nr. 3, Ed. Pedone, Paris 1989.

KLOEPFER, M., *Umweltrecht*, 2. Auflage, Verlag C.H.Beck, München 1998.

KRÄMER, L., „Le Déversement des Déchets en Mer et le Droit Communautaire“ in *Revue du Marché Commun*, Nr.318, Juni 1988, S. 339-340.

KRATEROS, I., ROSAKIS, CH., OIKONOMIDIS, K., FATUROS, A., *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο* (Völkerrecht), Bd.B, A., Athen-Komotini 1983.

KUWABARA, S. The Legal Regime of the Protection of the Mediterranean against Pollution from Land-Based-Sources, Dublin 1984.

KWIATKOWSKA, Barabara, „Marine Pollution from Land-Based Sources: Current Problems and Prospects“, *ODIL* 14 (1984), S.318-9.

LAGRANGE, E., *Le Legislatueur Tunisien et ses Interprets.*

LARDY, P., *La force obligatoire du droit international en droit interne*, 1966.

LAUBADERE, Andre de, *Traité de Droit Elementaire Administratif*, 3ième Edition, Paris 1963.

LAUBADERE, André de, VENEZIA, J-C-, *Traité de Droit Administratif*, Paris 1990, Tome 3, Ed. 4.

LE GUIDE VERT, *Répertoire de l'Environnement en Tunisie*, 1992, Hatem BOURIAL, Fondation Friedrich Naumann, Éditions La NEF.

LERCHE, C., „Die Kompetenz des französischen CE zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge-Anmerkung zum Urteil vom 29. Juni 1990, Fall G.I.S.T.I.“, *ZaöRVR*, Vol. 50, S. 869.

LERCHE, C., „Landesbericht Frankreich“ in FROWEIN (Hrsg.) *Die Kontrolldichte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung*, 1993.

LITTMANN-MARTIN, M.-J., „La Répression de la Pollution Marine en Droit Interne“  
in *SFDE*. S. 134.

MAGOULAS, G./MENTIS, G., „Umweltrecht und Umweltschutz in Griechenland, eine Fallstudie unter Berücksichtigung ökonomischer, politischer und administrativer Problemaspekte“ in MAGOULAS, G., Auswirkungen des technologischen Wandels und des Umweltschutzes auf die Beschäftigung, Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung „Dialog Niedersachsen“, Leer 1989.

MAKRIS, D., „Kommentar zu SE 4209/1997 (Abt. V)“, in *Νόμος και Φύση*, 1/1998, S. 161-163.

MANG QING-NAN, Land-based Marine Pollution, International Law Development, London/Dordrecht/Boston, 1987.

MANESIS/PAPADIMITRIOU, Το Σύνταγμα του 1975/1986 (Die Verfassung von 1975/86), Athen, Komotini, 1986.

MANITAKIS, A., PARASKEWOPULOS, N., „Art. 106 StrPrO in Hinblick auf die Verfassung und auf die Europäische Menschenrechtkonvention“ in: *Υπεράσπιση* (Verteidigung), 1991, S. 1256 und dortiger Hinweis auf ARNAUTOGLU, F., Είναι αντισυνταγματικός ο νόμος που παραβιάζει διεθνή σύμβαση; (Ist ein einen internationalen Vertrag verletzendes Gesetz verfassungswidrig?) in: *Το Σύνταγμα (Die Verfassung)* 1982, S. 547-564.

MANOLEDAKIS, I., Ποινικό Δίκαιο: Γενική Θεωρία (Strafrecht: Allgemeine Theorie), Thessaloniki, 2004.

MANOS, A., „Inventer de nouvelles relations-Quinze ans de coopération méditerranéenne“ in *Problèmes politiques et sociaux*, n° 674, Paris, La Documentation Francaise, 21.2.1992, S. 56 aus: *Bulletin d' Information du Plan d' Action pour la Méditerranée*, Athènes, hiver 1990-printemps 1991, S. 8 (extraits).

MENZEL, IPSEN; EPPING, Völkerrecht-5, völlig neubearbeitete Aufl., München: Beck 2004.

MESTRE, A., „La signification de la révision constitutionnelle du 8 avril 1976 en Tunisie“, Mélanges G. Marty, Université des sciences sociales de Toulouse, 1978, S. 821 ff.

MILENCOVIC, SLOBODAN, „Mediterranean Pollution Conventions“, *ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW (EPIL)*, Volume Three, Amsterdam-Lausanne-New York-Oxford-Shannon-Singapore-Tokyo, 1997, S. 337-339.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (fr), „Les Agences de l'Eau“, *Informationsheft*, Mai 1992, S. 8.

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ, DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SANTÉ (fr), *Etat Sanitaire des Zones de Baignade en Mer*, 1990.

MINISTERIUM FÜR KOMMERZIELLE SEEFAHRT, *Das Meer soll leben!!! Hier ist was wir dazu beitragen...*, Athen, November 1995

MINISTERIUM FÜR UMWELT, BAUPLANNUNG UND ÖFFENTLICHE WERKE (gr), *Bericht des operativen Programmes für die Umwelt, Erster Gemeinschaftlicher Unterstützungsrahmen 1989-1993*.

MODERNE, F., „L'Action Administrative en matière de Protection de l'Environnement Marin“, *Quotidien Juridique* 7.6.1988.

MOLITOR, M.R., (ed.), *International Environmental Law, Primary Materials*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, The Netherlands, 1991.

MOUSELIS, N., *Ελληνική Κοινωνία: Οψεις Υπανάπτυξης* (Neugriechische Gesellschaft: Aspekte von Unterentwicklung), Athen, Exandas Verlag, 2te Ausgabe, 1978 (übersetzt aus dem Englischen, erschienen beim Macmillan, London, 1978).



MOUSSA, Fadhel M.L., „L'Apport du Droit Constitutionnel au Droit Administratif en Tunisie“ in Journées Tuniso-Françaises de Droit Constitutionnel, Tunis-Sousse, 11-16 Mars 1988, C.E.R.P.

NIKAS, D., Die juristische Problematik des Umweltschutzes, vor allem der Lärmbelästigung durch Flugzeuge (Titel erschien auch in deutscher Sprache), Athen-Komotini 1985.

PACTET, P., Textes de Droit constitutionnel, Paris, 1989.

PAPADIMITRIOU, G., Die Stellung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht, Duncker und Humblot, Berlin 1972.

PAPADIMITRIOU, G., (Hrsg.), Η διείσδυση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα (Das Durchdringen des gemeinschaftlichen Umweltrechts in Griechenland) Sakoulas Verlag, Athen-Komotini 1994.

PAPADIMITRIOU, G., ASIMAKOPOULOU, M., in *NΟΜΟΣ ΚΑΙ ΦΥΣΗ*, 1/1995.

PATRONOS, P., Δίκαιο της διεθνούς συνεργασίας και προστασία του περιβάλλοντος (Internationales Recht der Zusammenarbeit und Umweltschutz) in *NΟΜΟΣ ΚΑΙ ΦΥΣΗ*, 3/1997.

PRIEUR, M., Droit de l'Environnement, 2.Auflage, 1991.

PRIEUR, M., Droit de l'Environnement, 5.Auflage, 2004.

PRIEUR, M., „Les Etudes d'Impact et le Contrôle du Juge Administratif en France“, *R.J.E.*, 1-1991, S. 23 ff.

PRIEUR, M., „La Législation sur les Pesticides en France“, *R.J.E.*, 2-1987, S. 206

RAFTOPOULOS, E., *The Mediterranean Action Plan in a Functional Perspective: A Quest for Law and Policy*, MAP Technical Reports Series No.25, UNEP, Athens, 1988.

RAMBAUD, P., „La Reconnaissance par le CE de la supériorité des traités sur les lois“, *Annuaire français de droit international XXXV-1989*-Editions du CNRS. Paris.

REDCLIFT, M/SAGE, C., „Global Environmental Change and Global Inequality, North/South Perspectives“, in *International Sociology*, Vol. 13, 1998.

REHBINDER, E., *Das Vorsorgeprinzip im internationalen Vergleich*, Düsseldorf, Werner-Verl., 1991.

REMELIS, K., *Η προστασία του περιβάλλοντος από βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις (Der Schutz der Umwelt vor Industrie- und Manufakturanlagen)*, Athen-Komotini 1989.

REMPEC/WG.3/4, 19 décembre 1991, IMO-UNEP.

REUTER, P., *L'application du droit international par le juge français*.

REUTER, P., *Introduction to the Law of treaties*, Geneva, 1989.

REUTER, P., *Introduction au Droit des Traités*, 3ième édition revue et augmentée par Philippe Cahier, Presses Universitaires de France, Paris, 1995.

RIO DECLARATION, <http://www.greenpeace.org/~intlaw/rio1.html>.

RIVERO, J., *Droit Administratif*, 6ième Ed., Paris 1973.

ROCC/WG. 1/5, 29 mai 1989, IMO-UNEP, S. 2

ROMI, R., *L'Administration de l'Environnement*, Erasmé, La Garenne-Colombes, 1990, S. 153-154.

ROMI, R., Droit et Administration de l' Environnement, 3ième édition, Montchretien, Paris 1999.

ROSAKIS, Ch., Το διεθνές καθεστώς των ελληνικών ποταμών και λιμνών (Das internationale Rechtsregime der griechischen Flüsse und Seen), Athen, 1980.

ROTIS, W.TACHOS, A., Umweltschutzrecht, 1987.

ROUSSEAU, Ch., Droit International Public, Bd. I, Introduction et Sources, Paris V, 1970, S. 70-73.

ROUSSEAU, Ch., Droit International Public, Paris, 1984, S. 59-60.

ROUKOUNAS, E., Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο (Völkerrecht), Athen, 1982 und 1985.

RULES OF PROCEDURE FOR MEETINGS AND CONFERENCES OF THE CONTRACTING PARTIES TO THE CONVENTION FOR THE PROTECTION OF THE MEDITERRANEAN SEA AGAINST POLLUTION AND IST RELATED PROTOCOLS; United Nations, New York 1985.

SAND, P.-H., „Environment Law in the United Nations Environment Programme“, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1984, Colloque, L'Avenir de Droit International de l'Environnement.

SARIPOLOS, N.N., Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο (Griechisches Verfassungsrecht).

SCOVAZZI, T., „Mediterranean. The Recent Developments in the „Barcelona System“ for the Protection of the Mediterranean against Pollution“, in *IJMCL*, Vol. 11, Nr. 1, Kluwer Law International 1996, S. 95ff.

SCHMIDTKE N.W. und R. HELMER, Technical Aspects of the Control of Marine Pollution from Land-based Sources, 1983.

SEIDL-HOHENVELDERN, I. „Transformation or Adoption of International Law into Municipal Law“, *JCLQ* 12 (1963), S. 115.

SIMONS, J., „Der Aktionsplan des Mittelmeers. Zehn Jahre internationale Zusammenarbeit für Umweltschutz“, *ZfU* 4/86, S. 391-402.

SIOUTI, G., Η συνταγματική θεμελίωση της προστασίας του περιβάλλοντος (Die verfassungsrechtliche Befestigung des Umweltschutzes), Athen-Komotini 1985.

SIRONNEAU, J., „La nouvelle loi sur l'eau ou la recherche d'une gestion équilibrée“, *RJE*, 2/1992, S. 137.

SKOURIS, W., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο (Verwaltungs-Verfahrensrecht I), Thessaloniki 1991.

SKOURIS, W.-TACHOS, Α., Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο (Besonderes Verwaltungsrecht), 5, Thessaloniki 1987.

STASINOPULOS, M., Το δίκαιο των διοικητικών πράξεων (Das Recht der Verwaltungsakte), Athen 1957, Wiederauflage 1982.

STEIN, R., „The potential of regional organisations in managing man's environment“ in HARGROVE J.L. (Hrsg.), *Law, Institutions and the Global Environment*, 1972.

STOLL, PETER TOBIAS, Addendum 1995 in „Mediterranean Pollution Conventions“, *ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW (EPIL)*, Volume Three, Amsterdam-Lausanne-New York-Oxford-Shannon-Singapore-Tokyo, 1997, S. 337-339.

TACHOS, I., Η προστασία του περιβάλλοντος (Der Umweltschutz), in *Αρμενόπουλος (Armenopoulos)*, 1983, 1, S. 10.

THACHER, P.S., „UNEP: An Update on the Regional Seas Programme“, *Ocean Yearbook*, 4 (1983), S. 450-463.

THACHER, P.S. und MEITH, N., „Approaches to Regional Marine Problems: A Progress Report on UNEP's Regional Seas Program“, *Ocean Yearbook*, 2, (1980), Chicago, S. 153-182.

THE MEMORANDUM OF UNDERSTANDING ON PORT STATE CONTROL, Informationsbrochure, Government Printing Office, The Hague.

TIMAGENIS, Gr.J., „Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution from LBS, Athens, 1980“ in *Hellenic Revue of International Relations*, 1980, Vol. 1, Nr. 1.

TIMAGENIS, International Control of Marine Pollution, (Oceana-Sijthoff) 1980.

TIMAGENIS/PAVLOPOULOS, The Law and Practice Relating to Pollution Control in Greece, London.

TRAVAUX DU RNO (Réseau National d'Observation de la Qualité du Milieu Marin), Edition 1991, DEL/QM/B/67MJ/92,.

TRAVAUX du RNO, (Réseau National d'Observation de la Qualité du Milieu Marin), Edition 1988, DERO-88.22-EL.

TROTABAS, L., ISOART, P., Manuel Droit Public, Paris 1988.

UMWELT-WELTWEIT, Bericht des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) 1972-1982, Bearbeitung: Holdgate M.W., Kassas, M. u.a., Beiträge zur Umweltgestaltung Band A 88, Berlin, 1983.

UNEP/CONF. 1/9 and Corr.1 and Corr.2, and Add. 1-4, ILM.

UNEP, „A Cleaner Mediterranean“, *Environmental Policy and Law*, 21/5/6 (1991), S. 203.

UNEP: Achievements and Planned Development of UNEP 's Regional Seas Programme and Comparable Programmes Sponsored by Other Bodies, UNEP Regional Seas Reports and Studies No.1, UNEP, 1983.

UNEP, Mediterranean Action Plan and Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and its related protocols, Athens 1992.

UNEP(OCA)/MED IG.2/Inf.3, S. 12: Rapport du Directeur Executif sur la Mise en Oeuvre du Plan d'Action pour la Mediterranee en 1990-1991.

UNEP(OCA)/MED IG.2/Inf.3, S. 12, 31 juillet 1991, UNEP, Athen 1991.

UNEP/IG.56/5, 4te regelmäßige Sitzung der Vertragsparteien, Genf, 9-13 September 1985.

UNEP/IG.56/5 UNEP/IG.74/5, S. 79.

UNEP(OCA)/MED IG.1/5, Annexe V. Fünfte regelmäßige Sitzung der Vertragsparteien, Athen, 7-11 September 1987, UNEP/IG.74/5).

UNEP(OCA)/MED IG.1/5, 6te regelmäßige Sitzung der Vertragsparteien, Athen, 3-6 Oktober 1989.

UNEP(OCA)/MED IG.2/4, Annexe IV, rapport de la Septième Réunion Ordinaire des Parties Contractantes à la Convention pour la Protection de la Mer Méditerranée contre la Pollution et aux Protocoles y Relatifs, 11.10.1991, PNUE, Athènes 1991.

UNEP(OCA)/MED IG. 8/7, Report of the extraordinary meeting of the contracting Parties to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and its Protocols.

UNEP(OCA)/MED IG.11/10 Annex IV, Recommendations and Programme Budget for 1998-1999.

MEDITERRANEAN ACTION PLAN, UNEP, COMMON MEASURES adopted by THE CONTRACTING PARTIES TO THE CONVENTION FOR THE PROTECTION OF THE MEDITERRANEAN SEA AGAINST POLLUTION, MAP Technical Reports Series No 38, Athens 1990.

UNEP/IG.56/5. Fourth Ordinary Meeting of the Contracting Parties, Genoa, 9-13 September 1985.

UNEP: Strategic Action Programme to Address Pollution from Land-Based Activities. UNEP, Athens, 1999

UNEP/MAP: Protecting the Mediterranean from land-based pollution, UNEP/MAP, Athens 2001, prepared by MARIA CAPARIS, co-ordinated by FRANCESCO SAVERIO CIVILI

VALLEGA, A., „A Human Geographical Approach to Semienclosed Seas: The Mediterranean Case“, *OCEAN YEARBOOK* 7, 1988.

VEDEL etc, *Droit Administratif*, 7.Aufl. 1980

VENIZELOS, E., Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων (Das Allgemeine Interesse und die Einschränkungen der Verfassungsrechte), Thessaloniki 1990.

VERDROSS, A. - SIMMA, B., *Universelles Völkerrecht*, Berlin, 1984.

VERHOEVEN, J., „La notion d“applicabilité directe“ du droit international“, *R.B.D.I.* 15(1980), S. 244-255.

VILLE DE MARSEILLE, Arrêté Nr.89/391/SG, unterzeichnet am 11.9.1989.

WEALE, A., etc, *The new politics of pollution*. Manchester: Manchester University Press, 1992.

WEALE, A., GEOFFREY, P., WILLIAMS, A., PORTER, M., „Environmental Administration in Six European States: Secular Convergence or national distinctiveness?“, in *Public Administration*, Vol. 74, Summer 1996.

WEGLERIS, Ph., in *To Σύνταγμα (Die Verfassung)*, 1977.

WHIPPLE WILLIAM, JR., „Land-Based Sources of Marine Pollution and National Control“ in Charney I. (ed.), *The New Nationalism and the Common Spaces, Issues in Marine Pollution and the Exploitation of Antarctica*, 2.

WILDHABER, L., „Executive Agreements“, *EPIL*, 7.

WOLFRUM, R., *Die Internationalisierung staatsfreier Räume*, 1984, Springer Verlag.

WWF International, Gland, Switzerland, „Some failures of the UNCED process“ in MEDWAVES, MAP COORDINATING UNIT, NEWS BULLETIN PUBLISHED IN ENGLISH/ARABIC/FRENCH, Nr. 26.

ZULEEG, M., „Die innerstaatliche Anwendbarkeit von Verträgen“, *ZaÖRV*, 1975, S. 345. summer/fall 1992, S. 18, Springer 1984, S.349-350.



## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AP	Athener Protokoll
ANPE	Nationales Umweltamt
BK	Barcelona-Konvention
EG	Europäische Gemeinschaft
Erl.	Erlaß
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EU	Europäische Union
FLQ	Festlandsquellen
fr.	französisch
frVerf	französische Verfassung
gr.	griechisch
grVerf	griechische Verfassung
GM	Gemeinsame Maßnahmen
GPA	Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities
MAP	Mittelmeer-Aktionsplan
min.Erl.	ministerieller Erlaß
mod.	Modifiziert
NT	Norme Tunisienne
ONAS	nationales Amt für die Verwaltung der kommunalen Kanalisationen und der Kläranlagen für Haushaltsabwässer
SE	gr. Oberverwaltungsgericht
SPA	öffentliches Sanierungsamt
SRÜ	Seerechtsübereinkommen
tun.	Tunesisch
tunVerf	tunesische Verfassung
UN	Vereinte Nationen
UNEP	United Nations Environment Programme
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung

# EINLEITUNG

## 1. Ziel und Fragestellung

Hauptgegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Untersuchung der Probleme, die bei der Umsetzung des internationalen Vertragsrechts in innerstaatliches Recht der Vertragsstaaten aufgeworfen werden und die sich zu den grundlegenden Fragen der Anwendbarkeit und Wirkungskraft bzw. Effizienz dieses Rechts zusammenfassen lassen. Als Muster für die Behandlung dieser Frage dient die Umsetzung eines Vertragsrechtstextes aus dem Umweltvölkerrecht, konkret des Dritten Protokolls der „Barcelona-Konvention zum Schutz des Mittelmeers gegen die Verschmutzung“<sup>1</sup>, in nationales Recht dreier der Vertragsstaaten, nämlich Frankreich, Griechenland und Tunesien. Das von den Vertragspartnern der Barcelona-Konvention angenommene Dritte Protokoll<sup>2</sup> betrifft den Schutz des Mittelmeeres vor Verschmutzung durch Festlandsquellen (kurz FLQ). Es wurde 1980 in Athen unterzeichnet und ist somit auch unter der Bezeichnung „Athener Protokoll“ (kurz AP) bekannt.

Dieser Text entstammt dem Bereich des Umweltvölkerrechts, konkret des Völkerrechts für den Schutz der maritimen Umwelt und zwar dem besonderen Teil dieses Rechts, der sich auf die Bekämpfung der Verschmutzung durch FLQ bezieht. Es handelt sich um einen Rechtsbereich, der sich besonders für die Ziele einer solchen Forschung eignet, vor allem deswegen, weil in diesem Fall sowohl die Quelle der Verschmutzung als auch das dadurch hauptsächlich belastete Meeresgebiet zum nationalen Territorium gehören und somit ein ausgesprochen „nationales“ Moment aufweisen. Demzufolge findet der Versuch einer Regelung dieses Sachverhaltes von Seiten des Völkerrechts nicht in einem „regelungsleeren“ Raum statt, sondern wird der dynamischen Ganzheit von nationalen Regelungen, Institutionen und Organen hinzugefügt und mit ihr in eine Wechselbeziehung gesetzt, die auch nach der Intervention des internationalen Gesetzgebers weiterhin funktioniert und sich fortentwickelt.

---

<sup>1</sup> Siehe ausführlich weiter unten im Text.

<sup>2</sup> Siehe ausführlich weiter unten im Text.

Folglich bietet sich die Umsetzung des AP (ebenso wie jene anderer ähnlicher Regelungen) in innerstaatliches Recht eines Vertragsstaates regelrecht an, wenn es darum geht, die sich bei der Übertragung der Normen des Völkerrechts in eine nationale Rechtsordnung ergebenden Fragen zu beleuchten, da sich aus der Natur einer solchen Regelung die größtmögliche Verflechtung und Wechselwirkung zwischen den internationalen Rechtsnormen und der nationalen Rechtsordnung ergibt. Hier kommt das Spannungsfeld zwischen dem Völkerrecht und dem nationalen Recht deutlich zum Ausdruck, vor allem im Hinblick auf die Umsetzung der unmittelbar anwendbaren Normen des Völkerrechts durch die nationalen Verwaltungsbehörden und Gerichte. Eine Vielzahl von nationalen Institutionen ist folglich an diesem Vorgang beteiligt, Vorschriften sind zu beachten und Aktionen haben ihren Einfluss, Fakten, die bei der Erforschung dieser Umsetzung einige Schwierigkeiten bereiten.

Dieser objektiven Tatsache tritt eine weitere, „subjektive“ hinzu, da es sich hier insbesondere um das von der Barcelona-Konvention verankerte Schutzsystem handelt. Tatsächlich konnte dieses System, so wie es letztendlich nach ungefähr 25 Jahren (20 im Falle des AP) in die Praxis umgesetzt wurde, wie in der weiter unten folgenden Darstellung (Teil I) verdeutlicht wird, nicht einmal die elementaren autonomen Anwendungs- und Kontrollmechanismen schaffen, die einen Teil der Verantwortung für die Ausführung der Normen der Konvention bzw. des AP zu tragen hätten, wie es bei anderen Konventionen der Fall war (vgl. hierzu die Gegenüberstellung im Teil I). Der Grund dafür ist entweder im völligen Fehlen entsprechender Vorlagen in den Vertragstexten zu suchen oder in der Tatsache, dass vorhandene nicht aktiviert werden. Wahrscheinlich ist dies auf einen besonders hohen Grad an wirtschaftlicher, politischer und kultureller Inhomogenität in den besagten Vertragsstaaten des Mittelmeerraumes selbst zurückzuführen – im Gegensatz zu Küstenstaaten anderer Meeresregionen, für die ähnliche Konventionen gelten. Jedenfalls wird durch das Fehlen eines internationalen-überstaatlichen Organs mit wenigstens elementaren Zuständigkeiten der Verwaltung und Kontrolle die Umsetzung und Anwendung der besagten Völkerrechtsnormen unter die ausschließliche Zuständigkeit von nationalen Umsetzungsorganen gestellt, die somit auch die einzig möglichen Anwender dieser internationalen Regelungen sind. Auf diese Weise wird im Beispiel des AP die Verflechtung von internationalem und innerstaatlichem Recht noch mehr verstärkt, eine Verflechtung, die uns auch aus anderen Bereichen sowohl des Umweltvölkerrechts wie des internationalen Menschenrechtsschutzes wohl bekannt ist, da

in gewisser Hinsicht die nationalen Organe der Umsetzung und Anwendung des Rechts aufgefordert werden, ein System von internationalen Normen unmittelbar anzuwenden, die ansonsten inaktiv bleiben würden.

Natürlich sollte die Möglichkeit der Umsetzung und Anwendung dieser Normen des AP an sich nicht allein durch die Tatsache, daß durch diese Normen ein dem innerstaatlichen Recht entsprechender Sachverhalt geregelt wird und keine internationalen Ausführungsmechanismen vorgesehen sind, als etwas von vornherein Selbstverständliches erachtet werden. Hierfür bedarf es noch verschiedener Voraussetzungen sowohl seitens des Völkerrechts wie auch seitens des nationalen Rechts. Die Voraussetzungen aus der Sicht des Völkerrechts, vor allem der unmittelbar anwendbare Charakter der Normen, so wie ihn die Vertragsstaaten gestalten wollten und/oder er aus dem Wortlaut der Vorschriften hermeneutisch hervorgehen kann, stellen den Gegenstand der Untersuchung im ersten Teil der Arbeit dar. Im selbigen wird auch eine zusammenfassende Darstellung des Schutzsystems geliefert, das durch das AP verankert wird und zwar nicht nur vor dem Hintergrund der Barcelona-Konvention sondern auch im Hinblick auf alles, was allgemein im Umweltvölkerrecht und dem Internationalen Recht für den Schutz der Meeresumwelt gilt. Im Anschluss hieran werden die Konvention und das Protokoll so ausgelegt, daß die nach völkerrechtlichen Gesichtspunkten unmittelbar anwendbaren Vorschriften hervorgehoben werden.

Seitens des nationalen – innerstaatlichen – Rechts gibt es zwei Anwendungsvoraussetzungen für die Normen des AP. Konkret:

Ob und wie diese internationalen Normen in eine innerstaatliche Rechtsordnung umgesetzt werden, ist eine Frage, die einerseits von der Gesamtheit jener Regeln beeinflusst wird, die ganz allgemein die Voraussetzungen bzw. die Art der Übertragung und Umsetzung in die jeweilige Rechtsordnung vorgeben und die nicht allein das AP betreffen. Es handelt sich bekanntlich um Normen, die aus dem jeweiligen Verfassungsrecht stammen: Verfassungsrecht und Rechtsordnung stellen einen wichtigen Filter für die Übertragung des Völkerrechts in das innerstaatliche Recht dar. Ein ebenso wichtiger Faktor ist allerdings die konkrete Umsetzungsweise dieser Normen durch die zuständigen Organe eines jeden Staates, d.h. in der Praxis durch die Gerichtshöfe und die Verwaltung. Es ist nicht auszuschließen, dass die von diesen Organen ausgehende Praxis sich von dem, was für den „selbstverständlichen“ Inhalt einer Verfassungsvorschrift gehalten wird, völlig

unterscheidet. Für das Aufspüren der dynamischen Tendenzen und Perspektiven ist schließlich auch die Haltung der Rechtswissenschaft und -tradition eines jeden Staates gegenüber den fraglichen bzw. noch offenen Punkten von Bedeutung. Diese Problematik wird im Zusammenhang mit den drei konkreten Staaten untersucht, die innerhalb der vorliegenden Arbeit Teil des Umsetzungsmodells des AP darstellen (II Teil).

Andererseits, nachdem also die Frage der allgemeinen Rechtsbegriffe und der Art und Weise der Anwendung und Umsetzung geklärt wurden, und somit auch die Stellung der konkreten Völkerrechtsregeln innerhalb der Hierarchie der nationalen Rechtsordnung sowie die tatsächlichen bzw. möglichen Umsetzungsarten durch die nationalen Anwendungsorgane des Rechts beleuchtet wurden, folgt die Untersuchung der tatsächlichen Ausführung. Hierbei werden nun die normativen Inhalte und Institutionen der jeweiligen nationalen Rechtsordnungen untersucht, die in das Wesen der Anwendung jeder der Vorschriften aus dem für uns relevanten Vertragsrecht einfließen und die vorher auf der Grundlage der Analyse in Teil I als unmittelbar anwendbar herausgearbeitet wurden. Diese Problematik stellt Gegenstand der Untersuchung im III. Teil der Arbeit dar. Hier werden Aspekte untersucht, wie z.B. inwieweit die nationalen Rechtsordnungen über Instrumentarien zum Vollzug des dritten Protokolls verfügen. Zu diesem Zweck werden in der Folge diejenigen Bereiche des nationalen Rechts dargestellt, die für die Umsetzung des AP wichtig sind. Dabei werden Ähnlichkeiten und Unterschiede, vor allem aber verschiedene Schwierigkeiten deutlich, mit denen dieser Teil des Völkerrechts bei seiner Umsetzung und Anwendung auf nationaler Ebene konfrontiert ist. Doch neben diesen Konfliktbereichen werden auch diejenigen Umstände behandelt, die innerhalb der nationalen Rechtssysteme die Anwendung der untersuchten völkerrechtlichen Normen fördern.

Zum Zweck der Analyse ist der dritte Teil der Arbeit in vier Unterkapitel unterteilt, in denen die nationalen Vorschriften nach der entsprechenden thematischen Strukturierung der Konvention und des AP dargestellt werden. Im ersten Unterkapitel (III.A) wird aus Gründen der Übersichtlichkeit (für den Leser) eine erste Darstellung der einschlägigen nationalen Bestimmungen nach Ländern und ein erster Versuch der Gegenüberstellung von Rechtsbegriffen und -normen zu den grundlegenden Vorschriften des AP unternommen. Somit wird ein erster Überblick über die zu untersuchende Materie gegeben, d.h. der für die Anwendung des AP kritischen nationalen Vorschriften und Institutionen sowie ihrer

grundlegenden Deckung mit bzw. ihrer Abweichung von den Grundbegriffen und Regelungen des internationalen Vertragstextes. In der Folge werden die einzelnen nationalen Vorschriften in Gegenüberstellung zu den einzelnen Aspekten des Schutzsystems untersucht, die vom Protokoll verankert und im ersten Teil der Arbeit untersucht wurden. Somit werden erst der Regelungsrahmen und die Kontroll- bzw. Messungsmechanismen der Verschmutzung in jedem Land vorgestellt (III.B). Ihnen folgen die nationalen Vorschriften über die Stoffe der „Grauen Liste“ bzw. die vorherige Genehmigung der Einleitungen sowie die Untersuchung von Umweltfolgen (III.C), und die nationalen Regelungen über die Stoffe der „Schwarzen Liste“, die in den Gemeinsamen Maßnahmen der Vertragspartner vorgesehenen Regelungen und die Einleitungsverbote (III.D). In jedem der letzten drei Unterkapitel werden die nationalen Vorschriften beschrieben und auf der Grundlage der einschlägigen internationalen Normen, deren Umsetzung uns interessiert, d.h. den Vorschriften des AP, bewertet. Somit werden die nationalen Vorschriften „kartographisch“ erfasst, die zum einen mit den Geboten des internationalen Gesetzgebers konvergieren und zum anderen von ihnen divergieren, oder die völkerrechtskonforme Umsetzung ermöglichen bzw. sie verhindern.

Auf diese Weise wird ein Normengeflecht von nationalen und internationalen Vorschriften beschrieben, das als „Global Management“ des gemeinsamen Ökosystems wirken kann. Somit kann die in normativer Hinsicht oft widersprüchliche Entwicklung, die eine völkerrechtliche Norm bis zu ihrer endgültigen Anwendung durchläuft, verdeutlicht werden. Kann ein im Hinblick auf die Umsetzung der internationalen umweltrechtlichen Normen geeignetes Rechtsinstrumentarium auf gesetzlicher und behördlicher Ebene eine dem Völkerrecht gegenüber verschlossene verfassungsrechtliche Tradition kompensieren? Und umgekehrt: Reicht die verfassungsrechtliche Flexibilität und Offenheit und die daraus folgende Anerkennung der unmittelbaren Anwendbarkeit einer internationalen Norm soweit, daß sie einen nationalen Gesetzgeber, der den Erlass von effektiven Umweltschutzregelungen unterlässt, ersetzen kann? Diese Fragen konnten aus dem Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht ausgeschlossen bleiben.

Weil das Material besonders umfangreich war, die zu untersuchenden Staaten drei an der Zahl und die Vorschriften zahlreich, wurde entschieden, am Ende von Teil II und III Teilergebnisse anzuführen, zum einen für jedes Land und zum anderen im allgemeinen. Diesen Teilen folgt ein IV. Teil mit den Endergebnissen der Arbeit, die mit

Schlussbemerkungen abschließt, in denen die jüngste, noch nicht in Kraft getretene Abänderung der internationalen Texte kommentiert wird.

Bei der Erforschung und der Auslegung der nationalen Vorschriften im dritten Teil der Arbeit machen sich die unterschiedlichen Forschungsbedingungen in den drei Ländern bzgl. des zur Verfügung stehenden Materials und der Quellen bemerkbar. Gesetze und Verordnungen, die in den entsprechenden Regierungsblättern veröffentlicht werden, sind nicht immer leicht aufzufinden, weil es in der zugänglichen Literatur häufig an Hinweisen auf die Gesetzesquellen fehlt. Aus diesem Grund wurde bei der Erstellung dieser Arbeit der Versuch unternommen, zu möglichst vielen zuständigen Verwaltungsträgern Kontakt aufzunehmen, um festzustellen, welche Rechtsauffassung dort vertreten wird und wie diese in der Praxis umgesetzt wird.

Wie sich aufgrund der Nachforschung herausgestellt hat, enthalten ministerielle Entscheidungen und Rundschreiben (die aber in der einschlägigen juristischen Literatur häufig oder meistens ignoriert werden) oft wichtige Ausführungsvorschriften für die Umsetzung des Protokolls<sup>3</sup>.

## **2. Begründung der Auswahl der drei Länder, Frankreich, Griechenland und Tunesien**

Die vorliegende Arbeit setzt sich insbesondere mit den Rechtsordnungen von drei nationalen Rechtssystemen auseinander, die für die Welt des Mittelmeeres repräsentativ sind: den Rechtssystemen Frankreichs, Griechenlands und Tunesiens. Bei der Auswahl dieser Rechtssysteme war das repräsentative Element nicht das einzige Kriterium. Eine wichtige Rolle spielte auch die Zugriffsmöglichkeit auf wissenschaftliche Literatur aus den verschiedenen Ländern. Bei der Auswahl Tunesiens spielte z.B. nicht nur der

---

<sup>3</sup> Als besonders schwierig erwiesen sich im Rahmen dieser Arbeit die Forschungen in Tunesien, da die dortigen Verwaltungsbehörden und die Universitätsbibliotheken nicht immer hilfsbereit waren. Gut informiert und hilfsbereit waren die tunesischen Greenpeace-Mitarbeiter, Wahid Labidi und Wiem Chadlia Jrad, sowie die Mitarbeiter der juristischen Abteilung des ANPE, RA Ben Ahmed Imed und Mme Labidi, Professor Sukaina Bouraoui an der Universität Tunis II, sowie die Mitarbeiter der Friedrich-Naumann-Stiftung in Tunis. Aus praktischen Gründen war es leider nicht möglich gewesen, außerhalb der Landeshauptstadt Tunis zu forschen. In Marseille und Aix-en-Provence/Frankreich und in Thessaloniki/Griechenland konnten demhingegen nützliche Informationen über die Anwendung der relevanten Vorschriften auf regionaler Ebene in diesen beiden Staaten gesammelt werden. Besonders behilflich waren im Laufe der Forschung die Beamten der *direction de l'industrie* in Marseille und die Hafenoftiziere in Thessaloniki.

bahnbrechende Entwicklungsstand dieses afrikanisch-islamischen Landes im Bereich des Umweltschutzes eine wichtige Rolle, sondern auch die Tatsache der zweisprachigen Veröffentlichung (arabisch-französisch) der Mehrheit der Quellen. Die Gesetzgebung und Literatur wurden in beiden Sprachen veröffentlicht, nicht jedoch die Gerichtsurteile, die aus diesem Grunde für die Bedürfnisse der vorliegenden Arbeit eigens übersetzt werden mussten.

Die drei Länder gehören unterschiedlichen Kulturkreisen an, ihr Entwicklungsniveau ist stark variierend, und ebenfalls unterschiedlich sind ihre Rechtstraditionen. Wenn man auch nur einen Bereich des Mittelmeers, das von jeher nicht nur im Hinblick auf die Institutionen vielfältig war, einheitlich zu regeln beabsichtigt, so setzt dies ohnehin eine tiefgehende Forschung in alle Richtungen und eine Zusammenstellung der verschiedensten Elemente voraus. Der hier thematisierte Bereich, nämlich der Schutz der marinen Umwelt vor der durch Festlandsquellen entstehenden Verschmutzung, ist von großem allgemeinen Interesse aus Gründen, die insbesondere mit der Eigentümlichkeit des Mittelmeers zu tun haben. Die starke gegenseitige Abhängigkeit von sehr unterschiedlichen Staaten und, folglich, der enge Kontakt und die zwangsläufige Kommunikation von ebenfalls unterschiedlichen Rechtssystemen verkörpert sich deutlich in der Notwendigkeit zum Schutz des gemeinsamen Meeres, eines großen und fast geschlossenen gemeinsamen Ökosystems.

So wie nach Ansicht Patronos<sup>4</sup> die Notwendigkeit einer einheitlichen Behandlung des Menschenrechts auf der ganzen Erde mit Hilfe des Völkerrechts allmählich anerkannt wird<sup>4</sup>, so positiviert sich eine ähnliche Notwendigkeit im völkerrechtlichen Umweltschutz: Den Regelungsanlass bilden in diesem Fall naturwissenschaftliche Gegebenheiten. Ähnlich wie die Ozonschicht auf universaler Ebene, so wird auch das Mittelmeer auf regionalem Niveau entweder als Ganzes gerettet oder es wird sterben. Die Rettung des Planeten setzt gemeinsame Regeln, Organe und vor allem gemeinsames Handeln der Staaten und der anderen Subjekte der internationalen Gemeinschaft voraus. Das Umweltvölkerrecht stellt

---

<sup>4</sup> Siehe hierzu PATRONOS, P., „Internationales Recht der Zusammenarbeit und Umweltschutz“ in *ΝΟΜΟΣ ΚΑΙ ΦΥΣΗ* (Gesetz und Natur), 3/1997, der die universalistischen Betrachtungen (VERDROSS) und die „optimistische“ Schule im Völkerrecht (H. HOHMANN, Präventive Rechtsverpflichtungen und Prinzipien des modernen Umweltvölkerrechts, Berlin 1992 und KISS-SHELTON, *International Environmental Law*, New York 1991) kritisch darstellt und als unrealistisch kritisiert.



durch seine Institutionen diese Regeln auf und versucht dabei gegenseitige Interessen, aber auch unterschiedliche kulturelle und rechtliche Traditionen in Einklang zu bringen.

Diese Regeln sind dann von den Staaten anzuwenden, die hauptsächlich oder allein für die Anwendung verantwortlich sind, da, wie bereits erwähnt, die entsprechenden internationalen Institutionen des Umweltvölkerrechts meist nicht die erforderliche Zuständigkeit besitzen, um das Völkerrecht innerstaatlich umzusetzen.

Die Küstenregionen und die nationalen Gewässer des Mittelmeers werden von einer Vielzahl von Staaten verwaltet, die sich auf drei Kontinenten befinden und auf denen unterschiedliche Staatssysteme beheimatet sind: alte, christliche, westeuropäische Republiken, neue europäische Republiken, die nach Jahrzehnten stürmischen politischen Lebens entstanden sind, umstrittene autoritäre und gewalttätige Regime auf dem Balkan und an der nordafrikanischen Küste sowie islamische Republiken, die aus ehemaligen Kolonien entstanden sind; Länder, die oft eine gespannte Beziehung zueinander haben und manchmal auch gegeneinander Kriege führen (Israel - Arabische Länder, Zypern - Türkei - Griechenland, Albanien - Kroatien - Bosnien - Serbien). Wie wird das Völkerrecht zum Schutz der marinen Umwelt des Mittelmeers in den einzelnen Ländern dieser bunten und konfliktreichen Staatenvielfalt aufgenommen und durchgesetzt?

In diesem Sinne möchte diese Arbeit, die auf der Untersuchung von drei sehr unterschiedlichen Rechtsordnungen beruht, einen Beitrag zu einer einheitlichen Regelung der Umweltfragen des Mittelmeers leisten, indem sie den Inhalt der Barcelona-Konvention (BK) und des Athener Protokolls (AP) analysierend erläutert und ihre Bedeutung für die zukünftige Entwicklung des Umweltvölkerrechts auf regionaler Ebene darstellt.

Wird das gemeinsame marine Ökosystem des Mittelmeers es soweit bringen, die Institutionen der Küstenstaaten auf dieselbe Weise zu vereinheitlichen wie „das gemeinsame Klima (...) von jeher den Boden zur Gründung ähnlicher landwirtschaftlicher Kulturen vorbereitete“<sup>5</sup>?

---

<sup>5</sup> F.BRAUDEL, Méditerranée, gr. Fassung, Bd1, Athen, 1993, S. 290.

## TEIL I

### Der Schutz gegen die Meeresverschmutzung aus Festlandsquellen in der Barcelona-Konvention

#### 1. Die BK und das AP im internationalen Kontext

##### 1.1. Ziele und Besonderheiten der Barcelona-Konvention und des Athener Protokolls

Nicht zu Unrecht lobte man nach der ersten UN-Umweltrechtskonferenz in Stockholm im Jahre 1972 die Versuche des UNEP (*United Nations Environment Programme*), den Meeresumweltschutz vorwiegend auf regionaler Ebene zu fördern<sup>1</sup>. Mittlerweile ist die „besondere Bedeutung“ der „Regionalkonzepte“ im Meeresumweltschutz zumindest auf juristischer Ebene anerkannt<sup>2</sup>. Man spricht sogar von einer Entstehung alternativer regionaler Einheiten auf internationaler Ebene, nämlich der sog. Meeresregionen statt der traditionellen Kontinentregionen<sup>3</sup>. Diese Bewertung erweist sich allerdings als voreilig aufgrund des Mangels an unabhängiger Rechtssetzungskompetenz und an Kontrollbefugnissen der jeweiligen regionalen, zwischenstaatlichen Institutionen und aufgrund des Bestehens der ausschließlichen Durchsetzungskompetenz der Vertragspartner im Bereich des Meeresumweltschutzes, der durch entsprechende regionale Umweltschutzkonventionen normiert wurde. Außer Zweifel steht allerdings die Existenz einer deutlichen, im völkerrechtlichen maritimen Umweltschutz vorherrschenden Tendenz zur einheitlichen Regelung und somit auch zur einheitlichen Verwaltung der Meeresregionen der Erde durch regionale Übereinkommen.

Als die Vereinigten Nationen das Umweltprogramm, *UNEP-Regional Seas Programm*, zur Förderung des Abschlusses von Übereinkommen zum Schutz der regionalen Meere auf der ganzen Welt aufstellten, hatten mehrere „industriell und umweltpolitisch

---

<sup>1</sup> TIMAGENIS, Gr.J., „*Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution from Land-Based-Sources*“, Athens, 1980 in *Hellenic Revue of International Relations*, 1980, Vol. 1, Nr. 1 mit Verweisung auf TIMAGENIS, *International Control of Marine Pollution* (Oceana-Sijthoff) 1980, S. 271.

<sup>2</sup> So wörtlich GRAF VITZTHUM, in *dess.* (Hrsg.) *Völkerrecht*, Berlin-New York 1997, S. 476.

<sup>3</sup> SAND, P.-H., „*Environment Law in the United Nations Programme*“ in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1984, Colloque, „*L'Avenir de Droit International de l'Environnement*“, S. 64

annähernd homogene Anrainerstaaten<sup>4</sup> bereits regionale Abkommen zum Schutz der Nord- und der Ostsee sowie des NO-Atlantiks<sup>5</sup> geschlossen.

Im Rahmen des UNEP-Regional Seas Programmes kam die „Barcelona-Konvention zum Schutz des Mittelmeers gegen die Verschmutzung“ und ihre dazugehörenden Protokolle zustande. Die Barcelona-Konvention (BK)<sup>6</sup> und die beiden ersten Protokolle<sup>7</sup> wurden im Februar des Jahres 1976 in Barcelona angenommen und traten zwei Jahre später, im Februar 1978, in Kraft. Im Oktober 1991 waren alle (18) Mittelmeer-Anrainerstaaten und die damaligen EG Vertragspartner der BK. Das dritte Protokoll „zum Schutz des Mittelmeers gegen Verschmutzung aus Festlandsquellen“ wurde in Athen im Mai 1980 angenommen und trat im Juni 1983 in Kraft. Im Oktober 1991 waren 16 Mittelmeer-Staaten und die EG Partner des Athener Protokolls (AP). Die BK war das erste in einer Reihe von regionalen Übereinkommen<sup>8</sup> und diente in Folge als Modell für weitere Konventionen. Dieser Versuch der einheitlichen Regelung der Bekämpfung der Verschmutzung der regionalen Meere setzte sich später sowohl mit der dritten UN-Seerechtskonvention (Art. 197, 207)<sup>9</sup> als auch mit der Staats- und UNEP-Praxis, die zum Abschluss von zahlreichen regionalen Meeresumweltschutz-Abkommen

<sup>4</sup> GRAF VITZTHUM, a.a.O. (Fußn.2), S. 476.

<sup>5</sup> Vgl. die Bemerkung von KISS: „Il est bien évident qu'en dehors de cette régionalisation systématique et en dehors des cadres du Programme des Nations Unies pour l'Environnement, souvent des problèmes spécifiques concernant avant tout certaines zones ou pouvant être mieux résolus dans des cadres géographiques plus restreints sont réglés par un nombre limité d'Etats.“ In: *Droit International de l'Environnement, Etudes Internationales*, Nr. 3, Ed. A. Pedone, Paris, 1989, S. 51.

<sup>6</sup> Über die BK grundsätzlich u.a. in THACHER, P.S., MEITH, N., *Approaches to Regional Marine Problems: A Progress Report on UNEP's Regional Seas Program*“, *Ocean Yearbook*, 2, 1980, S. 159, MILENCOVIC SLOBODAN, *Mediterranean Pollution Conventions*, EPIL, S. 264 ff.

<sup>7</sup> „Protocol for the Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea by Dumping from Ships and Aircraft“ und „Protocol concerning Co-operation in Combating Pollution of the Mediterranean Sea by Oil and Other Harmful Substances in Cases of Emergency“. Siehe Veröffentlichung aller vertraglichen Texte in der UNEP-Sonderausgabe, Athens, 1992 unter dem Titel „Mediterranean Action Plan and Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and its related protocols“.

<sup>8</sup> Es folgten ähnliche Verträge zum Schutz des Schwarzen Meers, des Persischen Golfs, der Karibik, der zentral- und west-afrikanischen Küstengewässer und des Süd- und Südostpazifiks. GRAF VITZTHUM bemerkt dazu: „Diese strukturell verwandten Abkommen sind Frucht des erfolgreichen UNEP-Regionalmeerprogramms“, a.a.O. (Fußn.2), S. 476.

<sup>9</sup> KINDT, J. W., *Marine Pollution and the Law of the Sea*, NY 1986, S. 1065-1066. Über das Seerechtsübereinkommen siehe auch GRAF VITZTHUM, ebd., S. 472-476. Über die UNCLOS und den Zusammenhang der Verträge zum Schutz der marinen Umwelt siehe auch BIRNIE, P., „Are Twentieth-Century Marine Conservation Conventions Adaptable to Twenty-First Century Goals and Principles?“ in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 12, Nr. 3, August 1997, S. 307-339.

bzw. zur Gründung von regionalen internationalen Institutionen geführt hat<sup>10</sup>, erfolgreich fort.

## 1.2. Das Schutzsystem der BK und des AP

Die BK ist ein Rahmenabkommen, dessen Kerngebot, nämlich die Verhütung, Einschränkung und Bekämpfung der Verschmutzung des Mittelmeers, der Schutz und die Verbesserung der maritimen Umwelt in dieser Region (Art. 4 Abs. 1<sup>11</sup>), durch eine Vielzahl von detaillierten Zusatzregelungen konkretisiert wird. Die Zusatzregelungen sind in den Protokollen, die in der BK vorgesehen sind (Art. 4 Abs. 2<sup>12</sup>), in ihren Anhängen und in den von der Konferenz der Vertragspartner angenommenen „Gemeinsamen Maßnahmen“ – meistens in Form von *recommendations* – enthalten. Das AP zur „Verhütung der Verschmutzung des Mittelmeers durch Festlandsquellen“ konkretisiert die einschlägigen Vorschriften der Konvention (Art. 8: „*Pollution from Land-Based Sources*“) und wird seinerseits durch mehrere „Gemeinsame Maßnahmen“ spezieller konkretisiert. Das Normengefüge des AP und die entsprechenden Gemeinsamen Maßnahmen werden am Ende dieses ersten Kapitels ausführlich dargestellt.

Hier sei nur kurz angesprochen, daß das durch die BK und das AP errichtete Schutzsystem darauf zielt,

- a) die Überwachung der Meeresverschmutzung durch FLQ zu systematisieren und zu vereinheitlichen sowie die Auswirkungen der angenommenen Schutzmaßnahmen zu bewerten (Art. 10 BK, Art. 8 AP).
- b) die Verschmutzung durch Stoffe, die im Anhang I, der „Schwarzen Liste“ aufgelistet sind, zu beseitigen (Art. 5 AP), bzw. die Verschmutzung durch

---

<sup>10</sup> DEJEANT-PONS, M., „*Les Conventions du Programme des Nations Unies pour l'Environnement Relatives aux Mers Régionales*“ in *Annuaire Francais de Droit International*, 1987, S. 689 ff, THACHER, P.S., „*UNEP: An Update on the Regional Seas Program*“, *Ocean Yearbook*, 4, S. 450ff

<sup>11</sup> „*The Contracting Parties shall individually or jointly take all appropriate measures in accordance with the provisions of this Convention and those Protocols in force to which they are party, to prevent, abate and combat pollution of the Mediterranean Sea Area and to protect and enhance the marine environment in that Area*“.

<sup>12</sup> „*The Contracting Parties shall co-operate in the formulation and adoption of protocols, in addition to the protocols open for signature at the same time as this Convention, prescribing agreed measures, procedures and standards for the implementation of this Convention*“.

Stoffe, die im Anhang II, der „Grauen Liste“ aufgelistet sind, streng zu beschränken (Art. 6 AP), und

- c) eine Vielzahl von Sachverhalten, z.B. Einzelheiten zum Einbringen von Abwasser ins Meer, getrennte Wiederaufbereitung von Abwasser, Normierung von Qualitätsstandards betreffend Bade-, Fischerei- und Muschelgewässer u.a. einheitlich zu regeln (Art. 7 AP).

### 1.3. Umweltschutzverwaltung

Die Ausführlichkeit dieser Vorschriften des AP und der zu ihrer Durchsetzung durch die Vertragspartner angenommenen Gemeinsamen Maßnahmen in Form von „*recommendations*“ verleihen dem durch die Konvention errichteten System hinsichtlich der Bekämpfung der Verschmutzung aus Festlandsquellen „Ansätze für eine gemeinsame (Umweltschutz-) Verwaltung“<sup>13</sup> des Mittelmeerraums. Diese Verwaltung soll durch die Vertragspartner der Konvention mit Hilfe der spezialisierten UNEP-Koordinations-Einheit für das Mittelmeer ausgeübt werden. Als „Verwaltung“ wird hier der von KISS<sup>14</sup> verwendete Begriff „*gestion de l'environnement*“ wiedergegeben. KISS gebraucht diesen Begriff mit Verweis auf den im Rahmen der Stockholmer Konferenz aufgestellten „Aktionsplan“. Demnach ist die „*gestion de l'environnement*“ eine der drei „Aktionstypen“. Die beiden anderen sind die „*évaluation*“ und die „*mesures d'appui*“<sup>15</sup>. Die UNEP-Aktivitäten sollen sich in den einzelnen Umweltbereichen entfalten. Zu der dem UNEP anvertrauten „Umweltverwaltung“ gehört das „*Regional Seas Programme*“, das die Aufgabe hat, „*à développer des ensembles conventionnels dans différentes régions du monde afin de combattre les pollutions, mais aussi pour contribuer à une meilleure gestion de l'ensemble de l'environnement dans ces zones*“. Das „Verwaltungsvorhaben“ begründet auch den zum Abschluß der regionalen Abkommen parallelen Erlaß der regionalen Aktionspläne, die die völkerrechtlichen Instrumente begleiten und ergänzen<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Der Ausdruck wird von GRAF VITZTHUM benutzt, um die völkerrechtlichen Schutzmaßnahmen für die Antarktis zu beschreiben, a.a.O., (Fußn.2) S. 471, anhand der „zahlreichen Empfehlungen (recommendations) der Konsultativtagungen, auf deren Grundlage u.a. die Sonderschutzgebiete in der Antarktis eingerichtet wurden;...“.

<sup>14</sup> KISS, a.a.O., (Fußn.5) S. 313 ff.

<sup>15</sup> KISS, ebd.

<sup>16</sup> So KISS, ebd., S. 314.

#### 1.4. Das Normengefüge der BK und des AP

Das Normengefüge der BK und des AP weist außerdem, im Vergleich und im Gegensatz zu anderen Bereichen des Umweltvölkerrechts, die dem Meeresumweltschutz wesenseigenen Merkmale auf<sup>17</sup>, nämlich Eigenständigkeit, innere Kohärenz und den gewohnheitsrechtlichen Charakter seines Kernvorhabens, nämlich den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt, wie im SRÜ (Art. 192<sup>18</sup>) kodifiziert wurde. Aber auch im Vergleich zu den anderen im Rahmen des *UNEP-Regional Seas Programmes* beschlossenen Konventionen, die der BK zeitlich nachfolgten, enthält die BK (und die Lima-Konvention über den Süd-Ost-Pazifik) *in puncto* Verschmutzung durch FLQ das beste Regelungssystem; dank dem AP ist die BK nämlich diejenige der beiden Konventionen, die über die erforderlichen konkreten Regelungen zur Durchsetzung des allgemeinen Gebots der Bekämpfung dieser Art von Meeresverschmutzung verfügt<sup>19</sup>.

#### 1.5. Der Begriff der Meeresverschmutzung

Die Bekämpfung der Meeresverschmutzung dieser Art ist mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. Dieser Umstand wird an mehreren Stellen dieser Arbeit noch thematisiert werden. Hier wird das Problem nur in seinen Grundzügen skizziert. Unter dem Ausdruck „**Verschmutzung aus Festlandsquellen**“ versteht man allgemein „die Folge der Gesamtheit der auf dem Festland stattgefundenen Verschmutzungsemissionen, die binnen kürzerer oder längerer Zeit und in welcher Form auch immer in die marine Umwelt gelangen“<sup>20</sup>. In der BK wird als Verschmutzung nicht die Folge, sondern die menschliche Handlung, die diese Folge verursacht, bezeichnet. Die Definition der Verschmutzung gemäß Art. 2 a der BK lautet „*Pollution means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine*

<sup>17</sup> S. GRAF VITZTHUM, a.a.O. (Fußn.2), S. 462: „Ein System miteinander vernetzter, gar in sich widerspruchsfreier Bestimmungen existiert gleichwohl nur in wenigen Bereichen, so ... im Seerecht“.

<sup>18</sup> „Die Staaten sind verpflichtet, die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren“. Zum gewohnheitsrechtlichen Charakter dieser Vorschrift siehe GRAF VITZTHUM, ebd., S. 467 und dort die Fußn. 292 und S. 472.

<sup>19</sup> KISS, a.a.O. (Fußn.5), S. 169.

<sup>20</sup> JEANSON, Ph., „*La pollution tellurique en droit francais*“, SFDE, S. 241. KINDT J.W., a.a.O. (Fußn.9), S. 1034. KWIATKOWSKA Barbara, „*Marine Pollution from Land-Based Sources: Current Problems and Prospects*“, ODIL 14 (1984), S. 319. CHARNEY, I. (ed.), *The New Nationalism and the Common Spaces, Issues in Marine Pollution and the Exploitation of Antarctica*, 2, Land-Based Sources of Marine Pollution and National Controls, William Whipple, JR.

*environment resulting in such deleterious effects as harm to living resources, hazards to human health, hindrance to marine activities including fishing, impairment of quality for use of sea-water and reduction of amenities*“<sup>21</sup>. Die Verschmutzung aus Festlandsquellen ist jede Art von Verschmutzung, die durch sich auf dem Festland befindende Quellen verursacht wird (Art. 8 BK). Aus diesen Definitionen folgt, daß auch die Beseitigung bzw. Bekämpfung der Verschmutzung vorwiegend auf die verursachende menschliche Handlung abzielen muß und nicht bloß auf die Einschränkung der Folgen.

### 1.6. Das GPA und die Montreal Guidelines

Diese Meeresverschmutzung durch menschliches Eingreifen stellte seit den 80er Jahren die wichtigste Verschmutzungsquelle der Meere dar<sup>21</sup>. Diese Tatsache wurde auch Mitte der 90er Jahre, trotz der zwischenzeitlich unternommenen Versuche der Völkergemeinschaft im Bereich des Umweltschutzes, durch das GPA (*Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities*) bestätigt, dessen Vorwort wie folgt lautet: „*About 80 per cent of all marine pollution is caused by human activities on land*“. Das GPA kam im November 1995 im Rahmen der Washington-Konferenz zustande, an der mehr als 100 Regierungen und die EU teilnahmen<sup>22</sup>. Im selben Text werden auch die wichtigsten Quellen dieser Art von Verschmutzung erwähnt: „*sewage disposal in rivers and the coastal ecosystem; inadequately treated waters from industries; discharges of nutrients of phosphorus and nitrogen used in agriculture, and finally, heavy metals and persistent organic pollutants (POP)*“. Die Vielfalt dieser Quellen weist auf das Maß der rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten hin, die mit der Bekämpfung der dadurch verursachten Meeresverschmutzung verbunden sind: es handelt sich dabei um ein breites Spektrum

---

<sup>21</sup> KINDT, J.W., a.a.O. (Fußn.9), S. 1064. CHURCHILL, R.R., LOWE A.W., *The Law of the Sea*, 1988, S. 277, UMWELT-WELTWEIT, Bericht des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) 1972-1982, Bearbeitung: Holdgate M.W., Kassas, M. u.a., Beiträge zur Umweltgestaltung, Band A 88, Berlin, 1983.

<sup>22</sup> Siehe *Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities*, <http://www.unon.org/unesp/gpa/gpaover.htm>.

sowohl von Verschmutzungsstoffen<sup>23</sup> und -quellen als auch von Auswirkungen auf die Meeresumwelt.

Das Globale Aktionsprogramm zum Schutz der Meeresumwelt vor Festlandsaktivitäten („*Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-Based Activities, GPA*“) stellt den letzten Versuch auf globaler Ebene dar, gegen die maritime Verschmutzung aus Festlandsquellen vorzugehen. Es handelt sich dabei um eine weitere, rechtlich unverbindliche Quelle konzeptueller und praktischer Anleitung (engl. „*guidance*“) für staatliche und regionale Behörden, die mit der Bekämpfung der Meeresverschmutzung durch Festlandsaktivitäten befaßt sind<sup>24</sup>. Es enthält Konzepte und Anweisungen aufgliedert in vier Kapitel; die drei ersten beinhalten rechtspolitische Konzepte je nachdem, ob die Bekämpfung auf nationaler (I), regionaler (II) oder internationaler Ebene (III) stattfindet. Im vierten Kapitel werden die einzelnen Verschmutzungsquellen nach drei Aspekten untersucht: 1. „*Basis for action*“, 2. „*Objectiv/proposed target*“ und 3. „*Activities*“. Letztere sind wiederum in jeweils drei Gruppen eingeteilt, wieder nach Handlungsebene: a) *National actions, policies and measures*, b) *Regional actions*, c) *International actions*.

In dem im Oktober 1995 aufgestellten Aktionsplan, der nach der UNCED, der Agenda 21 und der Rio-Deklaration unter der Ägide des UNEP von über 100 Regierungen und der EU angenommen wurde, wird allerdings auch die Tendenz deutlich, von dem Vorhaben einer weltweiten Regelung in diesem Bereich Abstand zu nehmen. Anders als bei den „*Montreal Guidelines*“, die die Schaffung einer weltweiten Regelung beabsichtigen, verfolgt das GPA keine entsprechende Zielsetzung. Die „*Montreal Guidelines*“, die im Jahre 1985, d.h. nach dem Abschluß der ersten regionalen Abkommen von einer Expertengruppe des UNEP im Bereich der Bekämpfung der Meeresverschmutzung durch FLQ und dem SRÜ<sup>25</sup> angenommen wurden, sind (u.a. auch) als eine Vorbereitungsstufe zu einem globalen Übereinkommen zu verstehen. Es handelt sich dabei um an die Regierungen gerichtete, unverbindliche Richtlinien, die das Ziel verfolgen, die nationalen Rechtsordnungen beim Abschluß von internationalen oder

<sup>23</sup> MENG QING-NAN, *Land Based Marine Pollution, International Law Development*, London / Dordrecht / Boston, 1987, S. 26 mit Verweis auf N.W. SCHMIDTKE und R. HELMER, *Technical Aspects of the Control of Marine Pollution from Land-Based Sources*, 1983.

<sup>24</sup> Siehe GPA, a.a.O., (Fußn.22) Introduction, /gpa/pol2a2.htm.

<sup>25</sup> Vgl. KISS, a.a.O. (Fußn.5), S. 167. Er spricht von „*directives dont le contenu juridique reste limité*“.



regionalen Abkommen oder beim Erlass von staatlichen Normen zu unterstützen. Sie beziehen sich wörtlich auf die in den vorangegangenen völkerrechtlichen Verträgen „gemeinsamen Elemente und Prinzipien“ und auf „die durch deren Vorbereitung und Anwendung gewonnene Erfahrung“<sup>26</sup>, darunter v.a. auf die UNCLOS, die Pariser Konvention, die Helsinki-Konvention und das AP der BK.

Ganz im Gegenteil werden z.B. in der die Annahme des GPA begleitenden „*Washington Declaration on Protection of the Marine Environment from Land-Based Activities*“ die großen regionalen Unterschiede und die daraus folgenden Unterschiede bei der Prioritätensetzung der verschiedenen Staaten bei ihrem Umgang mit der marinen Umwelt durch Aktivitäten auf dem Festland erwähnt<sup>27</sup>. In derselben Deklaration wird die Notwendigkeit einer globalen Regelung speziell bezüglich der POPs<sup>28</sup> und einer globalen Planung zum Umgang mit den Abwassern („*adequate treatment of waste water*“)<sup>29</sup> betont, was *a contrario* die Schaffung eines weltweiten Übereinkommens, die Verschmutzung durch Festlandsaktivitäten betreffend, ausschließt. Im selben Zusammenhang wird in Artikel 7 der Deklaration die regionale Zusammenarbeit hervorgehoben: „*Cooperating on a regional basis to coordinate efforts for maximum efficiency and to facilitate action at the national level, including, where appropriate, becoming parties to and strengthening regional cooperation agreements and creating new agreements where necessary*“.

### 1.7. Das Fehlen einer globalen Konvention

Die Bemühungen, die Verschmutzung durch FLQ auf globaler Basis zu kontrollieren und ihre Konsequenzen für die maritime Umwelt zu bekämpfen, sind mit unüberwindlichen Schwierigkeiten<sup>30</sup> verbunden, mit der Folge, daß es bis heute keine weltweite Konvention über die Meeresverschmutzung durch Festlandsquellen (FLQ) gibt. Das Vorhandensein eines weltweiten Übereinkommens würde den in den zahlreichen regionalen Abkommen meist wiederholten Regelungen universale

<sup>26</sup> Siehe Einleitung zu den „Montreal Guidelines“ in MOLITOR, a.a.O. (Fußn.29), S. 29.

<sup>27</sup> Siehe GPA, ebd., /gpa/pol2b12.htm.

<sup>28</sup> Siehe Art. 17 der Washingtoner Deklaration, in GPA, ebd., /gpa/pol2b12.htm.

<sup>29</sup> Siehe Art. 16, ebd.

<sup>30</sup> Vgl. GRAF VITZTHUM: „Die Bekämpfung der Meeresverschmutzung vom Land aus weist noch erhebliche Defizite auf“, a.a.O. (Fußn.2), S. 476.

Tragweite verleihen; dabei würde auch ihr gewohnheitsrechtlicher Charakter deutlich anerkannt, was für die innerstaatliche Geltung und Anwendung in mehreren Rechtsordnungen von Bedeutung sein kann. Die Perspektive einer globalen Konvention zur Bekämpfung der Verschmutzung der maritimen Umwelt durch FLQ wird auch im Vorwort der „*UNEP-Montreal Guidelines*“ erwähnt, wobei die „*Montreal Guidelines*“ auch als Vorbereitungsstufe einer solchen Konvention betrachtet werden: „*These guidelines are suggested as a broad framework...for the preparation in the longer term, should the need arise, of a global convention on pollution from land-based sources designed to strengthen international institutional arrangements to ensure the harmonization and application of global and regional rules, criteria, standards and recommended practices and procedures and to review the effectiveness of measures taken*“<sup>31</sup>.

Eine weltweite Regelung ist allerdings – zumindest in einer ersten Phase – nicht für alle Aspekte der Bekämpfung der maritimen Verschmutzung durch FLQ geeignet. So können z.B. die Kontroll- und Überwachungsmethoden zunächst nicht auf globaler Basis festgelegt werden, da die einschlägigen Gegebenheiten, wie z.B. die natürliche Grundlage, Anfangskonzentrationen von Verschmutzungsstoffen, natürliche Ressourcen, die geschützt werden sollen, in den verschiedenen Meeresregionen sehr unterschiedlich sind. Demnach werden bei der Verschmutzungskontrolle je nach Region z.B. auch unterschiedliche Fischarten als Indikatoren benutzt. Die Notwendigkeit einer „*at least initially*“ auf regionaler Basis organisierten Überwachung und Datensammlung wird auch in Art.2 Abs.5 der „*Montreal Guidelines*“ anerkannt<sup>32</sup>.

Die Notwendigkeit einer weltweiten Regelung zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung durch die „*Persistent organic pollutants (POPs)*“ ist im Rahmen des „*Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-Based Activities*“<sup>33</sup> manifestiert worden, in dem die Staaten ihr Einverständnis wie folgt abgegeben haben, „*international action is needed to develop a global, legally*

---

<sup>31</sup> *United Nations Environment Programme: Montreal Guidelines on the Protection of the Marine Environment Against Pollution from Land-Based Sources* (1985), in MOLITOR, Michael R., *International Environmental Law: primary materials*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, The Netherlands, 1991, S. 29 ff.

<sup>32</sup> Ebd., S. 46.

<sup>33</sup> GPA, a.a.O. (Fußn.22)

*binding instrument, amongst other international and regional actions, for the reduction and/or elimination of emissions and discharges, whether intentional or not, and, where appropriate, the elimination of the manufacture and the use of, and illegal traffic in, the persistent organic pollutants...<sup>34</sup>.*

## 1.8. Das dritte Seerechtsübereinkommen

Ansätze einer weltweiten Regelung zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Festlandsquellen (FLQ) findet man im Art. 207 SRÜ, der den ersten Versuch einer umfassenden – wenn auch sehr allgemeinen<sup>35</sup> – Regelung der Verschmutzung durch FLQ auf universaler Ebene darstellt. Nach der unklaren Vorschrift des ersten Absatzes verpflichten sich die Staaten zum Erlaß von Gesetzen und Regelungen zur Vorbeugung, Verringerung und Kontrolle der Meeresverschmutzung durch FLQ, Flüsse, Mündungen, Abwasserkanäle und Ausflußstrukturen, unter Berücksichtigung der bereits international vereinbarten Regeln, Standards und der empfohlenen Praktiken und Verfahren. Das Ziel der zu treffenden Maßnahmen reicht nicht bis zur Beseitigung der Verschmutzung, sondern umfaßt nur die Reduzierung der Verschmutzung durch besonders gefährliche Stoffe („*toxic...especially...persistent...*“) auf das höchstmögliche Minimum. Art. 207 des SRÜ legt keine Stoffwerte (Mindeststandards)<sup>36</sup> bezüglich der Emissions- oder Wasserqualität fest und enthält keine diesbezügliche Vorschrift, trotz der bestehenden internationalen Gesetzgebung und Praxis<sup>37</sup>. Auf der anderen Seite ist im Art. 207 Abs. 4 SRÜ, den Forderungen der Entwicklungsländer entgegenkommend, eine einschränkende Klausel enthalten<sup>38</sup>. Zu den positiven Elementen dieser Regelung zählen die im Vergleich zu den übrigen Vorschriften nur vage formulierten („*States shall endeavour to harmonize...*“) Aufforderungen zur Harmonisierung der staatlichen Umweltpolitik auf regionaler Ebene (Abs. 3), sowie die „in höchstmöglichem Maße“ bezweckte

<sup>34</sup> GPA, ebd., /gpa/pol2a5.htm, Abs. 88a.

<sup>35</sup> KWIATKOWSKA Barbara, op.cit (Fußn.20), S. 318. Vgl. auch die Einschätzung von GRAF VITZTHUM: „Das Seerechtsübereinkommen von 1982 (Art. 207) kommt über Bemühensklauseln nicht hinaus“, a.a.O. (Fußn.2), S. 476.

<sup>36</sup> Ebd.

<sup>37</sup> Vgl. Art. 210, 6 SRÜ: „*National laws, regulations and measures shall be no less effective ...than the global rules and standards*“.

<sup>38</sup> „*taking into account characteristic regional features, the economic capacity of developing States and their need for economic development*“. Siehe auch Prinzip 12 und 7 der Deklaration von Rio.

Reduzierung der toxischen und anhaltenden Verschmutzung, die in diesem Fall durch keine wirtschaftlichen Kriterien relativiert wird<sup>39</sup>.

## 1.9. Internationale und regionale Lösungsansätze

Die Schwierigkeiten, die Verschmutzung durch FLQ auf internationaler Ebene einheitlich zu regeln, wie z.B. bei der Verschmutzung durch Schiffe, hängen mit der Tatsache zusammen, daß die Ursachen dieser Art der Meeresverschmutzung vom Festland ausgehen, d.h. vom staatlichen Territorium, auf dem die Staatensouveränität am intensivsten ausgeübt wird<sup>40</sup>. So müssen, wie GRAF VITZTHUM zutreffend bemerkt, „die erforderlichen Maßnahmen sich unmittelbar auf die Befugnis über die Gebietshoheit auswirken, also in besonderem Maße etwas mit Kosten, Standort, Beschäftigung, Infrastruktur zu tun haben“<sup>41</sup>.

Auch aus diesem Grunde bietet eine Annäherung des Problems auf regionaler Ebene bessere Voraussetzungen für die Akzeptanz und die Durchsetzung der Völkerrechtsvorschriften zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung durch FLQ. Außerdem kann diese regionale Annäherung die Basis für eine einheitliche, weltweite Regelung vorbereiten. Die „*Montreal Guidelines*“, die eine solche Vorbereitung anstreben, konnten sich auf die existierenden, vorwiegend regionalen Konventionen, u.a. z.B. auf das AP beziehen, um die gemeinsamen Elemente und Prinzipien hervorzuheben, die zunächst zu einer gemeinsamen Richtlinie, später dann zu einer gemeinsamen Regelung führen könnten<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> WOLFRUM, R., Die Internationalisierung staatsfreier Räume, Springer 1984, S. 648.

<sup>40</sup> TIMAGENIS, Gr.J., a.a.O. (Fußn.1), Vol. I: „*Land-based marine pollution...originates in an area (the land) where the element of national sovereignty is particularly strong*“. CHURCHILL, R.R., LOWE A.W., a.a.O. (Fußn.21).

<sup>41</sup> GRAF VITZTHUM, a.a.O. (Fußn.2), S. 476.

<sup>42</sup> Siehe dazu die Bemerkung von GÜNDLING, bezogen auf das vertragliche Umweltvölkerrecht in globo: „... when dealing with problems of global nature, States often conclude treaties on the regional level because it is often only on this level that the political preconditions for the adoption of an agreement can be met“ *Environment, International Protection*, [1986], EPIL, Volume Two, 1995, S. 99. Im selben Sinn auch die Bemerkung von KISS: „Une telle régionalisation s'explique, car souvent une certaine homogénéité entre États aux points de vue géographiques, climatiques mais aussi économique, culturel, social et politique facilite la coopération dans le domaine de l'environnement comme d'ailleurs dans tout autre domaine“, in KISS, a.a.O. (Fußn.5), S. 51.

## 1.10. Schwierigkeiten des nationalen Lösungsansatzes

Während die Bekämpfung der durch Schiffe und Flugzeuge verursachten Verschmutzung eine Zusammenarbeit fast ausschließlich der nationalen Seebehörden, d.h. mehr oder weniger homogener Verwaltungsbehörden, voraussetzt und außerdem eine durch bestimmte und begrenzte Stoffgruppen verursachte Art von Verschmutzung betrifft, ist die Situation bei der Festlandsquellen-Verschmutzung weitaus komplizierter. Hier müssen nämlich viele verschiedene Abteilungen mehrerer, oft parallel zuständiger, nationaler Verwaltungsinstitutionen zusammenarbeiten (von Seebehörden über Umwelt-, Industrie- und Landwirtschaftsministerien bis hin zu den lokalen Stadt- und Gemeindebehörden), obwohl diese Behörden oft nicht einmal auf nationaler Ebene koordinierbar sind.

Das Völkerrecht könnte hier positiven Einfluß ausüben und zur Rationalisierung des entsprechenden Bereichs der nationalen öffentlichen Verwaltungen beitragen. Einen solchen Einfluß können auf interner staatlicher Ebene die materiellrechtlichen Vorschriften des AP ausüben, z.B. die Verpflichtung gem. Art. 6 AP zur vorherigen Genehmigung des Einbringens von Stoffen der Grauen Liste ins Mittelmeer, wobei die Vorschriften des dritten Anhangs zu berücksichtigen sind, die Annahme von gemeinsamen Leitlinien, Standards und Kriterien gem. Art. 7 AP und die in den ausführlichen Gemeinsamen Maßnahmen vorgesehenen Regelungen, die sowohl den Umgang mit bestimmten Stoffen und Quellen als auch Vorschriften institutioneller Natur betreffen, wie z.B. die Benennung der für die Verschmutzungskontrolle zuständigen Behörden gem. Art. 10 BK.

Zur Rationalisierung der nationalen öffentlichen Verwaltung können ebenfalls die unverbindlichen Anweisungen der Montreal Guidelines und des GPA beitragen.

Ebenfalls müssen oft die verschiedensten nationalen Rechtsnormen überprüft und harmonisiert werden. Die Rechtsnormen, die für den Schutz des Meeres relevant sind, finden sich ebenso wie das Umweltrechts im allgemeinen in den meisten nationalen

Rechtsordnungen auf viele verschiedene Rechtsgebiete verstreut<sup>43</sup>. Die völkerrechtlichen Normen, in diesem Fall die BK und das AP, zielen u.a. auch auf die Vereinheitlichung dieser nationalen Normen, im Hinblick auf die Entstehung eines einheitlichen rechtlichen Instrumentariums für die ganze Mittelmeerregion ab; die völkerrechtliche Vorschrift dient hier demnach als „Querschnittregelung“<sup>44</sup>.

Außer den vorerwähnten Schwierigkeiten organisatorisch-institutioneller und rechtstechnischer Natur ist die Bekämpfung der Meeresverschmutzung durch FLQ mit einer Reihe anderer Hindernisse konfrontiert. Da diese Art von Verschmutzung durch fast sämtliche menschliche Aktivitäten auf dem Land verursacht wird, z.B. durch Haushalte, Industrie, Landwirtschaft, Luftverschmutzung, erfordert der Versuch, sie zu kontrollieren und zu bekämpfen, ein technisches *know-how* und eine spezielle Infrastruktur, z.B. Überwachungsstationen, Labore, spezialisierte Inspektions- und Genehmigungsbehörden etc. Erforderlich sind somit große finanzielle Investitionen<sup>45</sup>. Damit die Vorschriften zur Bekämpfung der Verschmutzung eingehalten werden, müssen Kläranlagen nicht nur in den Städten und für die Hotels, sondern auch für die Industrie errichtet werden und zwar in Regionen, wie z.B. dem Mittelmeer, wo sich ein sehr großer Teil der menschlichen Aktivitäten an oder in der Nähe der Küsten abspielt<sup>46</sup>. Auch muß der Gebrauch von bestimmten Stoffen völlig eingestellt und die Produktionsweise bestimmter Stoffe radikal geändert werden. Es müssen weiterhin qualifizierte und entsprechend ausgestattete Verwaltungsbehörden, z.B. Überwachungs- und Genehmigungsmechanismen, errichtet werden.

---

<sup>43</sup> BOTHE/GÜNDLING, „Neuere Tendenzen des Umweltrechts im internationalen Vergleich“, Umweltbundesamt, Berichte 2/90, Berlin 1990, S. 2 und S. 91 über den Gewässerschutz.

<sup>44</sup> Ebd., Anm. 41, S. 9.

<sup>45</sup> KWIATOWSKA, B., a.a.O. (Fußn.20), S. 318.

<sup>46</sup> Die in den Mittelmeer-Küstenregionen ansässige Bevölkerung hat sich in den letzten 40 Jahren fast verdoppelt. Gleichzeitig verläßt die Landbevölkerung das Land, um in die Großstädte zu ziehen, die sich an den Küsten befinden. 40% der städtischen Bevölkerung der Mittelmeerregion wohnt im Moment in Küstenregionen, und diese städtische Bevölkerung soll sich schätzungsweise um das Jahr 2025 verdoppelt haben. Diese und andere ausführliche Informationen über Bevölkerung, Tourismus und Industrie an den Küsten des Mittelmeers sowie deren Auswirkung auf die Meeresumwelt in UNEP/MAP: Protecting the Mediterranean from land-based pollution, UNEP/MAP, Athens 2001, prepared by MARIA CAPARIS, coordinated by FRANCESCO SAVERIO CIVILI, S. 9-20.

Diese Tatsachen, die sich als wichtige Komponenten der vorerwähnten Regelungsschwierigkeiten erweisen, stellen einen brennenden Streitpunkt<sup>47</sup> zwischen entwickelten und sich entwickelnden Länder dar, der einer weltweit einheitlichen Regelung im Wege steht<sup>48</sup>. Charakteristisch sind in dieser Hinsicht die Bemerkungen des GPA, fünfzehn Jahre nach der Annahme und 10 Jahre nach dem Inkrafttreten des AP. Unter dem Titel „*What will the GPA do?*“ wird die „*Assistance to countries in need of assistance and clearing-house arrangements*“ hervorgehoben, darunter die „*Mobilization of financial resources*“. Auch in den einzelnen Kapiteln des GPA ist von der Notwendigkeit der „*scientific, technical and financial cooperation with countries in need of assistance*“ die Rede, z.B. bei der Abwasser-Bekämpfung durch die Errichtung von Kläranlagen<sup>49</sup>.

### 1.11. Vorteile der regionalen Lösung

Angesichts all dieser Schwierigkeiten und abgesehen von den erwähnten Versuchen, den Sachverhalt in der Zukunft auf weltweiter Basis zu regeln, sprechen sowohl die naturwissenschaftlichen Argumente als auch der aktuelle Stand der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auf universaler Ebene dafür, möglichst begrenzte Meeresregionen mit ähnlichen biologischen und geophysischen Merkmalen und Anrainerstaaten mit vorwiegend homogener sozio-ökonomischer Ordnung nach wie vor als Experimentierfeld für die Anwendung von einheitlichen Schutzmechanismen zu gebrauchen.

Was allerdings die Verschmutzung durch besonders gefährliche Stoffe und Stoffverbindungen angeht, z.B. hochtoxische und radioaktive Verschmutzung, ist die Notwendigkeit einer weltweit einheitlichen Regelung unumstritten. Dies bezeugt unter anderem auch die Tatsache, daß die zahlreichen Abkommen mit regionaler Tragweite

---

<sup>47</sup> DOBBERT, J.-P., „*Protocol to Control Pollution in the Mediterranean*“, *Environmental Policy and Law*, 6, 1980, S. 111.

<sup>48</sup> PATRONOS, a.a.O. (Einleitung, Fußn.1), S. 501, über die Argumentation der Entwicklungsländer bezüglich der Verpflichtungen der entwickelten Länder, die Kosten der aktuellen Umweltkrise zu übernehmen. Vgl. auch die einschlägige Bemerkung von TIMAGENIS, a.a.O. (Fußn.1), Vol. I., S. 16, die sich direkt auf die Verschmutzung aus FLQ bezieht: „*States, in particular developing states, are not willing to accept international limitations on their economic policies which might result in a slowing down of their development. Therefore, this form of pollution is tackled basically through national legislation*“.

<sup>49</sup> Siehe z.B. GPA, IV. *International Cooperation, A. Capacity-building*, in GPA, a.a.O. (Fußn.22), /gpa/pol2a5.htm, Kapitel A, Sewage, in GPA, op.cit. /gpa/pol2a7.htm.

mehr oder weniger identische Stoffe und Stoffgruppen in ihre Schwarzen Listen eingetragen haben.

Für eine zumindest auf regionaler Ebene einheitliche Regelung sprechen im Falle des Mittelmeers auch die gemeinsamen Interessen der Mittelmeerländer an der Erhaltung der Umwelt, der gemeinsamen Meeresregion. Im Gegensatz zu anderen regionalen Versuchen (z.B. Ostsee, Nord-Ost-Atlantik), wo die entsprechende Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Meeresverschmutzung auf eigener Initiative der „industriell und umweltpolitisch annähernd homogene Anrainerstaaten“<sup>50</sup> basierte, lassen sich die wirtschaftlich wie umweltpolitisch weitgehend heterogenen Anrainerstaaten des Mittelmeers wahrscheinlich nur mit Hilfe einer regionalen internationalen (Verwaltungs-) Organisation<sup>51</sup> zur Zusammenarbeit bringen.

### **1.12. Zielerreichung durch Regionalisierung des völkerrechtlichen Schutzes der Meeresumwelt**

Fraglich bleibt, inwieweit diese „immer stärkere Regionalisierung des Meeresvölkerrechts“<sup>52</sup> alle ihre Ziele erreicht hat und inwieweit sie unter Berücksichtigung der aktuellen völker- und nationalrechtlichen Gegebenheiten ihre Ziele erreichen kann. Es stellt sich ebenso die Frage, ob durch die Institutionalisierung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und durch den gegenseitigen Austausch von Informationen, einheitliche Regelungen geschaffen wurden und ob primär eine effiziente, einheitliche Durchsetzung der vereinbarten Normen gewährleistet wird. Im Rahmen dieser Arbeit wird deshalb an Hand der Umsetzung des AP ins innerstaatliche Recht der drei Vertragspartner überprüft, inwieweit Begriffe wie „Solidarität“ und „Zusammenarbeit“<sup>53</sup>, die in vielen einschlägigen allgemeinen und speziellen völkerrechtlichen Verträgen tragende Bedeutung bei der allgemeinen Tendenz zur

---

<sup>50</sup> GRAF VITZTHUM, a.a.O. (Fußn.2), S. 476, hier wird die Nordsee als Beispiel angeführt.

<sup>51</sup> STEIN, R., *The potential of regional organisations in managing man's environment* in HARGROVE J.L. (Hrsg.), *Law, Institutions and the Global Environment*, 1972, S. 255-57.

<sup>52</sup> MENZEL, IPSEN; EPPING, *Völkerrecht-5*, völlig Neubearbeitete Aufl., München: Beck 2004.

<sup>53</sup> Über den Begriff der internationalen Zusammenarbeit s. ausführlich PATRONOS, a.a.O. (Fußn.1, Einleitung), S. 499. Dort ist die Rede von einer heutzutage intensiver werdenden Tendenz zur Verteidigung der nationalen Souveränität auf eine Weise, die mit der Verfolgung von überstaatlichen Interessen nicht inkompatibel ist.



Regelung regionaler Umweltmaterien auf völkerrechtlich einheitlicher Ebene haben, in der Rechtspraxis der Vertragspartner des AP tatsächlich berücksichtigt werden.

Die wesentliche Frage, die sich bei ähnlichen Versuchen einer völkerrechtlichen, regionalen Regelung des Schutzes bestimmter Umweltbereiche stellt, ist, inwieweit dabei traditionelle, wesensbestimmende Prinzipien der Völkerrechtsordnung<sup>54</sup> fortentwickelt werden. Gemeint ist vor allem der Regelungsgegenstand des Völkerrechts als „Rechts **der internationalen Beziehungen**“, d.h. als die Gesamtheit der Rechtsnormen, die die **grenzüberschreitenden Interaktionen** von Völkerrechtssubjekten regelt<sup>55</sup>.

### 1.13. Die Besonderheit des Regelungsgegenstandes des AP

Das AP regelt den Schutz von Gütern wie der Umwelt der **inneren Gewässer**. Innere Gewässer sind gem. Art. 3 b der BK „Gewässer, die landeinwärts von den Basislinien liegen, von denen aus die Breite der unter staatlicher Hoheitsgewalt stehenden Seegebiete gemessen wird und die sich im Falle von Wasserläufen bis zur Süßwassergrenze erstrecken“ und gem. Art. 3 c die „**Salzwassermoore, die mit dem Meer in Verbindung stehen**“ („*saltwater marshes communicating with the sea*“). Die inneren Gewässer sind zwar aus dem Anwendungsbereich der BK gem. Art. I Abs. 2 BK grundsätzlich ausgeschlossen („*Except as may be otherwise provided in any protocol to this Convention, the Mediterranean Sea Area shall not include internal waters of the Contracting Parties*“), fallen aber gemäß Art. 3 Abs. b und c AP, ebenfalls wie das Küstenmeer und die staatsfreien Gewässer, in den Anwendungsbereich des Protokolls.

Der Schutz solcher Güter gehört nicht selbstverständlich zu den „grenzüberschreitenden Interaktionen“, die das Völkerrecht traditionell zu regeln pflegte; das moderne Völkerrecht regelt allerdings nicht nur grenzüberschreitende Interaktionen. Die durch das moderne Völkerrecht Regelung des Umgangs mit den internen Gewässern ist dadurch begründet, daß die ökologische Zerstörung der inneren- und der

<sup>54</sup> GRAF VITZTHUM, a.a.O. (Fußn.2), S. 33.

<sup>55</sup> Ebd., S. 21. S. auch S. 24 und Verweis auf die VR-Definition von P. Guggenheim; demnach ist das Völkerrecht der „Inbegriff jener Rechtsnormen, welche die zwischenstaatlichen Beziehungen regeln“.

Küstengewässer, selbst der Binnengewässer, letztendlich auch breitere Regionen (hier: die ganze Mittelmeerregion) und vor allem die maritimen Grenzgebiete belastet. Insofern ist der Schutz dieser Gewässer Gegenstand der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, die durch die Konvention begründet wird. Es bleibt trotzdem fragwürdig, inwieweit die Rettung z.B. von Regionen mit inneren Gewässern, wie z.B. der Thermaischen Bucht von Thessaloniki in Griechenland, des Hafens von Sfax (Tunesien), der salzigen Seen von Tunis und der Bizerte in Tunesien, die von benachbarten Grenzregionen bzw. von internationalen Gewässern weit entfernt liegen, Regelungsgegenstand des Völkerrechts sein sollten. Es ist bemerkenswert, daß die sogenannten „*pollution hot spots*“, d.h. die Schwerpunkte der Verschmutzung der Meeresregionen des Mittelmeeres, die mit hochtoxischen Stoffen aus Festlandsquellen verschmutzt sind, sich zum großen Teil in Häfen, d.h. in inneren Gewässern, befinden<sup>56</sup>. Der untrennbare ökologische Zusammenhang dieser inneren, der vollen staatlichen Souveränität unterliegenden Bereiche mit dem Küstenmeer und der Hohen See sowie ggf. auch mit den internen Gewässern anderer Staaten reicht allerdings zumindest ansatzweise, um einen hinreichenden internationalen Bezug, der den Schutzbereich des AP rechtfertigt, zu begründen.

Sowohl die territoriale Dimension der Regelungsgegenstände des AP als auch die enge Verknüpfung der Regelungsgegenstände mit der Ausübung der öffentlichen Verwaltung in mehreren Bereichen verweisen auf eine Zielsetzung, die über das Niveau der „grenzüberschreitenden Interaktionen“ und somit über den Regelungsgegenstand des klassischen Völkerrechts hinausgeht. So gehören logischerweise Vorschriften, die auf die Vereinheitlichung der Emissions- und Gebrauchsstandards abzielen (z.B. Art. 5 III AP und die zu seiner Ausführung angenommenen Gemeinsamen Maßnahmen), eindeutig zum Programm einer vereinheitlichten Verwaltung, die dann auch internationaler Kontrolle unterliegen würde und zwar in dem Maße, in dem die entsprechenden Vorschriften der BK und des AP tatsächlich Anwendung fänden. Gemeint sind hier vor allem Art. 20 und 21 der BK, die die Berichterstattung und die Einhaltungskontrolle betreffen sowie Art. 13 AP, der den Austausch von Informationen

---

<sup>56</sup> Dazu UNEP/MAP, *Protecting the Mediterranean...*, op.cit., S. 38. Vgl. auch die „Hot-Spot-Liste“ für die ganze Mittelmeer-Küstenregion in UNEP: *Strategic Action Programme to Address Pollution from Land-Based Activities*. UNEP, Athens, 1999, S. 48-52.

unter den Vertragspartnern über die Durchführung der Maßnahmen, die in der AP vorgesehen sind, betrifft.

Auch abgesehen davon und ungeachtet der Einhaltung dieser Vorschriften, stellen allein die Tatsache des Zusammentreffens und Austausches der Vertragspartner im Rahmen des MAP (*Mediterranean Action Plan*, 1975<sup>57</sup>) und der BK unter Beteiligung der NGOs<sup>58</sup> sowie die Veröffentlichung von einschlägigen Studien und Daten auf Initiative der UNEP-Koordinationsseinheit für das Mittelmeer im Rahmen des MAP einen informellen Kontrollmechanismus dar. Die schon im Jahre 1985 in den „Vereinbarten Verfahrensregelungen“ (*Rules of Procedure*) vorgesehene Beteiligung der NGOs an den Sitzungen und Konferenzen der Vertragspartner auf Einladung des Exekutivdirektors mit dem stillschweigenden Einverständnis der Vertragspartner (Regelung 8.1.B.) führte zur Beteiligung von zahlreichen NGOs an den Verfahren der BK und des AP. Als beispielhaft für diese Beteiligung sind hier die NGOs zu erwähnen, die sich u.a. an der 9. regelmäßigen Sitzung der Vertragspartner im Jahr 1995 beteiligten: *Forum for the Lagoon of Venice*, *Foundation for International Studies (FIS)*, *Friends of the Earth*, *Greenpeace International*, *International Juridical Organization for Environment and Development (IJO)*, *International Ocean Institut (IOI)*, *Mediterranean Association to Save the Sea Turtles (MEDASSET)*, *Turkish Marine Environment Protection Association (TURMEPA)*, *World Wide Fund for Nature International (WWF)* u.a.<sup>59</sup>

Im Fall des AP kann der Schutzgegenstand nur mittelbar als Teil des gemeinsamen Erbes des Mittelmeers (Präambel der BK, Abs. 2) angesehen werden<sup>60</sup>. Der völkerrechtliche Schutz der inneren Gewässer weist größere Ähnlichkeiten mit dem Schutz anderer, sich auf dem nationalen Territorium befindenden Umweltgüter auf, wie z.B. Flüsse, Feuchtgebiete, Tiere und Pflanzen, als mit dem völkerrechtlichen Schutz

---

<sup>57</sup> SIMONS, J., „Der Aktionsplan des Mittelmeers. Zehn Jahre internationale Zusammenarbeit für den Umweltschutz“, ZfU 4/86, 391-402.

<sup>58</sup> Zur rechtlichen Basis der Beteiligung der NGOs an den Sitzungen und Konferenzen der Vertragspartner siehe Regelung 8.1.B., Verfahrensregelungen für die Meetings und Konferenzen der Vertragspartner der Barcelona-Konvention und der mit ihr zusammenhängenden Protokolle, in UNEP, *Nairobi, Rules of Procedure for meetings and conferences of the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and its related Protocols*, United Nations, New York 1985 (und spätere Modifizierungen von 1993 und 1998), S. 3. Siehe weiter unten, S. 37 und FBn. 100.

<sup>59</sup> Die vollständige Liste im *Report of the Ninth Ordinary Meeting of the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and its Protocols*, UNEP/(OCA)/MED IG5/16, 8 June 1995, UNEP, Athens, 1995, S. 1 ff.

<sup>60</sup> DEJEANT-PONS, M., a.a.O. (Fußn.10), A.F.D.I., S.700: gemeinsames Erbe „*par affectation*“.

der marinen Umwelt gegen Verschmutzung durch Schiffe und Flugzeuge. Auch die Verschmutzungsquellen, die man zu kontrollieren und teilweise auch zu beseitigen beabsichtigt, befinden sich auf dem Festland. Gem. Art. 4 Abs. 1 a der BK findet das AP Anwendung auf „alle verunreinigenden Ableitungen, die das Protokollgebiet von auf dem Landgebiet der Partner gelegenen Quellen erreichen“ und folglich der staatlichen Souveränität unterliegen.

#### **1.14. Geschichte und aktueller Stand**

Das AP, das inhaltlich bezüglich der Ausführlichkeit seiner Regelungen und deren territorialer Tragweite große Ähnlichkeiten mit den beiden vorangegangenen Konventionen von Paris und von Helsinki aufweist, regelt gleichwohl eine wesentlich kompliziertere Materie als die zuvor genannten Konventionen: Dieser Umstand ist auf eine Reihe von historisch-sozialen Gegebenheiten des Zeitpunktes seines Zustandekommens (Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre) zurückzuführen. Es handelte sich um die goldenen Jahre der Umweltbewegung. Auf völkerrechtlicher Ebene startete diese Ära mit der hoffnungsvollen Annahme der Stockholmer Erklärung im Jahre 1972. Im Rahmen des Aufschwungs, der in dieser ersten Phase herrschte, unter dem Druck der NGOs und unter dem Einfluß des UNEP, der auch seine Positionen zu festigen versuchte, nahmen die Mittelmeer-Anrainerstaaten das fortschrittliche Regelungswerk des AP an, das potenziell ihre Souveränität weitgehend einschränken kann.

Sowohl auf der internationalen als auch auf der nationalen Ebene haben sich heute die Gegebenheiten wesentlich verändert: nach dem Aufschwung der 70er-80er Jahre kam Skepsis und intensive Kontroversen auf, die auch in Rio im Rahmen der UNCED deutlich wurden. Die späteren internationalen Abkommen, die die Verschmutzung aus Festlandsquellen in anderen Meeresregionen betreffen, sind weniger ausführlich als das AP abgefasst, während die weltweiten Versuche der Bekämpfung dieser Umweltverschmutzung auf der Leitlinienebene stagnieren. Ein Beispiel dafür ist das bereits erwähnte *GPA*, das an die Stelle eines verbindlichen Übereinkommens getreten ist. Auch sämtliche neue regionale Konventionen, die, angenommen unter der Schirmherrschaft der UN der BK folgten (einschl. Des noch nicht in Kraft getretenen modifizierten AP) distanzieren sich weitgehend vom Modell der „Schwarzen“ und der

„Grauen“ Liste, vor allem aber von absoluten Verbotsklauseln (Art. 5 AP) oder von konkreten Verpflichtungen zur vorherigen Genehmigung von Einbringen oder Einleiten von Stoffen ins Meer (Art. 6 AP). Stattdessen beinhalten sie allgemeinere Leitlinien und Prinzipien. Als Beispiel für den Bereich der völkerrechtlichen Regelung der Verschmutzung durch FLQ werden hier das GPA und die Nachfolger-Regionalabkommen der BK sowie für den globalen Umweltbereich die Agenda 21 und die Deklaration von Rio erwähnt<sup>61</sup>. Das AP selbst wurde durch eine Änderung Mitte der 90er Jahre an seine Nachfolger angepaßt und sein Regelungsgehalt wurde dementsprechend wesentlich entkräftet. Die neue Fassung ist noch nicht in Kraft getreten.

In diesem Zusammenhang ist eine genau entgegengesetzte Relation festzustellen: je mehr die Anerkennung des Völkerrechts gestärkt wird, desto allgemeiner werden seine Regelungen; im Bereich der Verschmutzung durch FLQ ist die Bevorzugung von hauptsächlich programmatischen Regelungen eindeutig erkennbar. Diese Entwicklung verläuft parallel mit dem Aufflammen dualistischer Einstellungen in Ländern wie Tunesien. Dennoch entfaltet das Protokoll in der begrenzten Zeit seiner Anwendung seine regelnde Dynamik im innerstaatlichen Recht der Vertragspartner. Auf der staatlichen Ebene ist es unklar, ob und wann eine staatliche Rechtsordnung sich „öffnen“ und der völkerrechtlichen Norm Tragweite und Anwendbarkeitsmöglichkeiten geben wird. Diese Entwicklung ist von der jeweiligen rechtspolitischen Konstellation stark abhängig, da das Völkerrecht und seine innerstaatliche Anwendung, ähnlich oder sogar mehr als das Verfassungsrecht, einen intensiv politischen Charakter aufweisen.

### **1.15. Der intensiv territoriale Charakter des Regelungsgegenstandes**

Nun können wir unsere Analyse bezüglich der Umsetzung des AP der BK ins innerstaatliche Recht von Frankreich, Griechenland und Tunesien auf drei grundlegende Feststellungen und zwei sich daraus ergebende Fragen stützen:

---

<sup>61</sup> Vgl. z.B. die Konvention von Kuwait (angenommen 1978, in Kraft getreten 1979), die Konvention von Abidjan (angenommen 1981, in Kraft getreten 1984), die Konvention von Lima (angenommen 1981, in Kraft getreten 1986), die Konvention von Jeddah (angenommen 1982, in Kraft getreten 1985), die Cartagena Konvention (angenommen 1983, in Kraft getreten 1986), die Nairobi Konvention (angenommen 1986, in Kraft getreten 1996), die Noumea Konvention (angenommen 1986, in Kraft getreten 1990), die Bucharest Konvention (angenommen 1992, in Kraft getreten 1994) etc.

- a) Das AP ist Teil eines dynamischen, laufenden Prozesses, nämlich des Versuchs des UNEP, den Schutz der regionalen Meere einer einheitlichen, speziellen völkerrechtlichen Rechtsordnung unter Beachtung der Grundprinzipien des SRÜ zu unterstellen.
- b) Die Regelungen des AP gehören zu einem fortschrittlichen Teil des Umweltvölkerrechts, zum kohärenten und selbständigen maritimen Umweltvölkerrecht. In Verbindung mit den allgemeinen, völkergewohnheitsrechtlichen Vorschriften, wie sie im SRÜ kodifiziert sind, den Rahmen-Regelungen der BK und den ausführenden und ausführlichen Regelungen, die in den Gemeinsamen Maßnahmen der Vertragspartner vorgesehen sind und die bestimmte Emissions- bzw. Qualitätsgrenzwerte sowie bestimmte Messungs- und Kontrollmethoden festlegen, stellt das AP ein ausführliches Regelungssystem dar.
- c) Dieses Regelungssystem zielt auf die Regelung einer Materie, die, anders als bei anderen Bereichen des maritimen Umweltvölkerrechts, nicht staatsfreie Räume, sondern maritime Zonen betrifft, die zum staatlichen Territorium *stricto sensu* gehören: Salzwassermoore, Hafengewässer, Flussmündungen. Die Regelungen betreffen ebenfalls die Quellen und die „Überträger“ der Verschmutzung, die auf dem staatlichen Territorium der Vertragspartner existieren: kommunale, industrielle und landwirtschaftliche Abwasser, Flüsse, Kanäle und Bäche, die die Verschmutzung ins Meer tragen. Dabei handelt es sich freilich um Bereiche bzw. Gebiete, die der staatlichen Souveränität vollkommen unterliegen. Bei der Umsetzung der Regelungen des AP in die staatlichen Rechtsordnungen ist die völkerrechtliche Grundlage nicht mehr ausschließlich die nachbarrechtliche, z. B. in der Form, daß eine im Staat A durchgeführte Aktivität den Interessen des Nachbarlandes B keinen Schaden zufügen darf, sondern auch der Schutz der maritimen Umwelt des Mittelmeeres an sich. Diese – sich auf dem staatlichen Territorium befindende – Umwelt wird dadurch als Ganzes zu einem völkerrechtlich geschützten Rechtsgut erhoben.

Es scheint jedenfalls, daß im Falle der Anwendung solcher Regelungen, wie die des AP im nationalen Recht, die folgende Einschätzung betreffend das aktuelle Umweltvölkerrecht

mit großer Genauigkeit zutrifft: „Die Umsetzung dieser umweltvölkerrechtlichen Regelungen in einzelstaatliches Recht erzwingt in den staatlichen Rechtsordnungen häufig intensive Anpassungen. Im „neuen“ Umweltsektor stehen nationales, europäisches und internationales Recht **in engerer Wechselbeziehung zueinander als in vielen traditionsreicheren Rechtsbereichen**“.<sup>62</sup>

Zumindest formell messen die drei nationalen Rechtsordnungen, mit denen sich diese Arbeit befaßt, den Vorschriften des AP einen besonders hohen Rang bei. Gemäß den entsprechenden Vorschriften der französischen, der griechischen und der tunesischen Verfassung haben sie als vertragliche völkerrechtliche Regelungen Vorrang auch gegenüber den später in Kraft getretenen nationalen Gesetzen. Es wird sich zeigen, inwieweit dieser formelle Vorrang in der Praxis beachtet wird und inwieweit die als schwaches Recht betrachteten Regelungen, die wohl unter dem Druck des UNEP und der NGOs angenommen wurden, unter bestimmten Bedingungen doch aktiviert werden können und sich als innerstaatlich effektiv erweisen können. Mit anderen Worten, wir wollen sehen, inwieweit im Falle des AP und seiner Umsetzung in den drei Ländern sich die Prophezeiung von DUPUY als wahr erweisen könnte, in der die Regelungen des völkerrechtlichen Umweltrechts die Gestalt „fleischfressender Pflanzen“ annehmen, „die denjenigen verschlingen, der sie... gedankenlos pflückt“<sup>63</sup>.

Das Mittelmeer zählt zu den von der III. UN-Seerechtskonvention als „halbgeschlossene Meere“ (Art. 122 SRÜ) bezeichneten Meeresregionen, deren Anliegerstaaten gemäß Art. 123 („*Co-operation of States bordering enclosed or semi-enclosed seas*“) zur Ausübung ihrer Rechte und zur Erfüllung ihrer Pflichten aus der Seerechtskonvention aufgerufen sind „*to co-ordinate the implementation of their rights and duties with respect to the protection and preservation of the marine environment*“ (Art. 123 b)<sup>64</sup>. Diese im Hinblick auf Art. 197 SRÜ („*Co-operation on a global or regional basis*“) speziellere Norm fördert die ohnehin bestehende Notwendigkeit für halbgeschlossene Meere aufgrund ihres mehrstaatlichen Standortes, allgemein geltende völkerrechtliche

---

<sup>62</sup> GRAF VITZTHUM, a.a.O. (Fußn.2), S. 456.

<sup>63</sup> DUPUY, P.-M., „*Le Droit de l'Environnement et la Souveraineté des Etats*“, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1984, Colloque, „L'Avenir de Droit International de l'Environnement“, S. 45.

<sup>64</sup> VERDROSS/SIMMA, Universelles Völkerrecht, Berlin, 1984, S. 703.

Vertragsvorschriften zu schaffen. Schon dadurch erhält der regionale Charakter des Mittelmeers eine völkerrechtliche Anerkennung<sup>65</sup>, welche gewisse, wenn auch nur sehr allgemein formulierte Verpflichtungen der Küstenstaaten auf internationaler Ebene zur Rechtsfolge hat. Wichtig ist, daß der allgemeine Aufruf des ersten Absatzes zur Zusammenarbeit („*States...should co-operate...*“) hier zu einer Koordinationspflicht konkretisiert wird (*...they shall endeavour...b) to co-ordinate...*) und zwar in Form einer Umweltschutzklausel, die die ganze durch die SRÜ geregelte meeresbezogene Staatenpraxis erfaßt.

### 1.16. Besondere Merkmale der Mittelmeerregion

Das Mittelmeer ist also aus völkerrechtlicher Sicht ein regionales Meer. Das heißt, daß diese Meeres- und Küstenregion vom Umweltvölkerrecht als eine Einheit auf der Basis eines regionalen Umweltschutzabkommens, das die Kontrolle und Bekämpfung der maritimen Verschmutzung regelt und hierfür eine einheitliche Verwaltung vorsieht, betrachtet wird. Außerdem ist der alarmierende Verschmutzungsgrad seiner Gewässer<sup>66</sup> schon seit langem bekannt. Ein effektiver Schutz dieses maritimen Ökosystems und das Anstreben einer einheitlichen Regelung in den entsprechenden Bereichen ist jedoch mit besonderen Schwierigkeiten verbunden, die mit dem sehr unterschiedlichen Entwicklungsniveau sowie mit der unterschiedlichen kulturellen und rechtlichen Tradition der Mittelmeerstaaten zusammenhängen. Gerade aus diesem Grund ist aber der Versuch, den die Vereinten Nationen und die Anrainerstaaten mit der Aufstellung des M.A.P. und dem Abschluß der BK im Rahmen des UNEP-Programms für die regionalen Meere<sup>67</sup> unternommen haben, von universaler Bedeutung:

---

<sup>65</sup> BENCHIKI, Madjid, „*La mer méditerranée, mer semi-fermée*“, R.G.D.I.P., 1980, S. 284-297, S. 287 und 285.

<sup>66</sup> KINDT, J.W. a.a.O. (Fußn.9) p. 1041, MILENCOVIC, a.a.O.(Fußn.6), S. 264. Siehe auch die Angaben bei der Sitzung der Küstenstaaten unter der Ägide des Europäischen Rates von ROGER CANS, „Das Mittelmeer in Gefahr“, Zeitung TA NEA („Die Nachrichten“), 01.06.1993, S. 20, übersetzt aus *Le Monde*. BENCHIKI, Madjid, a.a.O. (Fußn.65) S. 291, vgl. auch die einschlägige Formulierung zur Begründung der Notwendigkeit einer Konvention im von den Vertragspartnern gleichzeitig mit der Konvention vereinbarten „*Mediterranean Action Plan*“ (MAP, siehe unten, S. ... ff), Teil III („*Framework convention and related protocols with their technical annexes for the protection of the Mediterranean environment*“): „*Deeply concerned about the alarming state of the environment in the Mediterranean, due to the deliberate or unintentional neglect which has aggravated environmental pollution in this important part of the world...*“, UNEP, *Mediterranean Action Plan and Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and its related protocols*, United Nations, Athens, 1992, S. 7.

<sup>67</sup> DEJEANT-PONS, M., a.a.O., (Fußn.10), S. 689-798.



Durchsetzungsbereich und Vertragspartner der Konvention bilden nämlich ein einzigartiges Gefüge<sup>68</sup> aus drei Kontinenten, zahlreichen Völkern, Religionen und politischen Systemen<sup>69</sup>, unter denen Spannungen, ja sogar gewalttätige Konflikte leider keine Raritäten darstellen. Wenn also „die Umweltpolitik das Paradebeispiel des Koordinationsbedarfs hochdependenter Problemfelder“<sup>70</sup> ist, stellt die internationale Umweltpolitik zum Schutz des Mittelmeers eine Projektion dieses Konzeptes auf zwischenstaatlicher, regionaler Ebene dar. Obwohl das Konzept der „Ketten-Konventionen“ im Rahmen *des UNEP-Regional Seas Programmes* sich darauf beruft, die Zusammenarbeit im Umweltbereich auf der Basis einer „*certaine homogénéité entre Etats, aux points de vue géographique, climatique mais aussi économique, culturel, social et politique*“<sup>71</sup> zu ermöglichen, trifft dies im Falle der ersten Konvention, nämlich der BK, im Hinblick auf die ökonomischen, kulturellen und soziopolitischen Merkmale der Anrainerstaaten eben nicht zu!

Man könnte deshalb aus dem Beispiel der Anwendung der BK wichtige Schlüsse sowohl für die Zukunft ähnlicher regionaler Umweltabkommen als auch v.a. für die Chancen der globalen internationalen Zusammenarbeit im Bereich des Umweltschutzes ziehen, in dem ohnehin eine große Vielfalt an Wirtschaftssystemen, Kulturen und soziopolitischen Systemen zwangsläufig erfaßt wird. Ein Teil der Lehre betrachtet ja diese „Multiplikation“ der regionalen Abkommen zum Schutz der Meeresregionen als sektorielle Regionalisierung der Anwendung von „großen Verträgen“, die auf universeller Ebene geltend gemacht werden sollen<sup>72</sup>.

Als „*Grands traités*“ in diesem Sinne, nämlich als Grundlage der regionalen Abkommen zum Schutz der Meeresumwelt können die entsprechenden Artikel des dritten SRÜ angesehen werden. Das ist allerdings eine rein fiktive Konstruktion, wenn man die zeitliche Reihenfolge der Geschehnisse berücksichtigt. Erste Versuche einer Regionalisierung des Meeresumweltschutzes außerhalb des UNEP-RSPs stellen die Konventionen von Helsinki und Paris dar. Es folgte die BK, als erste in der Reihenfolge

---

<sup>68</sup> TIMAGENIS, Gr.J., a.a.O. (Fußn.1)

<sup>69</sup> MILENCOVIC, S., a.a.O. (Fußn.6), S. 256 ff.

<sup>70</sup> BOTHE, M. *Verwaltungsorganisation im Umweltschutz*, Linz 1986.

<sup>71</sup> KISS, a.a.O. (Fußn.5), S. 51.

<sup>72</sup> KISS, ebd.

im Rahmen des UNEP-RSPs. Das dritte SRÜ kam später zustande und trat mehrere Jahre danach, im November 1994, in Kraft.

Die regionalen Abkommen, die in puncto Verschmutzung durch FLQ einheitliche Regelungen vorsehen und die dadurch den Weg zu einer einheitlichen Regelung des Problems auf globaler Basis ebnen, erweisen sich als besonders wegweisend für den Umweltschutz nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, daß das dritte SRÜ nur sehr allgemeine Formulierungen enthält und daß noch kein der BK vergleichbares, weltweites Übereinkommen zustandegekommen ist.

## 2. Die innerstaatliche Anwendung aus der Sicht der Konvention und des AP

### 2.1. Der Mittelmeer-Aktionsplan

Im Februar 1975 war der „Mittelmeer- Aktionsplan“ (*Mediterranean Action Plan*, MAP)<sup>1</sup> von den späteren Vertragspartnern der BK angenommen worden anläßlich eines Treffens auf Regierungsebene der unterschiedlichen Staaten, das auf Initiative des UNEP-*Executive Director* einberufen worden war. Im Anschluß daran kam es im Rahmen einer durch den UNEP einberufenen Konferenz für die Vertreter der Küstenstaaten in Barcelona zum Abschluß der BK, deren Entwurf von der FAO vorbereitet worden war<sup>2</sup>, und deren ersten beiden Protokolle<sup>3</sup>.

Durch die MAP-Annahme bezwecken die Vertragspartner u.a. eine einheitliche Planung für die Entwicklung und Verwaltung der natürlichen Ressourcen des Mittelmeers sowie die Festlegung eines koordinierten Programms für Forschung, ständige Überwachung (*Monitoring*), Informationsaustausch, Ermittlung der Verschmutzungssituation und Bewertung der Schutzmaßnahmen. Die Notwendigkeit der Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die internationale Zusammenarbeit zum Schutz der Umwelt in der Mittelmeerregion wurde dabei als eine wichtige Komponente des MAP anerkannt. Aus diesem Grunde wohl wird die ein Jahr später zustandegekommene BK gelegentlich als „juristisches Element“<sup>4</sup> des regionalen UN-Aktionsplans, als „rechtliche Grundlage des MAP“<sup>5</sup> oder als „rechtlich grundlegende Struktur für das regionale Zusammenarbeitsprogramm“<sup>6</sup>, bezeichnet.

---

<sup>1</sup> Der vollständige Text in: UNEP, *Mediterranean Action Plan and Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and its related protocols*, Athens 1992. Siehe auch Teil 1.,1., Fußn.58.

<sup>2</sup> „*The Intergovernmental Meeting on the Protection of the Mediterranean, ...III., A, 3. Notes with satisfaction the preparatory work undertaken by FAO for a draft framework convention for the protection of the marine environment against pollution in the Mediterranean...*“, in UNEP, „*Mediterranean Action Plan etc.*“, ebd., S. 8. Zur „indirekten Beteiligung“ der FAO an der Abfassung der BK siehe KISS, a.a.O. (Teil 1.,1., Fußn.5), S. 317. Über den wichtigen Beitrag der FAO zur Entwicklung des Umweltvölkerrechts s. ebd., S. 308.

<sup>3</sup> Vorbereitet „*by a consultant from IMCO*“ und „*by the Spanish delegation*“ entsprechend, ebd., S. 8.

<sup>4</sup> DEJEANT-PONS, M., a.a.O. (Teil 1.,1., Fußn.10), S. 691.

<sup>5</sup> SIMONS, J., a.a.O. (Teil 1.,1., Fußn.58), S. 393.

<sup>6</sup> UNEP, „MAPetc“, a.a.O. (Fußn.1), Athens 1992, S. 1.

## 2.2. Regelung der innerstaatlichen Umsetzung in den vertraglichen Texten

Die BK und das AP weisen zwei sichtbare und sich gegenseitig ergänzende, zusammenhängende Aspekte auf. Der eine ist der völkerrechtlich-zwischenstaatliche Aspekt, der sich auf Regierungsebene und auf der Ebene der internationalen Zusammenarbeit bemerkbar macht, z.B. zwischen Regierungsvertretern und Vertretern internationaler Organisationen und der NGOs. Dieser Aspekt der BK und des AP, der mit internationalen und regionalen Aktionsplänen, wie auch vor allem dem MAP zusammenhängt, entwickelt und modifiziert sich durch Anpassung an den Entwicklungsstand in den entsprechenden Bereichen des Umweltvölkerrechts.

Die völkerrechtlichen Normen stehen in enger Wechselbeziehung zu den Normen des innerstaatlichen Rechts<sup>7</sup>. Diese Wechselbeziehung und Verkoppelung entwickelt sich in der heutigen Rechtspraxis, wie Kunig zutreffend aufzeigt<sup>8</sup>, unabhängig vom theoretischen Ansatzpunkt, dem zu folgen sich ein Staat oder ein Wissenschaftler entscheidet. Vor allem in Bereichen wie der Bekämpfung der Meeresverschmutzung durch FLQ deckt sich die Umsetzung und Anwendung der einschlägigen völkerrechtlichen Normen wegen der besonderen Natur des Regelungsgegenstandes mit ihrer innerstaatlichen Anwendung. Die Anwendung des AP wird somit letztendlich zum Gegenstand der jeweiligen staatlichen Rechtsordnung.

Bevor hier auf die einzelnen Rechtsordnungen eingegangen wird und auf den Rang, den die Rechtsordnungen dem AP beimessen, bleibt noch zu klären, welche Regelungen das AP und die BK bezüglich ihrer Umsetzung ins innerstaatliche Recht der Vertragspartner vorsehen. Die Wechselwirkung zwischen vertraglichem Völkerrecht und staatlichem Recht und die besondere Bedeutung, die der innerstaatlichen Anwendung des vertraglichen Völkerrechts beigemessen wird, basiert auf den Vorschriften der BK und vor allem des AP, die diese Wechselwirkungen in gewissem Maße institutionalisieren. So sieht Art. 20 BK eine Berichterstattungspflicht der Vertragspartner über die auf innerstaatlicher Ebene

---

<sup>7</sup> Siehe oben, S. 29 und FbN. 69. S. auch KUNIG, der von einer „wechselseitigen Beeinflussung von Völkerrecht und staatlichen Rechten“ spricht, in „Völkerrecht und staatliches Recht“, in GRAF VITZTHUM, a.a.O. (Teil 1., 1., Fußn.2), S. 107.

<sup>8</sup> KUNIG, in GRAF VITZTHUM, ebd., S. 118-121. Vgl. vor allem seine Bemerkung, „Die Vielfalt der völkerrechtlichen Normarten und innerstaatlichen Reaktionsmechanismen schließt es aus, von einem einheitlichen theoretischen Ansatz her das Verhältnis von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht zu bestimmen“, S. 120.

erlassenen Maßnahmen<sup>9</sup> vor. **Art. 13 II BK** bestimmt dann die entsprechenden Verpflichtungen des UNEP, die Informationen allen Vertragspartnern mitzuteilen<sup>10</sup>. **Art. 13 AP** sieht auf ähnliche Weise die Verpflichtung zur Berichterstattung über die zur Anwendung des AP erlassenen Maßnahmen vor, aber auch die Verpflichtung zur Berichterstattung über die Schwierigkeiten, mit denen die Staaten konfrontiert sind<sup>11</sup>. Dabei wird die „Organisation“, d.h. gem. Art. 2 b AP das UNEP<sup>12</sup>, mit der entsprechenden Mitteilungsverpflichtung beauftragt. In ihrer 7. ordentlichen Sitzung haben die Vertragspartner beschlossen, einen umfassenden Bericht über die erlassenen Maßnahmen jährlich am 30. Juni vorzulegen<sup>13</sup>. Weiterhin wird die Konferenz der Vertragspartner gem. **14 Abs. 2 a** u.a. auch mit der Anwendung des AP und der Berücksichtigung der Effektivität der erlassenen Maßnahmen<sup>14</sup> beauftragt. Gem. **Abs. 2 f** sind die Vertragspartner auch verpflichtet, die Informationen, die im Rahmen der vorerwähnten Verpflichtung zur Berichterstattung gem. Art. 13<sup>15</sup> geliefert werden, zu berücksichtigen. Gemäß **Art. 15 Abs. 2 AP** schließlich sollen die Vertragspartner, die ein Programm oder eine Maßnahme zur Durchführung des AP nicht anwenden können, die Konferenz über „Aktionen“, die sie in dieser Richtung durchzuführen beabsichtigen, informieren<sup>16</sup>. Somit sieht die BK und das AP ein speziell geregeltes und verbindliches Verfahren zum gegenseitigen Austausch von Informationen unter den Vertragspartnern über die Anwendung der BK und des AP im jeweiligen innerstaatlichen Recht vor.

---

<sup>9</sup> „Reports“: „The Contracting Parties shall transmit to the Organisation reports on the measures adopted in the implementation of this Convention and of Protocols to which they are Parties, in such form and at such intervals as the meetings of Contracting Parties may determine“.

<sup>10</sup> „Institutional Arrangements“: „The Contracting Parties designate the United Nations Environment Programme as responsible for carrying out the following secretariat functions: ...ii) to transmit to the Contracting Parties notifications, reports and other information received in accordance with articles 3.9. and 20“.

<sup>11</sup> „The Parties shall inform one another through the Organization of measures taken, of results achieved and, if the case arises, of difficulties encountered in the application of this Protocol. Procedures for the collection and submission of such information shall be determined at the meetings of the Parties...“.

<sup>12</sup> „For the Purposes of this Protocol: „Organization“ means the body referred to in article 13 of the Convention“.

<sup>13</sup> *Rapport de la Septième Réunion Ordinaire des Parties Contractantes à la Convention pour la Protection de la Mer Méditerranée contre la Pollution et aux Protocoles y Relatifs*, UNEP(OCA)/MED IG.2/4, Annexe IV, S. 15.

<sup>14</sup> „The functions of the meetings of the Parties to this Protocol shall be, inter alia: a) To keep under review the implementation of this Protocol and to consider the efficacy of the measures adopted...“.

<sup>15</sup> „To consider the information submitted by the Parties under article 13 of this Protocol.“.

<sup>16</sup> „The Parties who are not able to accept a programme or measures shall inform the meeting of the Parties of the action they intend to take as regards the programme or measures concerned, it being understood that these Parties may, at any time, give their consent to the programme or measures that have been adopted.“.

Dieses „*reporting system*“, das auf staatlicher Initiative basiert und nicht auf der Initiative eines dritten, unabhängigen Organs, birgt natürlich das Risiko, daß die Staaten bei der Berichterstattung die Situation schönen; dennoch weist es die grundsätzlichen Vorteile auf, die eine Diskussion der Probleme vor einem zwischenstaatlichen Forum unter Beteiligung der Öffentlichkeit v.a. durch die NGOs mit sich bringt<sup>17</sup>. Diese Einschätzung wird *a contrario* durch die bedauerliche Tatsache bestätigt, daß die Vertragspartner der BK es meist unterlassen, auch diese elementaren Berichte vorzulegen<sup>18</sup>.

### 2.3. Ausblenden der innerstaatlichen Anwendung

Bevor das mangelnde Funktionieren des gegenseitigen Austauschs von Informationen unter den Vertragspartnern bezüglich der innerstaatlichen Anwendung der BK und des AP untersucht wird, werden die zwei Hauptaspekte der völkerrechtlichen Texte zusammenfassend dargestellt:

- Nach dem traditionellen Völkerrecht sind die BK und vor allem das AP zwischenstaatliche Abkommen, die gemäß der klassischen Lehrmeinung, zunächst auf internationaler, zwischenstaatlicher Ebene Anwendung finden. Gemeinsam mit den anderen Protokollen der BK und den zu deren Umsetzung angenommenen Gemeinsamen Maßnahmen stellen sie den juristischen Teil einer zwischenstaatlichen Initiative dar, die auf Aktivierung und Zusammenarbeit im konkreten Bereich abzielt. Sie sind für die Regierungen der Vertragspartner zwar verbindlich, einen effektiven internationalen Durchsetzungsmechanismus gibt es jedoch hierfür nicht da, wie vorerwähnt, das *reporting system* kaum funktioniert und es fehlt diesbezüglich an jeglicher Zwangsmaßnahme (z.B. Mahnungen an die Staaten richten). An der Abfassung, dem Abschluß und der Anwendung dieses Abkommens sind auch internationale Institutionen beteiligt (FAO, UNEP und die zu diesem Zweck gegründete spezielle Unterabteilung des UNEP, die Mittelmeer-Koordinations-einheit). Das Regime, das durch die BK und das AP gegründet wurde, rechtfertigt in gewissem Maße auch die Aktivierung der genannten internationalen Organisationen in diesem Bereich. Es ist außerdem offensichtlich, daß die engere Einbeziehung der NGOs in die MAP-Aktivitäten und -Verfahren in dieser zweiten Phase

---

<sup>17</sup> Über die Vor- und Nachteile des „*reporting systems*“ in den völkerrechtlichen Umweltschutz-Abkommen siehe KISS, (Teil 1.,1., Fußn.2), S. 53-54.

<sup>18</sup> Ausführlich weiter unten, unter 2.3., v.a. S. 48.

des MAP, die im Jahre 1995 vereinbart und von den Änderungen der BK und des Protokolls begleitet wurde, erwünscht ist<sup>19</sup>. Das MAP in der zweiten Phase, die (modifizierte) BK und ihre Protokolle sowie die zu ihrer Ausführung angenommenen Gemeinsamen Maßnahmen entwickeln sich auf zwischenstaatlich-völkerrechtlicher Ebene fort, wie einer Reihe von öffentlichen Stellungnahmen von Regierungen und von Vertretern internationaler Organisationen, die am Umsetzungsprozeß beteiligt sind, zu entnehmen ist, wobei diese Standpunkte auch inhaltlich in die Vertragstexte einfließen bzw. deren Änderung veranlassen. Die innerstaatliche Umsetzung und Anwendung der Vorschriften der BK und des AP wird dabei meistens ignoriert, eine Tendenz, die auch in der einschlägigen juristischen Literatur zu herrschen scheint. Dort wird zwar das System der BK und des AP mehr oder weniger ausführlich dargestellt, ihre innerstaatliche Anwendung wird aber vollkommen ausgeblendet.

- Auf der anderen Seite vollzieht sich die innerstaatliche Umsetzung, die innerstaatliche Geltung und die Anwendung des Protokolls, die im Rahmen dieser Arbeit hauptsächlich interessiert.

Wie schon gezeigt wurde, ist für die Anwendung des vertraglichen Umweltvölkerrechts im Bereich der Meeresverschmutzung aus Festlandsquellen der Prozeß der innerstaatlichen Umsetzung von größter Bedeutung. Wie auch in anderen Bereichen des Völkerrechts, vor allem beim völkerrechtlichen Schutz der Menschenrechte, trifft hier die Bemerkung von KUNIG zu, wonach die Folgen der völkerrechtlichen Normen sich „in der Sache nur „innerhalb“ der Staaten zeigen können“<sup>20</sup>.

Umso wichtiger wäre also hierfür die Einhaltung der vorerwähnten Konventions- und Protokollvorschriften über den regelmäßigen Austausch von Informationen bzgl. der

---

<sup>19</sup> Siehe MAP II, [www.nceet.snr.umich.edu/~asil/wildlife/mapphr2\\_2.html](http://www.nceet.snr.umich.edu/~asil/wildlife/mapphr2_2.html), an mehreren Stellen des Textes unter dem Titel „3.2.1. Prevention and elimination of the pollution of the marine environment from land-based activities“. Darunter z.B. Annex I, „Barcelona Resolution on the Environment and Sustainable Development in the Mediterranean Basin, Nr. 1: [The Ministers in charge of the Environment in the Mediterranean countries representing the Governments and the member of the European Commission in charge of the Environment, having met in Barcelona, Spain, on June 1995, within the framework of the Mediterranean Action Plan]: - enhance the support and involvement of international, regional and national non-governmental organizations (NGOs) and the public. Nr. 6: With the aim of eliminating by the year 2005 the greatest possible number of these substances, in particular the organohalogens, and in order to facilitate and speed up the definition of methods, programmes and timetables, by categories of substance and by industrial branches, and of the best available techniques, they entrust UNEP with organizing consultation with the Contracting Parties, scientific experts, industrialists and NGOs. Nr. 13: Request the Mediterranean Commission on Sustainable Development, in which NGOs will be duly represented, ...“, etc.

<sup>20</sup> KUNIG, in GRAF VITZTHUM, a.a.O (Teil 1., I., Fußn.2.), S. 106.

innerstaatlichen Anwendung der BK und des AP. Das Vorhandensein und die Auswertung solcher Informationen ist logischerweise auch eine unentbehrliche Voraussetzung für eine an tatsächlichen Tatumständen orientierte Verbesserung des ursprünglichen juristischen Instrumentariums. Wir werden dennoch sehen, daß die Änderungen der BK und des AP zu einem Zeitpunkt mangelnden Informationsflusses vorgenommen wurden.

Die Sekretariatsfunktionen, die auch den Bereich der "Berichterstattung" (Art. 20 BK<sup>21</sup>) im Rahmen der Konvention (Art. 2b<sup>22</sup>, Art. 13<sup>23</sup>, Art. 2b und 13 AP) umfassen, sind rein beratender bzw. sachbearbeitender Natur, und wurden zunächst dem UNEP und später der „Koordinierungseinheit für das MAP“, die im Jahre 1980 gegründet worden war und seit 1982 in Athen sitzt, anvertraut. Die „Organisation“ UNEP bzw. später die Koordinierungseinheit<sup>24</sup> haben in ihrer Rolle als Sekretariat der BK gem. Art.2b BK und Art. 2 b AP nicht einmal das Recht, von den Vertragspartnern eine Informationslieferung über die Umweltsituation oder über die zur Durchsetzung der Konvention innerstaatlich getroffenen Maßnahmen zu verlangen. Sie sind ebenfalls nicht dazu berechtigt, Vorschläge über die Aufstellung weiterer Regelungen zu machen. Das einzige tatsächlich kompetente Organ ist die diplomatische Konferenz der Vertragspartner (Art. 15 BK)<sup>25</sup>.

#### 2.4. Mangelndes Funktionieren des vorgesehenen Kontrollmechanismus

Die nachfolgenden Bemerkungen sind bezüglich des bis jetzt im Rahmen des MAP geschaffenen Werkes zugunsten der natürlichen Umwelt im Mittelmeer nicht abwertend gemeint. Einen wichtigen Teil dieses Werkes stellen die „inoffiziellen“ Beratungen und die Realisierung von Forschungsprojekten dar, die oft zum Abschluß rechtsverbindlicher Abkommen (Protokolle, Gemeinsame Maßnahmen) bei diplomatischen Konferenzen führen. Unüberbrückbar bleibt trotz zahlreicher Loblieder<sup>26</sup> auf die bisherige MAP-

<sup>21</sup> „The Contracting Parties shall transmit to the Organization reports on the measures adopted in the implementation of this Convention... etc“.

<sup>22</sup> Art. 2b BK: „Definitions“: b) „...Organization“ means the body designated as responsible for carrying out secretariat functions pursuant to article 13 of this Convention“.

<sup>23</sup> „Institutional Arrangements“: „The Contracting Parties designate the United Nations Environment Programme as responsible for carrying out the following secretariat functions...“.

<sup>24</sup> Die Koordinierungseinheit ist eine Einheit innerhalb dem UNEP, die vom Exekutivdirektor als zuständig für die MAP-Verwaltung designiert wird (Rules of Procedure, Art. 2.5.).

<sup>25</sup> RAFTOPOULOS, E., The Mediterranean Action Plan in a Functional Perspective: A Quest for Law and Policy, MAP Technical Reports Series No.25, UNEP, Athens, 1988.

<sup>26</sup> THACHER, a.a.O (Teil 1, 1, Fußn. 6), S. 455. KINDT, a.a.O. (Teil 1,1, Fußn.9), S. 1057, SAND, a.a.O. (Teil 1, 1, Fußn.3) S. 64.



Leistung der Abstand zwischen einem Mittelmeer-Umweltmanagement einerseits, das auf internationaler, rechtlich klarer Basis beruht und durch einen entscheidenden Beitrag des entsprechenden UN-Organs<sup>27</sup> realisierbar ist, und der tatsächlichen Situation andererseits, nämlich der weitgehend beschränkten Tragweite und Effektivität der rechtlichen Grundlage des MAP.

Die mangelhafte Weiterleitung von Informationen unter den Vertragspartnern kommt in vertragsrechtlicher Hinsicht einer Verletzung des Art. 13 AP<sup>28</sup> und des Art. 20 BK, der die Berichterstattungspflicht vorschreibt, gleich.

Der sich nach den Worten des MAP-Koordinators „ein wenig in der Situation des chinesischen Arztes von früher“ befindende MAP, „dem das Recht, seine Patienten zu sehen, nicht gegeben war und seine Diagnose und das Rezept mit Hilfe einer Puppe, auf der die Verwandtschaft ihm die Symptome zeigte, aufstellen mußte“, ist dem Anspruch auf Ausübung einer „mittelbaren Verwaltung“<sup>29</sup> nicht gewachsen<sup>30</sup>. Ein Beispiel und ein Beweis für die Nachlässigkeit der Vertragspartner *in puncto* Informationslieferung bietet der Bericht des *Directeur Executif* über die Durchführung des Aktionsplans für das Mittelmeer in den Jahren 1990-1991: Danach hat auf einen Brief der Koordinierungseinheit, mit dem die Staaten gebeten wurden, Informationen über die Anwendung der geltenden oder die Vereinbarung neuer gesetzlicher Maßnahmen *in puncto* Umweltqualitäts-Standards zu liefern, kein einziger Staat unter den Vertragspartnern eine Antwort gegeben<sup>31</sup>!

---

<sup>27</sup> VERDROSS A.-SIMMA B., a.a.O. (Teil 1,1, Fußn. 64), S. 590 ff.

<sup>28</sup> UNEP(OCA)/MED IG.2/Inf.3, S. 12: Rapport du Directeur Executif sur la Mise en Oeuvre du Plan d'Action pour la Méditerranée en 1990-1991.

<sup>29</sup> A. VERDROSS-B. SIMMA, a.a.O. (Teil 1,1, Fußn. 64), S. 180.

<sup>30</sup> MANOS, A., „Inventer de nouvelles relations - Quinze ans de coopération méditerranéenne“ in: Problèmes politiques et sociaux, Nr. 674, Paris, La Documentation Française, 21.2.1992, S. 56, hier zitiert aus: Bulletin d'Information du Plan d'Action pour la Méditerranée, Athènes, hiver 1990-printemps 1991, S.5-8 (extraits), vgl. auch die Bemerkung von KRÄMER, L. in „Le déversement des Déchets en Mer et le Droit Communautaire“ in Revue du Marché Commun, Nr. 318, juin 1988, S. 329: „...le secrétariat de la Convention de Barcelone ne publie pas de chiffres“.

<sup>31</sup> „Aucune réponse n'a été reçue des Parties contractantes à une lettre adressée par l'Unité MED à tous les coordonateurs nationaux pour le MED POI. en juillet 1990 pour demander des renseignements sur l'application de la législation en vigueur ou la nouvelle législation relative aux critères de qualité du milieu adoptés par les Parties contractantes depuis 1985“ in UNEP(OCA)/MED IG.2/Inf. 3, S.12, 31 juillet 1991, UNEP, Athen 1991.

Diese Feststellung, die in den entsprechenden Berichten der Konferenz der Vertragsparteien dokumentiert ist<sup>32</sup>, führt zu der Frage, ob eine effektive Kontrolle seitens der Vertragspartner bezüglich der Einhaltung der vereinbarten Konventions- bzw. Protokollvorschriften stattfindet und möglich ist. Gemäß Art. 21 BK verpflichten sich die Vertragspartner, die Verfahren, die ihnen eine Anwendungskontrolle der BK und der Protokolle ermöglichen, auszuarbeiten. Auch Art. 13, Abs.1 und 2 AP sieht eine Verpflichtung der Vertragspartner zur Bestimmung eines entsprechenden Verfahrens vor, im Rahmen dessen Informationen über erlassene Maßnahmen, erreichte Resultate, Schwierigkeiten, statistische Daten über erteilte Genehmigungen gem. Art. 6, Überwachungsdaten gem. Art. 8, u.a. unter den Vertragspartnern ausgetauscht werden sollen. Gemäß Art. 14, in dem die Funktionen der Konferenz der Vertragsparteien bestimmt werden, sollen die Anwendung des AP und die Effektivität der erlassenen Maßnahmen beaufsichtigt (2a) sowie die gemäß Art. 13 vorgelegten Informationen berücksichtigt werden<sup>33</sup>. Die effektive Verfolgung der Ziele dieser Vorschriften hätte zur Errichtung einer regionalen Überwachungsinstitution geführt. In Kombination vor allem mit einer entsprechenden Durchsetzung der Vorschrift über Haftung und Entschädigung (Art. 12 BK) sowie der Erfüllung der Berichterstattungspflicht (Art. 20 BK) wäre somit die BK einschließlich der Protokolle mit einem elementaren völkerrechtlichen Durchsetzungsmechanismus ausgestattet. Das war leider fünfzehn Jahre nach dem Inkrafttreten der Konvention noch nicht geschehen. Die Konferenz der Vertragspartner hat nämlich die Entscheidung der Vertragspartner, am 30. Juni jedes Jahres einen

---

<sup>32</sup> Rapport de la Septième Réunion ordinaire des Parties Contractantes à la Convention pour la protection de la Mer Méditerranée contre la Pollution et aux Protocoles y Relatifs. UNEP(OCA)/MED IG.2/4, 11.10.1991, PNUE, Athènes 1991, Annexe IV, S. 2: „*Les parties contractantes n'ayant pas adressé de réponses aux questionnaires de l'enquête sur les polluants d'origine tellurique sont invités instamment à le faire dès que possible*“, S. 15: „*Réaffirmer la décision des Parties contractantes de soumettre un rapport annuel récapitulatif au 30 juin de chaque année sur les mesures adoptées en application de la convention et des protocoles y relatifs (art. 20 de la Convention)*“. Siehe auch die Bestätigung des mangelhaften „reporting systems“ in MILENCOVIC, S., op.cit., S. 338: „*Often, the contracting parties do not transmit the reports called for by Art. 20, thereby disrupting the entire procedure of international control concerning the application of the Convention*“. Vgl. auch mit den Erwartungen von THACHER, P.S., MEITH, N., op.cit., S.161 für ein „long-term pollution monitoring“, welches „*should ensure systematic and regular information on the sources, amounts, levels, pathways, and effects of pollutants in the Mediterranean basin*“. Dieselbe Situation herrscht auch später, gemäß dem Report of the extraordinary meeting of the contracting parties to the Convention for the protection of the Mediterranean sea against pollution and its protocols, Montpellier, 1-4 Juli 1996 (der Text in UNEP(OCA)/MED IG. 8/7, Report of the extraordinary meeting of the contracting Parties to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution and its Protocols, introduction, 14): „*Concerning information from countries on implementation of the Convention and the Protocols, the Secretariat felt that the mechanism by which countries submitted reports was still not operating efficiently and that a more effective means of relaying information should be sought*“.

<sup>33</sup> KUWABARA, S. The Legal Regime of the Protection of the Mediterranean against Pollution from Land-Based-Sources, Dublin, 1984, S. 68.

zusammenfassenden jährlichen Bericht über die zur Anwendung der Konvention und der Protokolle erlassenen Maßnahmen vorzulegen, zwar bestätigt<sup>34</sup>. In der Praxis bleibt es jedoch meistens bei konsequenzlosen Aufforderungen an die Staaten, dieser Verpflichtung nachzukommen.

## 2.5. Die Bedeutung der innerstaatlichen Anwendung

Aus der vorangegangenen Darstellung:

- a) über die Stellung des APs im Zusammenhang des aktuellen (Umwelt-) Völkerrechts und im Rahmen des „*Regional Seas Programme*“ von UNEP,
- b) über die Besonderheiten der völkerrechtlichen Bekämpfung der Meeresverschmutzung durch FLQ, v.a. über die Tatsache, daß sich sowohl die beeinträchtigten Meeresgebiete als auch die Verschmutzungsquellen innerhalb des staatlichen Territoriums befinden und
- c) über den Mangel an Informationen über die Umsetzung des Protokolls in die innerstaatlichen Rechtsordnungen der Vertragspartner, der formell auf die Mißachtung der entsprechenden Protokoll- und Konventionsvorschriften durch die Vertragspartner zurückzuführen ist,

wird die Bedeutung der innerstaatlichen Geltung und Anwendung des Protokolls deutlich.

Zusammenfassend lassen sich aus den vorerwähnten Darstellungen folgende Schlußfolgerungen ziehen:

- a) Die Vorschriften des AP weisen im Vergleich zum „klassischen“ Völkerrecht einen erheblich weniger „defizitären“ Charakter auf. Die rasche Entwicklung dieses Bereichs des Völkerrechts auf regionaler, allmählich auch auf globaler Ebene, die Vereinheitlichungstendenz und der detaillierte Charakter seiner Vorschriften weist eine besondere Normenqualität auf, die über das traditionelle Völkerrecht hinausgeht. Die dazugehörenden Durchsetzungsmechanismen auf

---

<sup>34</sup> Rapport de la Septième Réunion ordinaire des Parties Contractantes à la Convention pour la protection de la Mer Méditerranée contre la Pollution et aux Protocoles y Relatifs, UNEP(OCA)/MED IG.2/4, 11.10.1991, PNUE, Athènes 1991, Annexe IV, S. 15.

der völkerrechtlichen Ebene überlassen nach wie vor das erste und letzte Wort den souveränen Staaten.

- b) Der Regelungsgegenstand geht über die Kodifizierung traditionellen Nachbarrechts, d.h. über die Ebene zwischenstaatlicher Zusammenarbeit, hinaus.
- c) Im Bereich der Bekämpfung der Meeresverschmutzung durch FLQ ist die Umsetzung der völkerrechtlichen Normen fast ausschließlich eine Sache der staatlichen Durchsetzungsmechanismen.
- d) Die mangelnde Anwendung des „*reporting systems*“ hat einen Informationsmangel bezüglich der Anwendung des AP auf nationaler Ebene durch die Vertragspartner zur Folge.

Dennoch wird die innerstaatliche Anwendung in der einschlägigen Literatur meist unterschätzt. Sowohl die BK als auch das AP werden stets aus der Sicht des klassischen Völkerrechts betrachtet; andererseits kommt in den Berichten der Konferenzen und Sitzungen der Vertragspartner die Notwendigkeit wiederholt zum Ausdruck, daß die Vertragspartner einschlägige Informationen weitergeben.

Im Rahmen der folgenden Kapitel wird die Umsetzung des Protokolls ins innerstaatliche Recht von Frankreich, Griechenland und Tunesien untersucht, das heißt vor allem die Geltung und Anwendung seiner Vorschriften in diesen drei staatlichen Rechtsordnungen. Die Dynamik dieser Umsetzung, anders gesagt, das Resultat der jeweiligen Wechselwirkung zwischen dem Protokoll und der entsprechenden staatlichen Rechtsordnung hängt teilweise von der Rechtsordnung ab. Damit sind folgende Parameter gemeint:

- a) der Rang, den die jeweilige Rechtsordnung dem Völkerrecht zuerkennt, d.h. die „Völkerrechtsfreundlichkeit“ der jeweiligen Rechtsordnung. Dies ergibt sich nicht nur aus der Verfassung jedes Staates, sondern auch aus der juristischen Praxis im Rahmen seiner Verfassung: Gesetzgebung und untergesetzliche Normsetzung, Verwaltungspraxis und Rechtsprechung,
- b) die konkreten innerstaatlichen Maßnahmen, die zur Durchsetzung des AP eventuell angenommen worden sind und

- c) die auch abgesehen von speziellen Maßnahmen geltenden Vorschriften des staatlichen Rechts, die für die Durchsetzung der Protokollvorschriften relevant sind.

Alle drei (a-c) Parameter werden in den folgenden Kapiteln der Arbeit im Hinblick auf jedes einzelne Land untersucht und dargestellt.

Die Umsetzungsmöglichkeiten bezüglich des AP hängen in jedem Land auch von völkerrechtlichen Komponenten ab. Damit ist vor allem das Normensystem gemeint, das durch das AP begründet wird und das im Rahmen des geltenden (Umwelt-) Völkerrechts und der Rahmenvorschriften der BK ausgelegt werden muß. Es stellt sich die Frage:

- a) inwieweit die Protokollvorschriften gewohnheitsrechtliche Gebote beinhalten,
- b) welche seiner Regelungen *self-executing* sind und
- c) welche die rechtliche Natur und die Voraussetzungen der innerstaatlichen Geltung der „Gemeinsamen Maßnahmen“ sind, die im System der BK und des AP mehrfach vorgesehen sind und die zur Durchsetzung der Protokollvorschriften von den Vertragspartnern angenommen wurden.

### **3. Das System des Athener Protokolls**

Es folgt eine Darstellung des Regelungssystems des AP im Rahmen der BK. Zunächst werden die materiellrechtlichen (3.1.), dann die organisatorisch-verfahrensrechtlichen (3.2.) Vorschriften dargestellt. Zum ersten Teil gehören v.a. die Vorschriften des Art. 5 AP mit der „Schwarzen Liste“ und dem Gebot der radikalen Beseitigung, Art. 6 AP mit der „Grauen Liste“ und dem Gebot der strengen Beschränkung und der vorherigen Genehmigung und Art. 7 AP mit gemeinsamen Richtlinien und Standards. Zum einheitlichen System der durch die BK institutionalisierten Zusammenarbeit der Küstenstaaten gehören ebenfalls Vorschriften über die Durchführung einer gemeinsamen ständigen Überwachungstätigkeit (Art. 10) und Vorschriften über die Verwirklichung der Zusammenarbeit auf wissenschaftlichem und technischem Niveau, wobei den besonderen Bedürfnissen der Entwicklungsländer Priorität zuerkannt wird (Art. 11 und insb. Abs. 3).

Im zweiten Teil werden die Vorschriften, die den institutionell-organisatorischen Teil des AP betreffen, präsentiert, darunter auch die Regelung der Sekretariatsfunktionen der sogenannten „Organisation“. Gemäß Art. 2 Abs. 2 und Art.13 wurde das UNEP mit dieser Aufgabe betraut. Zudem werden auch diejenigen Vorschriften untersucht, die die Haftung und Entschädigung wegen Verschmutzungsschäden regeln, die durch Verletzung der Konvention und der Protokolle verursacht wurden. Die in Art. 12 vorgesehenen Verfahren sind von den Vertragsparteien noch nicht im einzelnen bestimmt worden.

### 3.1. Grundzüge des Regulationssystems

Bevor die einzelnen Vorschriften dargestellt werden, werden zuvor einleitend einige Grundzüge des Systems, das der BK zugrunde liegt, angesprochen.

Die Vorbeugung und Bekämpfung der auf dem Lande entstehenden Verschmutzung bleibt ausschließlich in den Händen der Mittelmeer-Staaten und soll auf der rechtlichen Basis des AP von 1980 und mit aktiver Teilnahme der in Athen sitzenden MAP-Koordinations-Einheit (UNEP) durchgeführt werden. Da die von den Festlandsquellen herrührende Verschmutzung die wichtigste Verschmutzungsquelle der marinen Umwelt im Mittelmeer ist<sup>35</sup> – das Mittelmeer gehört zu den acht am stärksten verschmutzten Meeresregionen der Welt<sup>36</sup> – und ihre Bekämpfung den größten Teil der MAP-Aktivitäten beinhaltet, erweist sich das AP, namentlich seine Durchsetzbarkeit und Effizienz, als Prüfstein für den institutionalisierten Umweltschutzversuch der ganzen Meeresregion<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> THACHER etc., a.a.O. (Teil.1, 1, Fußn.6), S. 153 ff. THACHER, ebd., S. 454. TIMAGENIS, Gr.J., a.a.O., (Teil 1,1, Fußn.1). UNEP, „A Cleaner Mediterranean“, *Environmental Policy and Law*, 21/5/6 (1991), S. 203, KINDT, a.a.O. (Teil.1, 1, Fußn.9), S. 1041. Nach Angaben der Rio-Konferenz stellt die Verschmutzung vom Lande aus 82% der Gesamtverschmutzung der Meere dar, wobei 32% dieser Verschmutzung durch Haushaltsabwässer und 50 % durch Abwässer von industriellen und anderen Anlagen stammen (MINISTERIUM FÜR KOMMERZIELLE SEEFART, „Das Meer soll leben!!! Hier ist was wir dazu beitragen...“, November 1995, S. 21 (in griechischer Sprache)).

<sup>36</sup> MILENCOVIC SLOBODAN, a.a.O. (Teil.1, 1, Fußn.6), S. 264.

<sup>37</sup> KWIATKOWSKA, a.a.O. (Teil.1, 1, Fußn.20), S. 316. DOBBERT, a.a.O. (Teil.1, 1, Fußn. 47), S. 110.

## 3.2. Der materiellrechtliche Aspekt: die innerstaatlich umzusetzenden Vorschriften des AP

### 3.2.1. Rahmenregelungen, konkretisierte Gebote und Prioritätensetzung

Durch die BK haben die Küstenstaaten des Mittelmeers die rechtliche Grundlage für die Institutionalisierung ihrer Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Verschmutzung geschaffen (insb. Präambel, Abs.6, Art. 4 Abs. 2, Art. 10, Art. 11, Art. 12). Es handelt sich um eine sogenannte „Dach-Konvention“<sup>38</sup>, die die einzelnen Verpflichtungen der Vertragspartner zum Schutz der marinen Umwelt im Hinblick auf die unterschiedlichen Verschmutzungsquellen nur allgemein vorschreibt (Art. 5-8 BK). Für eine ausführliche Regelung wird dann auf Protokolle, die von den Vertragsparteien zu beschließen sind, (Art. 4 Abs. 2) verwiesen. Die BK stellt daher kein „Rahmenabkommen“ dar, wie es z.B. bei dem XII. Teil der III. SRÜ der Fall ist<sup>39</sup>; die Konkretisierung der Vorschriften der BK erfolgt nämlich durch „eigene, mit ihr eine Einheit bildende“ Protokolle, welche gemäß ihren Vorschriften zu beschließen sind (Art. 15).

Was dann die Protokolle angeht, die zur Konkretisierung der konventionellen Vorschriften angenommen worden sind, ist die Hauptfrage, die dabei entsteht ist, ob und inwieweit ihre einzelnen Vorschriften, abgesehen von den entsprechenden Durchführungsmaßnahmen, eine unmittelbare Anwendbarkeit im innerstaatlichen Recht der Vertragspartner entwickeln können. Diese Frage soll im Fall des AP, das uns hier beschäftigt, für jede der wichtigsten Vorschriften des AP, nämlich vor allem des Art. 5 (Schwarze Liste), des Art. 6 (Graue Liste), des Art. 7 (andere gemeinsame Normen und Kriterien) und zum Teil auch des Art. 8 (Überwachungstätigkeit), im einzelnen beantwortet werden<sup>40</sup>. Eine weitere wichtige Frage bezieht sich auf die rechtliche Natur und die Anwendbarkeit der Gemeinsamen Maßnahmen. Zunächst werden die Grundzüge der materiellrechtlichen Vorschriften und des dadurch errichteten Schutzsystems des AP dargestellt.

---

<sup>38</sup> KINDT, a.a.O. (Teil.1, 1, Fußn.9), S. 1068: auf Englisch „*umbrella-convention*“. MILENKOVICH, a.a.O. (Teil.1, 1, Fußn.6), spricht ebenfalls von einer „*umbrella-convention*“ und erwähnt als deutsches Äquivalent das Wort „Haupt- oder Dach-Konvention“.

<sup>39</sup> DUPUY, P.-M., a.a.O. (Teil.1, 1, Fußn.63), S. 34.

<sup>40</sup> Vgl. KISS, a.a.O. (Teil.1, 1, Fußn.5), S. 52: „...*les traités contiennent le plus souvent des clauses qui peuvent être mises en oeuvre telles qu'elles et d'autres qui ne peuvent pas l'être. Ainsi devrait-on parler non pas de „non-self-executing-treaties“ mais de „non self-executing provisions“.*“

Wie wir schon gesehen haben, besteht das Schutzsystem des AP vorwiegend aus den folgenden sieben Komponenten:

1. den allgemeinen Schutzklauseln in der BK und im AP,
2. dem Anwendungsbereich, der im Falle des AP breiter ist als der der BK,
3. den Vorschriften, die die Kontrolle und Überwachung der Verschmutzung (Art. 10 BK, Art. 8 AP) betreffen,
4. den Vorschriften, die die Beseitigung der Verschmutzung durch Stoffe der „Schwarzen Liste“ (Art. 5 und Anhang I AP) regeln,
5. den Vorschriften, die die strenge Beschränkung der Verschmutzung durch Stoffe der „Graue Liste“ und die vorherige Genehmigung des Einbringens solcher Stoffe ins Meer unter Berücksichtigung bestimmter Parameter vorsehen (Art. 6 und Anhänge II und III AP),
6. den Vorschriften über die Annahme gemeinsamer Richtlinien, Standards und Kriterien bezüglich u.a. technischer Gegebenheiten des Einbringens von Stoffen ins Meer und der Errichtung von Kläranlagen, der Qualität von Gewässern mit besonderer Zweckbestimmung, der Kontrolle von Produkten, industriellen Einrichtungen und Produktionsmethoden, örtlicher ökologischer, geographischer und physischer Merkmale, der wirtschaftlichen Kapazität der Vertragspartner und ihres Entwicklungsbedürfnis usw. (Art. 7 AP).
7. den bereits angenommenen Gemeinsamen Maßnahmen, die die Vertragspartner zur Ausführung der vorerwähnten Protokollvorschriften vorgesehen haben.

Durch das Erstellen der beiden Listen im AP (Art. 5-Anh.I, Art. 6-Anh. II u. III) und die Differenzierung zwischen derjenigen Verschmutzung, die nach der Schwarzen Liste beseitigt werden muß und derjenigen, die nach der Grauen Liste streng beschränkt werden muß, läßt sich die Prioritätensetzung bei der Bekämpfung der verschiedenen Verschmutzungsstoffe ableiten. Das Einbringen ins Meer von Stoffen der Grauen Liste muß gemäß den Vorschriften des Anhangs III des AP von den zuständigen nationalen Behörden genehmigt werden. Art. 7 sieht weiterhin einen Vereinheitlichungsprozeß im Hinblick auf gewisse technische Kriterien vor: Größe und Lage von Rohrleitungen, besondere Erfordernisse für Abflüsse, die einer Sonderbehandlung bedürfen, Qualitätsstandards von Meeresgewässern, die für besondere Zwecke bestimmt sind (z.B.



Badegewässer), Überwachung und schrittweise Ablösung von Anlagen, Produkten und Verfahren, die eine beträchtliche Verschmutzung der Meeresumwelt verursachen etc.

### 3.2.2. Die allgemeinen Schutzklauseln

Die im Art. 1 AP vorgesehene allgemeine Verpflichtung zur Vorbeugung, Verhinderung, Bekämpfung und Kontrolle der Verschmutzung aus Festlandsquellen konkretisiert – im Hinblick auf die Festlandsquellen – die im Art. 4 I BK vorgesehene allgemeine Verpflichtung zur Bekämpfung der maritimen Verschmutzung. Die Annahme von Zusatzprotokollen (Art. 15 BK), die die Maßnahmen, Verfahren und Standards für die Verwirklichung der Konventionsziele festlegen, soll der Erfüllung dieses im Art. 4 I BK vorgesehenen Zweckes dienen. Diese in der BK vorgesehene grundsätzliche Verpflichtung der Vertragspartner soll daher durch „speziellere“ Verpflichtungen auf der Protokoll-Ebene konkretisiert werden<sup>41</sup>. Die enge Verbindung zwischen der Konvention und den Protokollen läßt sich u.a. auch aus Art. 23 Abs.1 herleiten, wonach alle Konventionsmitglieder zwangsläufig auch Mitglieder zumindest eines Protokolls sein müssen („*No one may become a Contracting Party to this Convention unless it becomes at the same time a Contracting Party to at least one of the protocols*“).

Unter „Verschmutzung durch FLQ“ sind im Art. 4 BK „Ableitungen aus Flüssen, Küstenanlagen oder Ableitungskanälen oder aus jeder anderen, sich auf dem Festland befindenden Quelle“ gemeint. Es handelt sich in beiden Fällen um allgemein formulierte Verpflichtungen, die wegen ihrer Unbestimmtheit nicht direkt anwendbar sind. Adressaten ihrer Gebote sind die Vertragsstaaten, die sich verpflichtet haben, alle erforderlichen Maßnahmen zur Verfolgung der in der Konvention vorgesehenen Ziele zu ergreifen. Andererseits beinhalten diese Artikel Generalklauseln, v.a. die grundsätzliche Verpflichtung zum Schutz und zur Verbesserung der maritimen Umwelt. Da die Generalklauseln völkerrechtliches Gewohnheitsrecht kodifizieren, sind sie als wegweisende Prinzipien **doch** in gewissem Maße direkt anwendbar, indem sie **a)** bei der Ausübung der staatlichen Kompetenzen in Gesetzgebung und Verwaltung der Ermessensfreiheit des Staates bestimmte Grenzen setzen und **b)** bei der Auslegung von

---

<sup>41</sup> KINDT, a.a.O., (Teil 1,1, Fußn.9), S. 1068. RAFTOPOULOS, E., a.a.O., Fußn.24, S. 17.

einschlägigen Rechtsnormen durch die Gerichte ebenfalls zu berücksichtigen sind und folglich zu einer „vertragskonformen“ Auslegung führen sollen.

Die in Art. 1 AP normierten Verpflichtungen werden in den nachfolgend dargestellten Artikeln des AP und in den Gemeinsamen Maßnahmen der Vertragspartner weiter konkretisiert.

### 3.2.3. Die Verschmutzungsquellen im AP

Bevor auf die einzelnen, meist „stoffbezogenen“ Regelungen des AP eingegangen wird, ist noch die rechtliche Stellung der Verschmutzungsquellen anzusprechen, auf die das AP anwendbar ist und die in Art. 4 AP bestimmt werden: Die Partner der BK begnügten sich nicht mit einer pauschalen Formulierung, wie es z.B. bei der Helsinki-Konvention der Fall ist (Art. 2. II HK: *„Land-based pollution means pollution of the sea caused by discharges from land reaching the sea waterborne, airborne or directly from the coast, including outfalls from pipelines“*) und haben die einzelnen Verschmutzungsquellen auf eine detaillierte Weise festgelegt. Demnach soll das AP auf „verschmutzende Ableitungen“ (*„Polluting discharges“*) angewendet werden, die die „Protokollregion“ (*„Protocol Area“*) durch Festlandsquellen innerhalb der staatlichen Territorien der Vertragspartner erreichen, v.a.

- direkt, durch Einleitungen ins Meer oder durch *„coastal disposal“*.
- indirekt durch Flüsse, Kanäle oder andere Wasserwege einschließlich unterirdischer Wasserquellen oder durch Abflüsse (*„run-off“*).

Die Protokollregion umfaßt, wie wir gesehen haben, auch die inneren Gewässer innerhalb der Basislinien und im Falle von Wasserläufen auch Bereiche bis zur Süßwassergrenze (Art. 3 b AP), sowie Salzwassermoore, die mit dem Meer in Verbindung stehen (Art.3 c AP).

„Flüsse, Kanäle oder sonstige Wasserläufe, einschließlich unterirdische Wasserläufe oder Abflüsse“ werden zum ersten Mal im Art. 4 I a AP als Festlands- Verschmutzungsquellen wörtlich bezeichnet (vgl. Art. 3 c der Pariser Konvention: *„Pollution from land-based sources means the pollution of the maritime area through watercourses“*. In Art 4 III der

Pariser Konvention steht „*The programmes and measures adopted ...shall include...discharges into watercourses as affect the maritime area...*“ und Art.16 c setzt fort „*to fix..the limit to which the maritime area shall extend in this watercourse*“. Die Helsinki Konvention enthält in ihrem Art. 2 II folgende Definition „*Land-based pollution means pollution of the sea caused by discharges from land reaching the sea waterborne,...*“ und Art. 6 VII derselben Konvention lautet: „*if the discharge from a watercourse, flowing through boundary...*“.

Durch die konkrete Benennung der einzelnen Quellen der Meeresverschmutzung wird offensichtlich der Tatsache Rechnung getragen, daß z.B. die nationalen oder internationalen Flüsse eine wichtige Verschmutzungsquelle für das halbgeschlossene Mittelmeer darstellen<sup>42</sup>.

Außerdem soll damit sichergestellt werden, daß auch die das Mittelmeer **mittelbar** erreichenden verunreinigenden Ableitungen (Art. 4 (I) a AP) von den Protokollvorschriften erfaßt werden. Diese Regelung, die auch dem Konzept der *Montreal-Guidelines* am nächsten liegt<sup>43</sup>, enthält eine spezielle Pflicht zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Verunreinigung der Meeresumwelt des Protokollgebietes, die durch „Einleitungen aus einem Wasserlauf, der durch zwei oder mehr Vertragsgebiete fließt oder der eine Grenze zwischen den Vertragsgebieten bildet“, verursacht wird und die bei der jeweils betroffenen Partei entsteht (Art. 11 I AP, ähnlich auch in Art. 6 VII Helsinki-Konvention). Dies ist jedoch im Mittelmeerraum seltener der Fall<sup>44</sup>, während im Gegenteil rein „nationale“ Flüsse oder Flüsse, die vom Territorium eines Nicht-Anliegerstaates aus über einen Küstenstaat ins Mittelmeer fließen, eine viel wichtigere Verschmutzungsquelle darstellen (z.B. der Nil in Ägypten, die Rhône in Frankreich, der Axios in Griechenland und die

---

<sup>42</sup> VALLEGA, A., „*A Human Geographical Approach to Semienclosed Seas: The Mediterranean Case*“, *OCEAN YEARBOOK* 7, 1988, S. 382: „*The main European rivers-Ebro, Rhine, P-pass through urban and industrial areas, and for this reason they make a considerable contribution to marine pollution both near the coast and in deep-sea-areas*“. KUWABARA, S., a.a.O. (Fußn.32), S.64-65. Siehe auch PROTECTING THE MEDITERRANEAN FROM LAND-BASED POLLUTION, a.a.O. (Teil 1, 1, Fußn.46), S. 17-20, wo die einschlägigen Daten in Tabellen (S. 19-20) dargestellt sind. Danach sind „*rivers: an important source of all types of land-based pollutants into the Mediterranean*“ (Titel des einschlägigen Kapitels, S. 17).

<sup>43</sup> MONTREAL GUIDELINES ON THE PROTECTION OF THE MARINE ENVIRONMENT AGAINST POLLUTION FROM LAND-BASED SOURCES (1985), in ... : 1.(b) „*Land-based sources*“ means: (i) *Municipal, industrial or agricultural sources, ... discharges from which reach the marine environment, in particular...Through rivers, canals or others watercourses...*“.

<sup>44</sup> KUWABARA, S., a.a.O. (Fußn.32), S. 64: „*In the Mediterranean, however, the practical value of the provision is rather limited as there are no major watercourses that are shared by two or more coastal states of the region*“.

italienischen Flüsse). Die *Montreal Guideline* Nr. 5.2 sieht eine Zusammenarbeit der Nicht-Küstenstaaten vor, „in preventing, reducing and controlling pollution of the marine environment originating from releases within their territories into or reaching water basins or watercourses flowing into the marine environment... To this end, States concerned should...take necessary measures to prevent, reduce and control pollution of the marine environment from land-based sources“. Ob diese Formulierung bereits Völkergewohnheitsrecht kodifiziert<sup>45</sup>, bleibt fraglich, vor allem dort, wo bilaterale Abkommen das Regime internationaler Flüsse ausführlich regeln, ohne die Umweltbelange befriedigend zu berücksichtigen.

Die Verunreinigungen, die von den auf dem Lande gelegenen Quellen durch die Atmosphäre weitertransportiert werden, gehören zwar auch zum Geltungsbereich dieses Protokolls (Art. 4 (I) b), sollen aber „in einem zusätzlichen Anhang ...definiert werden“<sup>46</sup>.

Im Rahmen dieser Arbeit wird auf die Umsetzung dieses Anhangs ins innerstaatliche Recht der Vertragsparteien nicht eingegangen, einerseits, weil dies eine kürzlich beschlossene Regelung ist, deren Auswirkungen im nationalen Bereich noch nicht deutlich zu erkennen ist, andererseits, weil es sich hier um eine abgegrenzte, mit einer Vielzahl anderer, nicht unbedingt „wasserbezogener“ Faktoren zusammenhängende Verschmutzungsquelle handelt, deren Untersuchung in drei verschiedenen Ländern die Tragweite dieser Arbeit überschreiten würde.

### **3.2.4. Die Überwachungstätigkeiten**

Eine weitere Regelung, die ebenfalls im nationalen Raum zu realisieren ist, ist Art. 8 AP, der in Verbindung mit Art. 10 der BK die Überwachungstätigkeiten der Vertragspartner regelt. Ziele dieser Tätigkeiten sind die Ermittlung des Verschmutzungsgrades, „insbesondere im Hinblick auf die in Anhang I und II aufgeführten Stoffe oder Quellen“, die schon erwähnte Informationslieferung an die Organisation sowie die Bewertung der Auswirkungen der getroffenen Maßnahmen. Zu diesem Zweck müssen die Vertragsparteien u.a. auch die für die Verschmutzungsüberwachung zuständigen

---

<sup>45</sup> Vgl. auch ROZAKIS, Ch., Das internationale Rechtsregime der griechischen Flüsse und Seen, Athen, 1980, S. 86 zum internationalen Gewohnheitsrecht, S. 87-88, 150 zum Begriff der „equitable utilization“.

<sup>46</sup> Text in UNEP(OCA)/MED IG.2/4, Annexe IV, S. 16.

nationalen Behörden bestimmen (Art. 10 Abs. 2 der BK). Gemeinsame Verfahren und Standards für die Überwachung der Verschmutzung sind im Rahmen eines neuen Anhangs zu vereinbaren (Art. 10 Abs. 3 der Konvention). Dieser Anhang ist von der Sitzung der Vertragspartner mit einer Dreiviertelmehrheit zu beschließen (Art. 17 Abs. 2,3 der BK).

Die Durchführung von Überwachungstätigkeiten auf permanenter Basis<sup>47</sup>, zu welcher sich die Parteien gem. Art.8 AP und Art. 10 BK verpflichtet haben, verfolgt zwei Ziele. Einerseits sind die Vertragspartner (über die Organisation!) regelmäßig über den Grad der Verschmutzung an den Küsten, „insbesondere im Hinblick auf die in Anhang I und II aufgeführten Stoffe oder Quellen“ (Art. 8 Abs. (a) AP) zu informieren. Andererseits sollen auch die Auswirkungen „der im Rahmen dieses Protokolls zur Verringerung der Verschmutzung der Meeresumwelt“ getroffenen Maßnahmen (Art. 8 Abs. (b) AP) bewertet werden.

Insofern läßt sich daraus auf eine Verpflichtung der nationalen Verwaltungen schließen, eine wenn auch nur grob umrissene, aber doch ständige Überwachungs- und Ermittlungstätigkeit auszuführen. Konkrete Rechte und Pflichten der Individuen lassen sich natürlich schlecht davon ableiten, zumal die Vorschrift keine Fristen vorsieht und sich mit einer „so bald wie möglichen“ Durchführung der Überwachungstätigkeiten begnügt. Unter Umständen kann jedoch auch Art.8 AP eine unmittelbare Wirkung entwickeln; so z.B. wenn im nationalen Bereich ein Organ abgeschafft wird, das eine Überwachungstätigkeit i.S. dieses Artikels durchführt: sollte keine Alternative für die Weiterführung der Überwachungstätigkeit vorgesehen sein, so könnte dies möglicherweise von einem sehr entschiedenen Verwaltungsrichter als konventionswidrige Handlung beurteilt werden. Dadurch würde nämlich der Kern der völkerrechtlichen Vorschrift verletzt, der eine elementare Pflicht zur Durchführung von Überwachungsaktivitäten vorsieht: *„the Parties shall carry out at the earliest possible date monitoring activities in order: a) Systematically to assess, as far as possible, the levels of pollution along their coasts...b) To evaluate the effects of measures taken under this Protocol to reduce pollution of the marine environment.“* Die Abschaffung eines Organs oder einer Institution,

<sup>47</sup> Sowohl in der französischen Originalversion als auch in der griechischen Übersetzung des Protokolls ist der englische Ausdruck „*monitoring activities*“ als „ständige Überwachungstätigkeiten“ („*surveillance continue*“) wiedergegeben. Deshalb ist hier diese Übersetzung bevorzugt worden, statt der in BzUB7/II/84, 980:37/34 deutschen Übersetzung, wo man „*monitoring activities*“ allein mit „Überwachungstätigkeiten“ wiedergegeben hat.

die mit der Überwachung der Meeresverschmutzung beauftragt wäre, ohne Vorsorge für deren Ersetzung durch andere Organe oder Institutionen, würde diese Grundverpflichtung zur Überwachung verletzen, wenn dadurch die Durchführung jeder Überwachung praktisch unmöglich gemacht worden wäre.

### 3.2.5. Die Beseitigung der durch Stoffe der Schwarzen Liste verursachten Verschmutzung

Strenger<sup>48</sup> als die entsprechenden internationalen Vorschriften<sup>49</sup> universalen Charakters ist der Artikel 5 AP, der jedoch im Vergleich zur Helsinki-Konvention<sup>50</sup>, die mildere Regelung darstellt. In Artikel 5 AP verpflichten sich die Parteien „zur Beseitigung der vom Lande aus verursachten Verschmutzung des Protokollgebiets durch die in Anhang I dieses Protokolls aufgeführten Stoffe“. Der Verschmutzungsbegriff des Art.2 (a) BK, der im Rahmen der BK eine übergeordnete Norm darstellt, wird wie früher definiert: „*Pollution means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment resulting in such deleterious effects as harm to living resources, hazards to human health, hindrance to marine activities including fishing, impairment of quality for use of sea-water and reduction of amenities*“. „Verschmutzung“ bedeutet also i.S. der Konvention das **Einbringen**, die menschliche Handlung, die schädliche Folgen hervorruft. Beseitigung der Verschmutzung gemäß Art. 5 AP bedeutet demnach nicht die Beseitigung der Folgen, sondern die Beseitigung der solche Folgen verursachenden Handlung. Hieraus folgt ein absolutes Einbringungsverbot für die Stoffe dieser Gruppe. Im Anhang I.B wird dieses Verbot im Hinblick auf die potenziellen Folgen relativiert: Demnach „*The present annex does not apply to discharges which contain substances listed in section A that are below the limits defined jointly by the Parties*“ (Anhang I, Absatz B). Gemäß dem Vorwort des dritten Anhangs des AP („*With a view to the issue of an authorization for the discharge of wastes containing substances referred to in annex II or in section B of annex I to this protocol, particular account will be taken, as the case may*

<sup>48</sup> KUWABARA, S. a.a.O. (Fußn.32), S. 55-57.

<sup>49</sup> Art. 5, Abs. 5 UNCL: „...to minimize, to the fullest possible extent, the release of toxic, harmful and noxious substances, especially those who are persistent, into the marine environment“. *Montreal Guidelines on the Protection of the Marine Environment, Nr 4, „Adoption of Measures against Pollution from Land-Based Sources“*: 1. „States should adopt, ...all measures necessary to prevent, reduce and control pollution from land-based sources, including those designed to minimize to the fullest possible extent the release of toxic, harmful or noxious substances, especially those which are persistent, into the marine environment“.

<sup>50</sup> Article 5: *The Contracting Parties undertake to counteract the introduction...into the Baltic Sea Area of hazardous substances as specified in Annex I of the present Convention.*

be, of the following factors: ...“) ist das Einbringen von Stoffen der Schwarzen Liste unterhalb der von den Vertragspartnern bestimmten Grenze, unter Berücksichtigung der in diesem Anhang vorgesehenen Faktoren nicht absolut verboten, sondern unterliegt einer Genehmigungspflicht. Aus der Verbindung dieser beiden Regelungen läßt sich a contrario darauf schließen, daß das Einbringen von Stoffen der Schwarzen Liste in allen anderen Fällen absolut verboten ist.

Gerade zu diesem Zweck müssen die Vertragsparteien „gemeinsam oder einzeln die erforderlichen Programme und Maßnahmen“ beschließen. Der Ausdruck „gemeinsam oder einzeln“ zeigt deutlich, daß die von den Vertragsparteien zu beschließenden gemeinsamen Maßnahmen und Programme nicht den einzigen Weg zur Ausführung der Protokollvorschriften darstellen. Es läßt sich daraus schließen, daß die Beseitigung der durch Stoffe der Schwarzen Liste verursachten Verschmutzung und das Erstellen und Durchführen der erforderlichen Maßnahmen gleichzeitig auch eine selbständige Verpflichtung jedes einzelnen Vertragspartners darstellt. Die Aufforderung ist also direkt an den nationalen Gesetzgeber gerichtet. Abgesehen davon bleibt nun zu untersuchen, ob auch das Handeln anderer nationaler Behörden dadurch direkt bestimmt werden kann und ob entsprechende rechtliche Ansprüche der Bürger (oder von Verbänden) hierauf gestützt werden können.

Hier wird der Versuch unternommen, diese Frage zunächst nach allgemein gültigen, objektiven Kriterien zu beantworten. Die einzelnen staatlichen Rechtsordnungen haben freilich ihre eigenen, im Laufe der rechtlichen Praxis Lösungen entwickelt, auf die später ausführlich eingegangen wird. Es scheint schwierig, allein aus den Vorschriften des Art. 5 AP und dem I. Anhang, in denen weder Grenzwerte noch Fristen für das Einbringen von Stoffen ins Meer festgelegt sind, direkt anwendbare Verpflichtungen der Vertragspartner abzuleiten. Ähnlich wie eine ausführungsbedürftige Verfassungsvorschrift kann diese Regel aber als Maßstab bei der Auslegung schon existierender innerstaatlicher Umweltschutzvorschriften dienen, die demnach „vertragskonform“ auszulegen sind. Dabei sollte vor allem der konkreten Zielsetzung des Art.5 Abs. 1 AP, in Verbindung mit der in Art. 2 (a) BK enthaltenen Definition für die Verschmutzung, Rechnung getragen werden; sollten keine einschlägigen nationalen Vorschriften vorhanden sein, so kann sich die Verwaltung direkt auf den innerstaatlich anwendbaren Art. 5 AP berufen, um beispielsweise ein Einleitungsverbot oder die Auferlegung strengerer Schutzmaßnahmen

zu begründen. Umgekehrt könnte eine gesetzliche Regelung, die eine „Lockerung“ von bereits existierenden Vorschriften vorsieht, die das Einleiten von Stoffen der Schwarzen Liste ins Meer betreffen, wegen Konventionswidrigkeit aufgehoben werden.

### **3.2.6. Die strenge Beschränkung der durch Stoffe der Grauen Liste verursachten Verschmutzung**

Ebenfalls ohne Festlegung konkreter Grenzwerte oder Fristen schreibt Art. 6 Abs. (1) AP eine „strenge Beschränkung der vom Lande ausgehenden Verschmutzung durch die im Anhang II dieses Protokolls aufgeführten Stoffe oder Quellen“ vor. Art. 6 AP enthält jedoch Hinweise auf eine direkte Einbeziehung der zuständigen nationalen Behörden. Dazu zählen namentlich **a)** die vorherige Genehmigung, die im dritten Absatz für das Einleiten von Stoffen der Grauen Liste erforderlich ist und vor allem **b)** die ausführlich bestimmten Tatbestandsmerkmale des Anhangs III, die bei der Genehmigungserteilung von den zuständigen nationalen Behörden „zu berücksichtigen sind“ (Abs. 3).

Anhang III enthält „Faktoren“-Gruppen, denen bei der Erteilung einer Genehmigung für die Einleitung von Abfällen, welche die im Anhang II oder im Abschnitt B des Anhangs I dieses Protokolls genannten Stoffe enthalten, besonders Rechnung zu tragen ist; dabei handelt es sich um folgende Faktoren-(Gruppen):

- A. Eigenschaften und Zusammensetzung der Abfälle (Punkte 1-7),
- B. Eigenschaften der Abfallkomponenten (Punkte 1-6),
- C. Eigenschaften der Orte der Einleitung und des Meeres-Empfangsmilieus (Punkte 1-6),
- D. Verfügbare Abfalltechnologien (Punkte a-d),
- E. Potentielle Beeinträchtigung der Meeresökosysteme und Verwendung des Meerwassers (Punkte 1-3).

Das im Art. 6 AP enthaltene Ziel, die Verschmutzung zu beschränken, wird von den Vertragspartnern durch „gemeinsam oder einzeln“ erstellte Programme und Maßnahmen verfolgt. Dabei kann man bemerken, daß die Pariser Konvention, die als Vorbild für die



BK gedient haben soll<sup>51</sup>, keine entsprechend ausführliche, an die mit der Genehmigungserteilung beauftragten nationalen Behörden gerichtete Anweisungen enthält. Die Erteilung einer Genehmigung spielt in der Pariser Konvention im Gegensatz zum Anhang III des AP keine Rolle, „*the programmes and measures adopted*“ müssen gem. Art. 4 Abs.3 Pariser Konvention sehr allgemein definierte Regelungen enthalten („*specific regulations or standards governing the quality of the environment...*“); auch müssen sie die „*latest technical developments*“ berücksichtigen. Art. 6 der Pariser Konvention enthält weitere allgemein formulierte Tatbestandsmerkmale („*the nature and quantities of the pollutants under consideration, the level of existing pollution etc*“), allerdings ohne Verbindung zu der gemäß Art 4. Abs. 2b der Pariser Konvention zu erteilenden Genehmigung und ohne Bezug auf die Maßnahmen oder Programme des Abs.3.

Einem mittleren Weg folgt diesbezüglich die Helsinki-Konvention zum Schutz der Ostsee. Ihr dritter Anhang enthält „*goals, criteria and measures concerning the prevention of land-based pollution*“, die von den Vertragsparteien realisiert werden müssen. Obwohl dadurch die nationalen Behörden, insbesondere bei der Erteilung der in Art. 6 Abs.3 HK vorgesehenen Genehmigung nicht ausdrücklich zu einer Berücksichtigung der im Anhang aufgezählten Ziele und Standards verpflichtet sind, werden gewisse Maßnahmen, z.B. zur Behandlung der Haushaltsabwässer so genau bestimmt, daß sich daraus eine Verpflichtung zur Errichtung von Kläranlagen für kommunale Abwässer ableiten läßt. Was die Erteilung der Genehmigung für die Einleitung der Stoffe der Grauen Liste ins Meer angeht, wendet sich das AP direkt an die nationalen Behörden, die dadurch unmittelbar im Rahmen des entsprechenden Entscheidungsverfahrens verpflichtet sind, die im Anhang III aufgezählten Faktoren zu berücksichtigen. Läßt sich bei einer gerichtlichen Überprüfung der einschlägigen Verwaltungsdokumente eine ernsthafte Berücksichtigung dieser Faktoren nicht beweisen, so kann der Genehmigungsakt wegen mangelnder Begründung für nichtig erklärt werden. Es muß sich z.B. aus der Genehmigungsbegründung deutlich ergeben, daß man bei der Auswahl der *ad hoc* bevorzugten Einleitungsmethode verfügbare Alternativlösungen für eine Lagerung auf dem Land (Anhang III, Abs. d, c), sowie Methoden zur Wiederverwendung oder Beseitigung (Anhang III, Abs. d, b) berücksichtigt hat.

---

<sup>51</sup> KUWABARA, S., a.a.O. (Fußn.32), S. 58.

Art. 6 AP ist *self-executing* im Hinblick a) auf die Verpflichtung zur vorherigen Genehmigung des Einleitens von bestimmten Stoffen ins Meer und b) auf die Verpflichtung zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Stoffe dieser Gruppe. Letzteres könnte aber nur als Grenze bei der Ausübung der Ermessensfreiheit der Verwaltung seine unmittelbare Anwendbarkeit entfalten.

### 3.2.7. Gemeinsame Leitlinien, Normen oder Kriterien

Die zwei ersten Absätze des Art. 7 AP beziehen sich wörtlich auf die aufzustellenden („*formulate and adopt*“) **gemeinsamen** Leitlinien, Normen („*standards*“) oder Kriterien; eine direkte, innerstaatliche normative Wirkung ist demnach auszuschließen. Dasselbe gilt für die Vorschrift des Art. 7 II, nach der die aufzustellenden Leitlinien, Normen oder Kriterien eine Reihe von Parametern zu berücksichtigen haben: die örtlichen ökologischen, geographischen und physischen Merkmale, die wirtschaftliche Kapazität der Vertragspartner und ihr Entwicklungsbedarf, die Intensität der existierenden Verschmutzung und die wahre Absorptionskapazität der maritimen Umwelt.

Gemäß Art. 7 III sind zwei weitere wirtschaftliche Faktoren, nämlich „die Kapazität zur Anpassung und Umstellung bestehender Anlagen sowie die Wirtschaftskapazität der Parteien und ihr Entwicklungsbedarf“ (Art. 7 Abs. 3 AP) „**bei Beschluß** der in Artikel 5 und 6 genannten Programme und Maßnahmen“ zu berücksichtigen. Diese Vorschrift, die sowohl den Interessen der Industrieländer („bestehende Anlagen“) als auch den Interessen der Entwicklungsländer („der Wirtschaftskapazität und ihrem Entwicklungsbedarf“) gegenüber Zugeständnisse macht, ist ebenfalls ausschließlich auf der zwischenstaatlichen Ebene von Bedeutung; die dort erwähnten Faktoren sind nämlich **bei Beschluß** der Gemeinsamen Maßnahmen, d.h. auf der zwischenstaatlichen Ebene, im Rahmen des sekundären Rechts, zu berücksichtigen. Anders ist z.B. der Wortlaut in Art. 5 und 6, wo von gemeinsam oder im einzelnen („*jointly or individually*“) zu treffenden Programmen und Maßnahmen die Rede ist, die aber innerstaatlich anzuwenden sind. Eine unmittelbare Geltung auch dieser Vorschrift im innerstaatlichen Bereich soll daher ausgeschlossen werden.

Die gemäß 7.I. anzunehmenden Leitlinien, Normen bzw. Kriterien beziehen sich vor allem auf:

- a) die Länge, Tiefe und Position der Abflußrohre für *coastal outfalls* unter besonderer Berücksichtigung der Methoden, die zur Vorbehandlung („*pretreatment*“) von Abwassern angewendet werden,
- b) die besonderen Ansprüche für Abwasser, die einer separaten Behandlung bedürfen,
- c) die Kontrolle und den allmählichen Ersatz von Produkten, Einrichtungen und industriellen und anderen Verfahren, die eine wesentliche Verschmutzung der maritimen Umwelt verursachen und
- d) die speziellen Anforderungen, die die Menge der ins Meer eingebrachten Substanzen, die im I. und im II. Anhang aufgelistet sind, betreffen, ihre Konzentration im Abwasser und Methoden für ihr Einbringen ins Meer.

KISS<sup>52</sup> macht darauf aufmerksam, daß die gemäß Art. 7 Abs. 2 und 3 zu berücksichtigenden Faktoren Gefahren bergen. Im Rahmen der Gemeinsamen Maßnahmen haben die Vertragspartner verhältnismäßig wenige solcher gemeinsamen Kriterien und Normen aufgestellt: bis zum Jahre 1996 gab es, gemäß den veröffentlichten MAP-UNEP-Daten, insgesamt sechs solcher gemeinsamer Normen<sup>53</sup>. Die Vorschriften des Art. 7 zielen auf die gemeinsame Ausführung der allgemeinen Klausel des Art. 1 und der konkreteren Gebote der Art. 5 und 6. Die kleine Anzahl der in diesem Sinne durch die Vertragspartner aufgestellten Kriterien und Normen läßt darauf schließen, daß die übrigen zur Ausführung der genannten Protokollvorschriften notwendigen Kriterien, Normen usw. auf der innerstaatlichen Ebene der nationalen Gesetzgebung zu finden sind<sup>54</sup>. Auch diese Tatsache befürwortet die im Rahmen dieses Kapitels vertretene Meinung, wonach die Anwendung des AP vor allem eine innerstaatliche Anwendung ist.

---

<sup>52</sup> A.a.O. (Teil I, 1, Fußn 5), S. 169-170.

<sup>53</sup> Siehe *Guidelines for Treatment of Effluents prior to discharge into the Mediterranean Sea*, in MAP Technical Reports Series No.111, MAP, UNEP, WHO, UNEP, Athens, 1996, S. 16-17. Die genauen Normen sind auf der Übersicht unter dem Unterpunkt 2.4., S. 17, aufgeführt. Vgl. auch die (offizielle) Anmerkung der Verfasser des „Technical Reports“: „As can be seen from Table 2.4., numerical standards and quality objectives have only so far been adopted at Mediterranean regional level in a small number of cases. In all other cases national legislation will have to be referred to when determining the type and degree of treatment necessary to reduce the pollutant level in an effluent down to the stipulated limit value“.

<sup>54</sup> So auch die offizielle Stellungnahme von UNEP/MAP, ebd.

### 3.2.8. Grundlage und Natur der Gemeinsamen Maßnahmen

Die von den Vertragspartnern anzunehmenden bzw. angenommenen „Gemeinsamen Maßnahmen“ sind als Ausführung der in den Art. 1, 5, 6 und 7 festgelegten Gebote zu verstehen. Der Begriff „Gemeinsame Maßnahmen“ ist aus dem Englischen und Französischen übersetzt. Der englische Begriff „*common measures*“ und der französische Begriff „*mesures communes*“ werden in den offiziellen Dokumenten des UNEP/MAP zur Bezeichnung der gemäß Art. 5, 6 und 7 AP anzunehmenden Maßnahmen benutzt<sup>55</sup>.

Das zuständige Organ und das Verfahren zur Annahme der Gemeinsamen Maßnahmen werden anschließend erläutert. Die Maßnahmen werden ihrem Inhalt und ihrer Anwendbarkeit nach dargestellt und untersucht.

Ein Terminplan für die schrittweise Durchsetzung des AP wurde in der 5. ordentlichen Sitzung der Vertragsparteien (Athen, 7.-11. September 1987) aufgestellt. Demnach sollen die Gemeinsamen Maßnahmen für alle Stoffe der beiden Listen vor 1995 getroffen werden<sup>56</sup>. Dieser Terminplan konnte jedoch nicht für alle Stoffe beider Listen eingehalten werden. Bis zum Jahr 2001 kamen insgesamt fünfzehn Gemeinsame Maßnahmen zustande, zehn davon betreffen sämtliche im Art. 5 und im Anhang I aufgelisteten Stoffe der Schwarzen Liste, während die restlichen fünf Gemeinsamen Maßnahmen den Umgang mit einem sehr begrenzten Teil der in der Grauen Liste (Art. 6 und Anh. II) aufgeführten Stoffe regeln. Die Angaben in den UNEP/MAP-Dokumenten über die genaue Anzahl und den Inhalt der bereits zustande gekommenen Maßnahmen widersprechen sich<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> So z.B. in MAP Technical Report Series No. 95: *COMMON MEASURES FOR THE CONTROL OF POLLUTION adopted by the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution*, UNEP, Athens, 1995, wo die G.M. als Ganzes veröffentlicht sind. Derselbe Begriff wird auch in späteren UNEP-MAP-Dokumenten gebraucht, z.B. in MAP Technical Report Series No.111, *GUIDELINES FOR TREATMENTS ETC.*; op.cit., und *Protecting the Mediterranean etc.*, a.a.O., (Teil 1,1, Fußn.46).

<sup>56</sup> *COMMON MEASURES*, MAP Technical Reports Series No 38, UNEP, Athens 1990, S. 28. *Report of the Fifth Ordinary Meeting of the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against pollution and its related Protocols*, UNEP-IG.74/5, 28 September 1987, Original: English, Athens 1987, S. 32.

<sup>57</sup> So sind in der speziellen Ausgabe von 1995 (a.a.O., Fußn.60) insgesamt dreizehn Gemeinsame Maßnahmen aufgeführt. Dieselben werden sechs Jahre später im Appendix der UNEP/MAP Veröffentlichung unter dem Titel „*Protecting the Mediterranean from land-based pollution*“ veröffentlicht, a.a.O., (Teil 1,1, Fußn.46). In der zwischenzeitlich publizierten und bereits zitierten Veröffentlichung der „*Guidelines for Treatment of Effluents prior to discharge into the Mediterranean Sea*“, a.a.O. (Fußn.58) ist allerdings eine vollständigere Liste von insgesamt fünfzehn Maßnahmen veröffentlicht (S. 16, 2.3: „*Common measures adopted by Contracting Parties*“). Die zwei zusätzlichen Maßnahmen betreffend die Bekämpfung der Verschmutzung durch Zink und Kupfer (Anhang II) sowie die Verschmutzung durch Waschmittel (Anh.

Zwischen 1985 und 1990 hatte die Sitzung der Vertragsparteien acht „Gemeinsame Maßnahmen“ zur Bekämpfung der Verschmutzung aus Festlandsquellen angenommen<sup>58</sup>. Die Annahme basierte jeweils auf den Vorschriften der Art. 5 und 7 AP mit Ausnahme von zwei Fällen („*interim environmental quality criteria for bathing waters*“ und „*measures for control of pollution by organotin compounds*“), in denen auf keine Vorschriften des Protokolls bzw. der Konvention verwiesen wird. Die entsprechenden Vorschriften des Art. 7 Abs. 1(c) AP<sup>59</sup> könnten jedoch als Basis für diese Maßnahmen gelten. Den Maßnahmen zur Kontrolle der Verschmutzung aus Organozinnverbindungen (zweiter Fall) können dementsprechend Art. 5 Abs. 2 und Anhang I, Abs. A.3 als rechtliche Grundlage dienen, obwohl dies bei ihrer Annahme nicht ausdrücklich vorgesehen wurde.

Die in der späteren Ausgabe des MAP-UNEP<sup>60</sup> veröffentlichten dreizehn (13) Maßnahmen werden eindeutig als „*common measures adopted by the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution*“ bezeichnet. Sie sind wörtlich zur Ausführung des AP angenommen worden („*adopted...in terms of the Land-Base-Sources-Protocol*“). Anders sieht es aber bei den Berichten der entsprechenden ordentlichen Sitzungen der Parteien aus. Dort werden nämlich dieselben Maßnahmen jeweils unter dem Titel „*recommandations*“<sup>61</sup> als Empfehlungen von den Parteien angenommen. Gem. Art. 14 II c-d sind aber die Sitzungen der Parteien zur Ausführung der Art. 5, 6 und 7 ausschließlich durch Gemeinsame Maßnahmen ermächtigt; als „Maßnahmen“ sind hier nach dem Wortlaut von Art. 14 II c „Programme“ und „Maßnahmen“ „im Einklang mit den Artikeln 5 und 6“ bzw. nach dem Wortlaut von Art. 14 II d „gemeinsame Leitlinien, Normen oder Kriterien“ „im Einklang mit Art.7“ zu verstehen. Die in der Ausgabe von 1995 als „Empfehlungen“ bezeichneten Maßnahmen sind außerdem nach heftigen Debatten einstimmig angenommen worden, wie den

---

11) wurden im Jahre 1996 angenommen und konnten deshalb in der Ausgabe von 1995 nicht beinhaltet sein, sie sollten jedoch in der Ausgabe 2001 abgedruckt sein.

<sup>58</sup> COMMON MEASURES, a.a.O. (Fußn.61), S. 32.

<sup>59</sup> „die Parteien schrittweise in Zusammenarbeit mit den zuständigen internationalen Organisationen gemeinsame Leitlinien und gegebenenfalls Normen oder Kriterien erarbeiten und annehmen, die insbesondere folgendes betreffen: ...die für den Schutz der menschlichen Gesundheit, der lebenden Ressourcen und der Ökosysteme erforderliche Qualität von Meerwasser für spezifische Zwecke.“

<sup>60</sup> COMMON MEASURES, a.a.O. (Fußn.60).

<sup>61</sup> UNEP/IG.56/5, S. 25: „III.Recommandations approuvées par les Parties Contractantes“, S. 39: 5.Critères provisoires de qualité du milieu proposés pour le mercure. S.41: Critères provisoires de qualité du milieu proposés pour les eaux de baignade. S. 42: Critères provisoires de qualité du milieu pour les coquillages et les eaux conchylicoles. UNEP/IG.74/5, S. 79: „K. Recommendations concerning environmental quality criteria“. UNEP(OCA)MED IG.1-5, Annexe V, S.7: „B. Application du Protocole Tellurique: Les Parties contractantes adoptent les recommandations ci-après.“

Sitzungsprotokollen zu entnehmen ist. Man hat sich für die einstimmige Beschlußfassung entschieden, obwohl z.B. im Falle der Programme und Maßnahmen zur Ausführung von Art. 5 und 6 gem. Art. 15 Abs. I eine 2/3-Mehrheit vorgesehen ist. Die Sitzungen der Vertragspartner sind zwar gem. 14 II e zur Annahme von „*recommendations*“ befugt, diese beziehen sich allerdings nicht auf die Art. 5, 6 oder 7, sondern auf Art. 12 AP, der den Fall einer für die Interessen eines Partners schädlichen Verschmutzung betrifft, die vom Territorium eines anderen Partners ausgeht.

Sowohl aufgrund ihres Inhalts, der gemäß Art. 2 Abs. I WVK für die Rechtsnatur einer Vorschrift entscheidend ist, als auch aufgrund des Prozesses ihres Zustandekommens, sind diese Maßnahmen Beschlußrecht aufgrund einer vertraglichen Bestimmung<sup>62</sup> (Art. 31 Abs. 3a). Es handelt sich um Regelungen technischer Natur<sup>63</sup>, die zur Durchsetzung eines ordnungsgemäß geschlossenen Vertrags (hier: des AP) aufgestellt worden sind. Die Annahme solcher Maßnahmen und das entsprechende Verfahren ist im AP (Art. 5, 6, 7, 14 und 15) ausführlich geregelt. Diese Art von völkerrechtlichen Vereinbarungen können die befugten Staatsorgane bestimmen; dabei muß es sich nicht zwangsläufig um das Staatsoberhaupt oder den Regierungschef bzw. die Fachminister handeln<sup>64</sup>. Wie sich aus den entsprechenden Dokumenten ersehen läßt, waren es tatsächlich Staatsorgane unterschiedlicher Rangordnung, die an den Sitzungen teilgenommen haben (Minister, Staatssekretäre, Botschafter, Botschaftsräte, andere Staatsbeamte usw.).

Fraglich ist jedoch die Anwendbarkeit solcher Verträge auf innerstaatlicher Ebene, vor allem deswegen, weil sie innerstaatlich nicht veröffentlicht sind. Dort wo die Verfassung den völkerrechtlichen Verträgen einen Vorrang dem nationalen Recht gegenüber einräumt, ist dies meistens erst nach der Veröffentlichung<sup>65</sup> möglich. Außerdem ist in der Realität der

---

<sup>62</sup> ROUSSEAU, Ch., *Droit International Public*, Tome I, Introduction et Sources, Paris Ve, 1970, S. 70-73. WILDHABER, L., „*Executive Agreements*“, *EPIL.*, 7, S. 81-86, HORVATH, G.L., „*The Validity of Executive Agreements*“, *öZöRVR*, Vol. 30, 1979, S.105-131. IOANNOU,K., ROZAKIS,CH., OIKONOMIDIS,K., FATOUROS,A.: *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο* (Völkerrecht), Bd. B, A., Athen-Komotini 1983, S. 109ff, S. 42.

<sup>63</sup> ROUKOUNAS, E., *Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο* (Völkerrecht), Athen, 1982, S. 90

<sup>64</sup> Art. 12 WVK. VERDROSS, SIMMA, a.a.O. (Teil 1, I, Fußn. 64), S. 363. MENZEL-IPSEN, a.a.O. (Teil 1, I, Fußn.52) S. 299-300

<sup>65</sup> Art. 55 Abs. 3 frVerf. „*Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie*“ in PACTET, P., *Textes de droit constitutionnel*, Paris 1989, Art. 28 Abs.1 gr. Verf. „Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts und die völkerrechtlichen Verträge sind nach deren Billigung durch Gesetz und nach dem Inkrafttreten der jeweiligen Bedingungen, ein integraler Teil des griechischen innerstaatlichen Rechts und gehen jeder entgegengesetzten gesetzlichen Bestimmung vor“.

Zugang sowohl des Bürgers als auch des Richters<sup>66</sup> zu den Vorschriften der völkerrechtlichen Abkommen erst nach der Veröffentlichung möglich<sup>67</sup>. Das „rechtstechnische Mittel“<sup>68</sup>, das die innerstaatliche Geltung<sup>69</sup> des völkerrechtlichen Vertrags durch seine Veröffentlichung anordnet, kann aber oft mittelbar auch den Rang dieser internationalen Abkommen im innerstaatlichen Recht bestimmen<sup>70</sup>.

Das Verfahren zur Integration des vertraglichen Völkerrechts, das jeweils im Rahmen eines nationalen Rechtssystems angewandt wird, ändert aber nichts an der rechtlichen Natur der Gemeinsamen Maßnahmen, die nach völkerrechtlichen Kriterien zu beurteilen ist<sup>71</sup>. Während nämlich die BK hauptsächlich ausführungsbedürftige Rahmenvorschriften enthält<sup>72</sup> und man sich auch über die Anwendbarkeit der jedenfalls konkreteren Protokollvorschriften streiten kann, sind die oben erwähnten Gemeinsamen Maßnahmen ihrem Inhalt nach zum größten Teil unmittelbar im innerstaatlichen Recht der Vertragspartner anwendbar. Ihrem Inhalt nach handelt es sich bei diesen Maßnahmen um ausführliche Regelungen bezüglich der Grenzwerte, Messverfahren und -methoden etc., die demnach bestimmt genug sind, um als „self-executing“ eingestuft zu werden. Mit Ausnahme der zweiten Maßnahme, die in Folge dargestellt werden wird, handelt es sich nämlich bei allen anderen Maßnahmen um ausführliche, vollständige Rechtsnormen, die von den zuständigen nationalen Verwaltungsorganen unmittelbar angewandt werden können. Das schließt eine weitere Konkretisierung dieser Vorschriften im Hinblick z.B. auf die jeweils beauftragten Verwaltungsorgane, auf die zu diesem Zweck neu zu errichtenden Ämter oder auf eine systematische „Anpassung“ der neuen Regelungen im existierenden

---

MANESIS, A., PAPADIMITRIOU, G., Die Verfassung von 1975/1986, Athen-Komotini 1986 und VERDROSS, SIMMA, a.a.O. (Teil 1,1, FuBn. 64), S. 549. TUNESIEN: Art. 32 tunVerf. „Die Verträge erhalten den gesetzlichen Rang erst nach deren Ratifikation. Art. 48: Der Präsident der Republik ratifiziert die Verträge. Art. 33: Den Verträgen wird durch Gesetz zugestimmt“, Journal Officiel de la Republique Tunisienne, 9-13 Avril 1976. DESPAX, GOULET, Loi et pratique concernant le contrôle de pollution en France, Bruxelles, Luxembourg, 1983, p. 4.

<sup>66</sup> VERHOEVEN, J., „La notion d' „applicabilité directe“ du droit international“, R.B.D.I. 15, (1980), S. 252.

<sup>67</sup> REUTER, P. in L'application du droit international par le juge français, S. 40

<sup>68</sup> PAPADIMITRIOU, G. Die Stellung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht, Berlin 1972, S. 35

<sup>69</sup> ZULEEG, M., „Die innerstaatliche Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge“, ZaöRV, 1975, S. 345.

<sup>70</sup> PAPADIMITRIOU, G., a.a.O. (FuBn.73), S. 85

<sup>71</sup> VERHOEVEN, J.a.a.O. FuBn.71, S. 244-255 mit Kommentar zum Danzig-Urteil. ZULEEG, a.a.O. (FuBn.74), S. 349-350. SEIDL-HOHENVELDERN, I., „Transformation or Adoption of International Law into Municipal Law“, ICJQ 12 (1963), S. 115. CONFORTI, B. „Droit International et Opérateurs Juridiques Internes“, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1988, V, S. 265.

<sup>72</sup> MILENCOVIC, S., a.a.O. (Teil 1,1, FuBn.6), S. 265.

Verwaltungsmechanismus durch Gesetze, Verordnungen oder Rundschreiben nicht aus, was allerdings nicht gegen deren „*self-executing*“ Natur spricht<sup>73</sup>.

Die Festlegung von Emissions- oder Qualitäts- Grenzwerten und das Vorschreiben von Einbringungsverboten sind vollkommen neue Rechtsregeln und führen unmittelbar zur Entstehung neuer Pflichten sowohl für Privatpersonen, Industrie, Kommunen, Gemeinden und Hotelanlagen als auch für den Staat, der dabei auch mit konkreten Kontrolltätigkeiten beauftragt ist<sup>74</sup>. Diese Vorschriften sind als solche von den zuständigen nationalen Behörden durchzuführen. Eine Verpflichtung zu weiterer, ausführender Gesetzgebung enthalten sie zunächst nicht. Ihre effektive Durchsetzung könnte jedoch die Schaffung neuer Verwaltungsorgane oder die Umstrukturierung bereits existierender Verwaltungsorgane erfordern.

Die innerstaatliche Umsetzung des AP setzt demnach die Anwendung und Einhaltung der in den Gemeinsamen Maßnahmen vorgesehenen Normen im Rahmen jeder staatlichen Rechtsordnung voraus. Ein Unterlassen der Verwaltung, nach Ablauf der in den Maßnahmen festgelegten Anpassungsfristen, die Vorschriften dieser Maßnahme anzuwenden, ist völkerrechtswidrig und hat zur direkten Anwendung der völkerrechtlichen Vorschriften z.B. durch den nationalen Richter zu führen. Mittelbar läßt sich dementsprechend auch ein Anspruch der Privatpersonen auf Durchsetzung dieser Maßnahmen durch die Verwaltungsbehörden begründen.

Ob den Bürgern Frankreichs, Griechenlands und Tunesiens durch das jeweils geltende nationale Verwaltungsprozeßrecht die erforderlichen Rechtsmittel und -behelfe hierzu gewährt werden, ob und unter welchen Voraussetzungen die Bürger berechtigt sind, z.B. eine Genehmigungserteilung als rechtswidrig anzufechten, wird im Rahmen des nächsten Kapitels genauer untersucht werden.

Wie bei der Umsetzung des Europarechts, ist auch hier umstritten, ob das Fehlen eines ausreichenden Instrumentariums im nationalen Prozeßrecht zur Durchsetzung der dem Einzelnen in den völkerrechtlichen Vorschriften eingeräumten Rechte (hier: das Recht auf

---

<sup>73</sup> CONFORTI, B., a.a.O. (Fußn.76), S. 45.

<sup>74</sup> BLECKMANN, A., Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge, Berlin 1970, S. 22 mit ausführliche Hinweise auf die französische Literatur.



eine saubere marine Umwelt, das durch die Gemeinsamen Maßnahmen *in concreto* geschützt ist) völkerrechtswidrig ist. Wie sich bei der folgenden Untersuchung der nationalen Rechtsordnungen zeigen wird, spielt hier die nationale Rechtsstruktur und -tradition die wichtigste Rolle, während die Anerkennung eines „allein“ aus dem Völkerrecht abzuleitenden Rechtsmittels, das im Gegensatz zu der bisherigen prozeßrechtlichen nationalen Tradition steht, unwahrscheinlich erscheint.

Anders sieht es im Bereich des nationalen Zivilrechts aus, wo sich nämlich ein Entschädigungsanspruch direkt aus einem maßnahmewidrigen Verhalten des Verursachers ergeben kann, wenn Privatpersonen Ansprüche aus den Gemeinsamen Maßnahmen herleiten können. Besondere Probleme können sich bei der strafrechtlichen Verfolgung von maßnahmewidrigen Taten ergeben, falls im nationalen Strafrecht keine umweltschutzrechtlichen Straftatbestände normiert sind und der Gesetzgeber keine strafrechtlichen Sanktionen für ein maßnahmewidriges Verhalten normiert hat.

### 3.2.9. Die Frage nach der Rechtsnatur der Gemeinsamen Maßnahmen

Die Frage der nach völkerrechtlichen Gesichtspunkten rechtlichen Natur der GM wird im letzten UNEP-Dokument geklärt, in welchem auch die bis jetzt vollständigste Auflistung dieser Maßnahmen zu finden ist, nämlich unter der Veröffentlichung mit der Nummer 111 der MAP *Technical Report Series*<sup>75</sup>, in der die Leitlinien über die Abwasseraufbereitung vor dem Einbringen ins Meer veröffentlicht werden. Demnach heißt es in diesem Dokument: „Art. 15 AP bestimmt, daß die Sitzungen der Vertragspartner mit einer 2/3-Mehrheit die regionalen Programme und die kurz- und mittelfristigen Aktionspläne annehmen; diese beinhalten Maßnahmen und Terminplanungen über ihre im Art. 5<sup>76</sup> geregelte Anwendung beinhalten. Solche Maßnahmen und Terminplanungen müssen allen Partnern mitgeteilt werden und gelten 180 Tage nach dem Mitteilungsdatum für all diejenigen Partner, die bis zum 179. Tag keinen Einspruch eingelegt haben, als **verbindlich**“. Die gegenwärtig gültigen Gemeinsamen Maßnahmen, die von den Vertragspartnern gem. Art. 5, 6 und 7 der Protokollfassung (UNEP 1990, 1991, 1993, 1996c) gebilligt worden sind, sind in der nachfolgenden Liste der fünfzehn GM enthalten.

---

<sup>75</sup> A. a. O., Fußn. 58.

<sup>76</sup> Art. 5 IV AP: „The standards and the time-tables for the implementation of the programmes and measures aimed at eliminating pollution from land-based sources shall be fixed by the Parties and periodically reviewed, if necessary every two years, for each of the substances listed in annex 1, in accordance with the provisions of article 15 of this Protocol“.

Demnach sind also die GM gültige Vertragsteile, die konkret die Zeitpunkte für deren Inkrafttreten regeln und einen Regelungsinhalt haben, der für eine direkte Anwendbarkeit der Maßnahmen spricht.

Im Gegensatz zur verbindlichen Natur der GM gibt es im Rahmen des AP angenommenen Richtlinien, wie z.B. die im oben genannten Dokument veröffentlichten „Leitlinien zur Abwasseraufbereitung vor dem Einbringen ins Meer“<sup>77</sup>. Im Vorwort der Leitlinien werden der Hintergrund und die juristische Grundlage dieser Leitlinien klar dargestellt. Demnach sind diese von der WHO im Rahmen der MED POL Phase II vorbereitete Richtlinien „gemäß Art. 7 I“ des AP entstanden, nach der die Vertragspartner „in Zusammenarbeit mit den zuständigen internationalen Organisationen gemeinsame Richtlinien...erarbeiten und annehmen sollen.... Diese Leitlinien betreffen vor allem, *inter alia*, besondere Erfordernisse für Abwässer, die einer separaten Behandlung bedürfen“<sup>78</sup>. Diese Leitlinien betreffen den Umgang mit sämtlichen in den beiden Anhängen des AP aufgeführten Stoffen und Stoffgruppen der Abwässer.

Ebenfalls wie die GM, so zielen auch die „Leitlinien“, die im Rahmen des AP angenommen worden sind, vorwiegend darauf ab, Anwendungsprozesse des Völkerrechts auf innerstaatlicher Ebene in Gang zu setzen. Dabei ergänzen die GM und die „Leitlinien“ das von der BK und dem AP errichtete System zum Schutz des Mittelmeers gegen die Verschmutzung aus FLQ in vollem Einklang mit den bereits besprochenen neueren Tendenzen des Umweltvölkerrechts, die den innerstaatlichen Mechanismen und Prozessen eine besonders große Bedeutung beimessen<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> A.a.O., Fußn. 53.

<sup>78</sup> Ebd., S. 3, I. 3.

<sup>79</sup> STOLL, PETER TOBIAS liefert eine ähnlich gelagerte Argumentation zum Anlaß der ebenfalls zum „Barcelona-System“ gehörenden, ein Jahr vor den „Effluent-Pre-Treatment-Guidelines“, im Jahr 1995 angenommenen „Guidelines for the Selection, Establishment, Management and Notification of Information on Marine and Coastal Protected Areas in the Mediterranean“ „...the Guidelines can be deemed to represent a new stage in the development of Mediterranean regional law on marine pollution, as they address the national framework and procedures of pollution policies. This brings the regional legal developments into line with a widespread and growing tendency of international environmental law: In addition to prescribing proper States conduct and State obligations vis-à-vis other States, legal developments have focused on internal policies, procedures and legislation as it was felt that international action in environmental matters needs to be backed by adequate international mechanisms of legislation, administrative decision and procedures“ in EPIL, op.cit., Mediterranean Pollution Conventions, Addendum 1995, S. 339.

### 3.2.10. Inhalt der Gemeinsamen Maßnahmen

Bis jetzt sind von den Vertragspartnern des AP folgende Gemeinsame Maßnahmen erlassen worden:

- a) „Vorläufige Qualitätsstandards für **Badegewässer**“, (4. ordentliche Sitzung der Vertragspartner in Genf, 9.– 13. September 1985, UNEP/IG.56/5). Anhand einer Tabelle, die Grenzwerte für „*faecal coliforms*“ angibt und durch die Anordnung der Anwendung bestimmter Meßmethoden müssen die Vertragspartner während einer Übergangsphase weitere Maßnahmen annehmen, um die Qualität ihrer Badegewässer an die vorgeschriebenen Grenzwerte als „*minimum common requirements*“ anzupassen.
- b) „Vorläufige Qualitätsstandards für **Quecksilber**“, (4. ordentliche Sitzung der Vertragspartner, Genf, 9-13 September 1985, UNEP/IG.56/5). Hier werden keine Grenzwerte verbindlich festgelegt, weil die Quecksilberkonzentration in der Meeresnahrung als harmlos bewertet wird; es wird lediglich die Berücksichtigung gewisser Kriterien und die Anwendung bestimmter Methoden empfohlen, und es werden bestimmte Überwachungstätigkeiten angeordnet.
- c) Zwei Jahre später, bei der fünften ordentlichen Sitzung der Vertragsparteien in Athen am 7.-11. September 1987, UNEP/IG.74/5 sind schließlich doch Emissionsgrenzwerte für **Quecksilber** festgelegt worden, die sogar „für alle ausströmenden Einleitungen vor ihrer Verdünnung im Mittelmeer“ gültig sind (a). Konkrete Kontrollstandards werden allerdings unter dem Vorbehalt „*when appropriate*“ genau festgelegt (b). Zum ersten Mal wird zwischen früheren und zukünftigen Einleitungen unterschieden; letztere sind strengeren Vorschriften unterstellt. Für schon existierende Einleitungen wird ebenfalls zum ersten Mal eine zehnjährige Frist festgesetzt, nach deren Ablauf die strengeren Voraussetzungen Anwendung finden, die für die neuen Einleitungen gelten.
- d) „Qualitätsstandards für **Muschelgewässer**“. Hier findet man eine Definition des Begriffs „Muschelgewässer“; darunter sind demnach die Küstengewässer und brackigen Gewässer, in denen die Meerestiere leben, zu verstehen. Die Meßmethoden, ja selbst die Einheiten für die Resultatangaben sowie die minimale Stichprobenfrequenz werden ausführlich festgelegt. Es sind außerdem

Grenzwerte für den „*faecal coliforms*“- Gehalt der Meerestiere bestimmt worden.

- e) „Maßnahmen zur Kontrolle der durch **Altöle**“ verursachten Verschmutzung, (6. ordentliche Sitzung der Vertragspartner in Athen, 3.-5. Oktober 1989, UNEP(OCA)/MED IG.1/5). Die Maßnahmen enthalten eine Definition des Begriffs „Altöle“. In Art. 5 und im Anhang I des Protokolls selbst werden die Stoffe nicht näher definiert. Ein absolutes Verbot für das Einbringen von Altölen ins Mittelmeer ist aufgestellt worden und sollte spätestens bis zum 1. Januar 1994 ausnahmslos durchgesetzt werden. Inwieweit diese sehr genaue Vorschrift im innerstaatlichen Recht der drei Länder eingehalten worden ist, wird sich im dritten Kapitel zeigen, wo die Umsetzung jeder einzelnen Maßnahme ins innerstaatliche Recht untersucht wird. Die Maßnahmen enthalten weitere konkrete Vorschläge für den Umgang mit diesen hochtoxischen Verschmutzungsstoffen, z.B. durch Wiedergewinnung etc.
- f) „Maßnahmen zur Kontrolle der Verschmutzung durch **Kadmium** und Kadmiumverbindungen“, (6. ordentliche Sitzung der Vertragspartner in Athen, 3.-5. Oktober 1989, UNEP(OCA)/MED IG.1/5). Emissionsgrenzwerte für alle Industrieabwässer mit Ausnahme der Phosphatdüngemittelindustrie, Stichprobenfrequenz und ein prinzipieller Umweltwasser- Qualitätsgrenzwert sind festgelegt worden; ebenso gibt es direkte Anweisungen zum Erreichen dieser Ziele vor allem für die neuen Anlagen.
- g) „Maßnahmen zur Kontrolle der durch **Organozinnverbindungen**“ verursachten Verschmutzung, (6. ordentliche Sitzung der Vertragspartner in Athen, 3.-5. Oktober 1989, UNEP(OCA)/MED IG.1/5). Der Gebrauch dieser Stoffe zum Streichen von Schiffen und anderen Geräten, die in Kontakt mit dem Meereswasser kommen, ist ab dem 1. Juli 1991 verboten. Diese Frist kann auf max. 2 Jahre verlängert werden. Kriegsschiffe sind hiervon jedoch ausgenommen.
- h) „Maßnahmen zur Kontrolle der durch **Organohalogenverbindungen**“ verursachten Verschmutzung, (6. ordentliche Sitzung der Vertragspartner in Athen, 3.-5. Oktober 1989, UNEP(OCA)/MED IG.1/5). Ab dem 1. Januar 1991 besteht – jedoch nur für die Küstengewässer (!) – ein bestimmter einheitlicher Qualitätsgrenzwert. Der Gebrauch des „*International Code of Conduct*“ für

Pestizide (beschlossen bei der *FAO*-Konferenz im Jahre 1985) ist auch einzuhalten.

- i) „Maßnahmen zur Kontrolle der Verschmutzung durch **Organophosphorverbindungen**“ (7. ordentliche Sitzung der Vertragspartner in Kairo, 8.-11. Oktober 1991, UNEP(OCA)/MED IG.2/4). Die Vertragspartner nehmen die Verminderung und allmähliche Beseitigung der Organophosphorverbindungen bis zum Jahre 2005 unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips vor.
- j) „Maßnahmen zur Kontrolle der Verschmutzung durch **dauerhaft synthetische Stoffe im Mittelmeer**“ (7. ordentliche Sitzung der Vertragspartner in Kairo, 8.-11. Oktober 1991, UNEP(OCA)/MED IG.2/4). Die Maßnahme sieht eine Vielzahl von Entscheidungen, die zu treffen sind, vor, darunter die Ratifizierung von Anhang V der MARPOL durch die Vertragspartner, die ihn bisher noch nicht ratifiziert haben. Dieser Anhang betrifft die Errichtung der erforderlichen Hafeneinrichtungen, die Durchführung der erforderlichen Untersuchungen besonders an den südlichen Mittelmeerküsten, (insoweit fehlt es an Daten), die Wiederholung der Überwachungsaktivitäten alle 2-3 Jahre, Informationsprogramme für jüngere Leute zur Vorbeugung dieser Art der Küsten- und Meeresverschmutzung, die Förderung des Gebrauchs von biologisch abbaubaren synthetischen Stoffen und die Forschung zur Herstellung solcher Stoffe, die Unterstützung der Durchführung von Reinigungsaktionen durch die nationalen und lokalen Behörden.
- k) „Maßnahmen zur Kontrolle der **radioaktiven Verschmutzung**“ (7. ordentliche Sitzung der Vertragspartner in Kairo, 8.-11. Oktober 1991, UNEP(OCA)/MED IG.2/4). Unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Daten ist die Festlegung gemeinsamer Emissionsnormen nicht anzuraten. Die zukünftigen Einbringungen solcher Stoffe ins Mittelmeer sind der Koordinationseinheit des MAP mitzuteilen.
- l) Maßnahmen zur Kontrolle der Verschmutzung durch **pathogene Mikroorganismen** (7. ordentliche Sitzung der Vertragspartner in Kairo, 8.-11. Oktober 1991, UNEP(OCA)/MED IG.2/4). Das Sekretariat ist gemäß dieser Maßnahme über den Status der Kläranlagen der Küstenstädte und die Art der Bearbeitung zu informieren. Eine Modifizierung der bereits vereinbarten „vorläufigen Kriterien für Bade- und Muschelgewässer“ wäre anhand der

vorhandenen Daten voreilig. Weiterhin ist die Durchführung von Studien und Untersuchungen empfohlen.

- m) Maßnahmen zur Kontrolle der Verschmutzung durch **krebserregende, teratogene und mutagene Substanzen** (8. ordentliche Sitzung der Vertragspartner in Antalya, 12.-15. Oktober 1993, UNEP(OCA)/MED IG.3/). Das Einbringen solcher Stoffe ins Meer ist bis zum Jahre 2005 einzustellen. In der Zwischenzeit sollen mehr Daten über den aktuellen Stand solcher Stoffe im Mittelmeer gesammelt werden. Die Verfolgung dieser beiden Ziele ist im Jahre 2000 zu überprüfen. Als unmittelbare Maßnahmen sind die Überwachung einer solcher Verschmutzung in „*hot-spot*“-Regionen und die entsprechenden Versuche, diese Verschmutzung dort unmittelbar zu verringern sowie die ständige Mitteilung von Informationen über die entsprechenden Entwicklungen im internationalen Raum an das Sekretariat vorgesehen. Außerdem ist bei den Maßnahmen unter **i)** und **m)**, die in der UNEP/MAP-Ausgabe als „**Entscheidungen**“ („*decisions*“) bezeichnet werden, eine Verpflichtung der Vertragspartner vorgesehen, das Sekretariat „über alle im Einklang mit dieser Entscheidung angenommenen Maßnahmen“ zu unterrichten.
- n) Maßnahme aus dem Jahre 1996 zur Kontrolle der Verschmutzung durch **Zink, Kupfer** und deren **Verbindungen**. Die Maßnahme sieht den 1. Januar 1998 als Datum für ihre Anwendung vor und beinhaltet Emissions- und Wasserqualitätsnormen für beide Stoffe bzw. Stoffverbindungen.
- o) Maßnahme zur Kontrolle der Verschmutzung durch **Waschmittel** aus dem Jahr 1996. Über diese beiden Maßnahmen gibt es leider keine konkreteren Angaben.

Die durch genaue Angaben festgelegten Grenzwerte, die Einbringungsverbote und die Anordnung bestimmter Meßmethoden lassen keinen Zweifel daran, daß die Gemeinsamen Maßnahmen alle objektiven<sup>80</sup> Merkmale einer unmittelbar anwendbaren völkerrechtlichen Vertragsnorm enthalten. Obschon dies für ihre endgültige Anerkennung als „*self-executing*“ Regeln genügen würde<sup>81</sup>, ist die Überprüfung dieser Anerkennung auch nach subjektiven Gesichtspunkten<sup>82</sup>, d.h. nach den in jeder einzelnen staatlichen Rechtsordnung geltenden Prinzipien, nicht ohne Bedeutung: angesichts des Fehlens eines

---

<sup>80</sup> VERDROSS/SIMMA, a.a.O. (Teil 1,1, Fußn.64), S. 553, VERHOEVEN, a.a.O. (Fußn.71), S. 257, Art. 31 WVK

<sup>81</sup> SEIDL-HOHENVELDERN, I., a.a.O. (Fußn.76), S. 115, CONFORTI, B. a.a.O. (Fußn.76), S. 45

<sup>82</sup> VERDROSS/SIMMA, a.a.O. (Teil 1,1, Fußn.64), S. 553

Zwangsmechanismus zur Durchsetzung des Völkerrechts ist diese Anerkennung dem Willen der Parteien überlassen. Aus der Tatsache, ob diese Maßnahmen in einem Staat beachtet werden oder nicht, darf man gewisse Schlüsse über die Perspektiven der Durchsetzung des Vertrags im Allgemeinen ziehen; insofern übernehmen die Maßnahmen und die diesbezügliche Haltung der Vertragspartner die Rolle eines wichtigen Indikators für die realistischen Umsetzungschancen dieses völkerrechtlichen Abkommens.

Sowohl der Inhalt als auch das Verfahren für ihre Annahme lassen jedoch wenig Zweifel daran, daß die Vertragsparteien des AP eine unmittelbare Anwendung der Gemeinsamen Maßnahmen (GM) beabsichtigt haben. Ausdrücke wie „*the contracting Parties shall: (a) ensure a maximum concentration (to be calculated as a monthly average) of 50 µg mercury per litre (expressed as total mercury) for all effluent discharges before dilution into the Mediterranean Sea...*“ oder „*the method of analysis utilised shall be incubation at 37 +/- 0,5°C with fermentation on a liquid substrate for a period of 24 to 48 hours, followed by a confirmation test at 44 +/- 0,2°C for 24 hours. Enumeration shall be effected according to the Most Probable Number (MNP) Method;*“<sup>83</sup> und vielmehr „*...the Contracting Parties as from 1 January 1991: (a) adopt a limit value of 0,2 mg cadmium per litre discharged (monthly flow-weighted average concentration of total cadmium) for effluent discharges from industrial plants into the Mediterranean Sea before dilution.*“<sup>84</sup> lassen dem nationalen Gesetzgeber kaum Ermessensspielraum im Hinblick auf die erzielten Emissions- oder Qualitätswerte und stellen direkte Anweisungen an die Verwaltung bzw. die nationalen Richter dar.

Doch gibt es unter den GM auch andersartige Formulierungen, wonach z.B. die Vertragspartner wörtlich „Maßnahmen annehmen“ müssen, die „*for a transition period ...will ensure as minimum common requirements that the quality of bathing waters will conform with the proposed interim WHO/UNEP environmental quality criteria concerning faecal coliforms(see table below)*“. Aus der Kombination dieses Textes mit der Übersicht im Anhang, die die Kriterien konkretisiert („*concentrations per 100 ml not to be exceeded: 50% of the samples: 100 faecal coliforms, 90% of the samples: 1000 f.c.*“)<sup>85</sup>, erkennt man einen deutlichen Unterschied zu den anderen vorerwähnten Maßnahmen. Die

---

<sup>83</sup> 5. ordentliche Sitzung der Vertragsparteien in Athen, 7.-11. September 1987, UNEP/IG.74/5

<sup>84</sup> 6. ordentliche Sitzung der Vertragsparteien in Athen, 3.-6. Oktober 1989, UNEP(OCA)/MED IG.1/5

<sup>85</sup> 4. ordentliche Sitzung der Vertragsparteien in Genf, 9.-13. September 1985, UNEP/IG.56/5

„Übergangsphase“ ist hier zeitlich nicht näher bestimmt. Die Tatsache aber, daß diese „richtlinienartige“ Vorschrift nur an diejenigen Staaten gerichtet ist, die bis jetzt über keine solchen Standards verfügen, während diejenigen, die über solche Normen verfügen, sie ohne Modifizierung weiter anwenden sollen („*which have already standards will continue to apply them without modifying their legislation*“), führt zu dem Schluß, daß alle andere Staaten direkt verpflichtet sind, die in der Vorschrift enthaltenen Standards durchzusetzen. Dem einzelnen Staat ist hier jedenfalls ein breiter Ermessensspielraum eingeräumt. Man könnte folglich dieser Maßnahme nur eine negativ definierbare, einschränkende, unmittelbare, innerstaatliche Auswirkung zuerkennen; die nationalen Behörden dürfen demnach keine Entscheidungen treffen, die zu einer Erhöhung des Verschmutzungsgrades ihrer Badegewässer im Hinblick auf die „*faecal coliforms*“ führen würden. Dadurch würden sie ja eindeutig das Gegenteil des von der Vorschrift erzielten Ergebnisses erreichen. Die Anerkennung der unmittelbaren Anwendbarkeit dieses „Kernes“ der Maßnahme, der aber genügt, um eine elementare Schutzgrenze zu schaffen, steht im Einklang mit dem von der Konvention gegründeten Schutzregime. Da die GM eine „untervertragliche“ Normsetzung des AP darstellen, dessen Vertragspartner anstreben, den Anforderungen der Art. 4 Abs. 2<sup>86</sup>, Art. 8 und 15<sup>87</sup> der BK gerecht zu werden, sind sie im Lichte der Protokoll- bzw. Konventionsvorschriften auszulegen.

Folglich sollte bei jeder Auslegung auch der erklärte Wille der Parteien mitberücksichtigt werden, die marine Umwelt nicht nur vor Verunreinigung zu schützen, sondern auch zu verbessern, wie wörtlich in der Konvention vorgesehen wird (Art. 4 Abs. 1 der Konvention<sup>88</sup>). Aus der Verbindung dieser Vorschrift mit den Vorschriften, z.B. der Badegewässer-Maßnahme und den einschlägigen Protokollvorschriften (Art. 6 Abs. 1, 2: „Die Parteien führen im Protokollgebiet eine strenge Beschränkung der vom Lande ausgehenden Verschmutzung durch die im Anhang II dieses Protokolls aufgeführten Stoffe oder Quellen ein. Zu diesem Zweck erstellen sie je nach Fall gemeinsam oder einzeln angemessene Programme und Maßnahmen und führen sie durch“, Anhang II, A.8: „Pathogene Mikroorganismen“=“*faecal coliforms*“), folgt der Schluß, daß die in den GM bestimmten Qualitätsgrenzwerte von den anordnenden nationalen Behörden zu beachten

---

<sup>86</sup> „*The Contracting Parties shall cooperate in the formulation and adoption of protocols, in addition to the protocols open for signature at the same time as this Convention, prescribing agreed measures, procedures and standards for the implementation of this Convention*“.

<sup>87</sup> Präambel des Protokolls, Abs. 2.

<sup>88</sup> „*The Contracting Parties shall...take all appropriate measures...to enhance the marine environment...*“.



sind. Diese Behörden dürfen z.B. nicht andere Grenzwerte anordnen, wenn dadurch die Qualität der Badegewässer verschlechtert wird. Die Lockerung der Überwachung, die Abschwächung der vorgeschriebenen Anforderungen an die Erneuerung einer Ableitungsgenehmigung, vor allem die Genehmigung einer neuen Ableitung ohne Vorsorge für biologische Reinigung der Abwässer sind demnach völkerrechtswidrig, wenn dadurch Badegewässer belastet werden können. In dieser Hinsicht setzt die Maßnahme der Ermessensfreiheit der nationalen Verwaltung gewisse Grenzen, die bei einer gerichtlichen Rechtmäßigkeitskontrolle der Verwaltungsakte berücksichtigt werden müssen.

Eine weitere Tatsache, die ebenfalls dafür spricht, daß die Vertragspartner des AP die GM als „*self-executing*“ gewollt haben, ist die zeitliche Dimension für das Zustandekommen dieser Maßnahmen. Diese vertragsausführenden Regelungen werden nämlich nur schrittweise und in der Tat sehr langsam und vorsichtig vereinbart. Zehn Jahre nach der Unterzeichnung des AP und sieben Jahre nach seinem Inkrafttreten hatte man nur für fünf von den neun Stoffen der Schwarzen Liste (Art. 5 und Anhang I AP) gemeinsame Beseitigungsmaßnahmen beschlossen. Von den zwanzig gefährlichen Stoffen und den weiteren 12 Stoffgruppen der Grauen Liste (Art. 6 und Anhang II) wurden zu diesem Zeitpunkt lediglich die pathogenen Mikroorganismen durch die Maßnahmen bzgl. der Bade- und der Muschelgewässer erfaßt. Die verhältnismäßig „träge“ Handlungsweise der Vertragsparteien erklärt sich damit, daß solche Maßnahmen über ein hohes Maß an Durchsetzungskraft verfügen und damit die innerstaatliche Umweltschutzpraxis direkt und effektiv umgestalten können. Während man innerhalb von fünf Jahren (1975-1980) eine Konvention und drei Protokolle beschlossen hatte, hat man in den darauffolgenden zehn Jahren weniger als ein Drittel der vorgeschriebenen und zur praktischen Umsetzung der völkerrechtlichen Vereinbarungen erforderlichen Durchführungsmaßnahmen verwirklicht.

### 3.3. Der organisatorische Aspekt: die Vorschriften des AP über seine Anwendung auf zwischenstaatlicher Ebene

#### 3.3.1. Die Organe des Protokolls

Art. 14-19 bestimmen die Kompetenzen und die Verfahrensvorschriften für die Sitzungen (Art. 14, 17, 18 „meetings“) und für die diplomatische Konferenz (Art. 15, 16, 18 „diplomatic conference“). Diese in ihrer Zusammensetzung identischen Organe unterscheiden sich darin, daß die **Sitzung** regelmäßig alle zwei Jahre stattfinden muß und folglich **das permanente Organ** der Konvention darstellt (Art. 14), während die Konferenz von der Organisation nur zum Zweck der Annahme zusätzlicher Protokolle oder zur Änderung der Konvention bzw. der Protokolle auf Antrag von 2/3 der Vertragspartner einberufen werden kann (Art. 15, 16)<sup>1</sup>. Die Verfahrensvorschriften sowohl für die Sitzungen als auch für die Konferenzen sind von den Vertragspartnern im Jahre 1985 angenommen worden<sup>2</sup>.

In den von den Vertragspartnern angenommenen „Verfahrensvorschriften“<sup>3</sup> werden weitere Verfahrensthemen geregelt. Demnach ist mit Exekutivdirektor („*Executive Director*“) der Exekutivdirektor des UNEP oder sein designierter Vertreter gemeint (Regelung 2.2.). Mit stillschweigendem Einverständnis („*tacit agreement*“) von 2/3 der Vertragspartner kann der Exekutivdirektor andere Staaten, Mitglieder von Internationalen Organisationen oder NGOs zu den Sitzungen der Vertragspartner einladen und bereitet in Zusammenarbeit mit dem Büro die vorläufige Agenda der Sitzungen und Konferenzen (Regelung 6-7, Regelung 10-13) vor. Der Vorsitz für die Sitzungen oder die Konferenzen setzt sich aus dem Vorsitzenden, den vier stellvertretenden Vorsitzenden und dem Berichterstatter zusammen (Regelung 23, „*Bureau*“). Die Vorsitzenden werden am Anfang jeder Sitzung oder Konferenz von den Vertragspartnern gewählt (Regelung 20).

---

<sup>1</sup> Ab dem Abschluß der BK konnten ihre zwei ersten Protokolle unterzeichnet werden: Das Protokoll „zum Schutz gegen die Verschmutzung des Mittelmeers durch Dumping von Schiffen und Flugzeugen“ und das Protokoll „über Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Öl und andere schädliche Stoffe aufgrund von Unfällen“, die ebenfalls wie die Konvention von allen Küstenstaaten ratifiziert worden sind.

<sup>2</sup> Siehe Rules of Procedure, UNEP/IG.43/6, Annex XI, modifiziert im Rahmen der 6. ordentlichen Sitzung im Jahr 1998 und der 8. ordentlichen Sitzung (1993).

<sup>3</sup> Rules of Procedure, ebd.

### 3.3.2. Kompetenzen und Verpflichtungen

Alle wichtige Aufgaben, wie die Überwachung der Durchführung des AP (Art. 14 II a AP), die Ausarbeitung und Annahme von Gemeinsamen Maßnahmen, Programmen und Kriterien (Art. 14 II c und d AP), die Prüfung der gem. Art 13 zu liefernden Informationen (Art. 14 II f des AP) und schließlich die „Wahrnehmung aller sonstigen Aufgaben, die für die Anwendung dieses Protokolls erforderlich sein können“ (Art. 14 II g des AP), sind den ordentlichen Sitzungen der Partner anvertraut (Art. 14 I des AP), d.h. einem Organ mit streng diplomatischem Charakter<sup>4</sup>. Dieses Organ kann zwar gem. Art. 15 I über die in den Art. 5 und 6 AP vorgesehenen Programme und Maßnahmen mit einer Zweidrittelmehrheit entscheiden<sup>5</sup>. Es sind allerdings nicht alle Vertragspartner verpflichtet, sich den abgestimmten Maßnahmen und Kriterien anzuschließen (Art. 15 II). Außerdem legt das AP keine zeitliche Begrenzung für die Erfüllung der von ihm vorgeschriebenen Verpflichtungen oder das Erreichen der bei der Versammlung vereinbarten Ziele fest<sup>6</sup>.

Anders sieht es bei anderen, vergleichbaren regionalen Abkommen aus. Sowohl die Pariser-Konvention zum Schutz des N.O.-Atlantiks vom 21.02.1974 als auch die Helsinki-Konvention zum Schutz der Ostsee vom 22.03.1974 sahen für die Koordinierungspflicht die Einrichtung von „Kommissionen“ vor. Nach der Helsinki-Konvention darf der Vorsitzende der Kommission nicht gleichzeitig auch als Vertreter seines Staates handeln (Art. 12 Abs.2); die „Kommission“ erlangt dadurch – zumindest formell – eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber den einzelnen Staaten. Dafür hat aber die Versammlung des AP das Recht mit Zweidrittelmehrheit zu entscheiden, während beide vorerwähnten „Kommissionen“ vorerst einstimmig ihre Entscheidungen zu treffen haben – was wiederum an einen eher diplomatischen Charakter dieser Organe hinweist<sup>7</sup>. Auch die später modifizierte Pariser-Konvention, die heutige Oslo/Paris-Konvention, sieht die Einstimmigkeit als Voraussetzung für die Beschlußfassung vor; wenn diese jedoch nicht erreicht wird, kann die Kommission auch mit einer ¾-Mehrheit

<sup>4</sup> So auch Milenkovich, a.a.O. (Teil 1,1, Fußn. 6), S. 338: „*Since the provisions of the Convention do not call for the establishment of any new international organs, the implementation of its provisions has been effected on the occasion of meetings of contraction parties and within UNEP*“.

<sup>5</sup> WOLFRUM, R., a.a.O. (Teil 1, 1, Fußn.37), S. 255.

<sup>6</sup> KUWABARA, S., a.a.O. (Teil 1, 2, Fußn. 32), S. 70.

<sup>7</sup> (Vgl. aber Art. 18 Abs. 3 Pariser Konvention: „Should unanimity not be attainable, the Commission may nonetheless adopt a programme or measures by a three quarters majority vote of its members“).

entscheiden<sup>8</sup>. Auch die Cartagena-Konvention zum Schutz des Karibischen Meeres<sup>9</sup> sowie die Nairobi-Konvention zum Schutz des Ost-Afrikanischen Meeres<sup>10</sup>, die im Rahmen des UNEP-Regional Seas Programme vereinbart worden sind, sehen, ähnlich wie die Barcelona-Konvention, die Sitzungen und Konferenzen der Vertragspartner – also ein Organ mit vorerst streng diplomatischem Charakter – als das zuständige Organ (Entscheidungsträger) zur Annahme von Maßnahmen, Empfehlungen und anderen vertragsausführenden Maßnahmen vor. Eine Ausnahme im Rahmen der Regional-Seas-Programme stellt die Konvention zum Schutz des Schwarzen Meeres („Bukarest-Konvention“, 21.4.1992<sup>11</sup>) dar, die ähnlich wie die Paris- und die Helsinki-Konvention eine „Kommission“ vorsieht, die die Entscheidungen einstimmig zu treffen hat (Art. XVII)<sup>12</sup>.

Es besteht weiterhin keine Berichterstattungspflicht der Versammlung oder der „Organisation“ über die Resultate der Überwachungstätigkeiten (Art. 10 BK, Art. 8 AP bezüglich des Verschmutzungsgrades und der Auswirkungen der ergriffenen Maßnahmen) wie es bei der „Internationalen Kommission“ der Rhein-Konvention und bei der Ostsee-Konvention der Fall ist. Art. 10 Abs. 3 der Rhein-Konvention sieht vor: „*The International Commission shall draft an annual report summarizing the monitoring results and enabling the progress of the quality of Rhine water to be observed*“. Im Art. 13 Abs. e, i der Ostsee-Konvention heißt es: „*to ..summarize and disseminate..relevant scientific, technological and statistical information*“. Das „*reporting system*“ der BK und des AP sehen allein eine Verpflichtung der Vertragspartner zum gegenseitigen Austausch von Informationen vor. Es gibt aber kein Organ, das hierbei selbständig handeln kann, wie dies bei den Kommissionen der beiden vorerwähnten Konventionen.

Ebenso wie die an die Staaten gerichteten Empfehlungen, so kann auch das regelmäßige Veröffentlichen eines zusammenfassenden Berichtes wichtigen Einfluß auf die

---

<sup>8</sup> Die modifizierte Fassung der Pariser-Konvention, die jetzt Oslo-Paris-Konvention (OSPAR, vereinbart am 22.9.1992, in Kraft getreten am 25.3.1998) genannt wird, siehe in [www.ospar.org/](http://www.ospar.org/)

<sup>9</sup> Cartagena, 24.3.83, der Text in [www.cep.unep.org/](http://www.cep.unep.org/)

<sup>10</sup> Nairobi, 21.6.85, der Text in [www.unep.ch/seas/](http://www.unep.ch/seas/)

<sup>11</sup> Der volle Text in [www.unep.ch/seas/](http://www.unep.ch/seas/)

<sup>12</sup> Über diese internationalen Kommissionen als Organisationen, die die regionale Zusammenarbeit ermöglichen, siehe KISS, a.a.O. (Teil 1,1, Fußn. 5), S. 57, wo auch die Kommissionen der Rhein- und die der Helsinki-Konvention kurz erläutert werden.

internationale und die nationale Öffentlichkeit ausüben. Durch die Veröffentlichungen kann die Öffentlichkeit einen gewissen Zugang zu der Arbeit des MAPs und zu dem Inhalt und der Durchführung völkerrechtlicher Umweltschutzverträge bekommen, die einen großen Teil der alltäglichen menschlichen Aktivitäten „auf dem Land“ zu regeln bezwecken, (siehe auch Stockholmer Empfehlung Nr. 95: „...prepare periodic reports on regional and sub-regional environmental conditions“ und vor allem Nr. 97: „Establish a public information and awareness programme on environmental issues...“, Nr. 192h: „Report on the significant environmental problems in each region and on action taken“<sup>13</sup>).

### 3.3.3. Das Entscheidungsverfahren

Das Annahmeverfahren der gem. Art. 5 AP und 6 AP zu treffenden Gemeinsamen Maßnahmen und Programme ist in Art. 14 Abs. 2 c AP und Art. 15 AP geregelt und erfordert eine 2/3 Mehrheit, aber auch unter dem Punkt (e) des ersten Absatzes des Art. 7 AP finden wir eine einschlägige Vorschrift: Die im Abs. 1 dieses Artikels vorgesehenen gemeinsamen Leitlinien, Normen oder Kriterien beziehen sich auch auf die „besonderen Erfordernisse, die die Mengen der in Anhang I und II genannten Stoffe (=die Schwarze und die Graue Liste), ihre Konzentration in den Ableitungen und die Einbringungsverfahren betreffen“. Die gem. Art. 7 zu erlassenden Maßnahmen sind im ordentlichen Verfahren nach Art. 14 d) anzunehmen. Da aber „Mengen und Konzentration der abgeleiteten Stoffe in den Ableitungen“ so viel wie „Emissionsstandards“ bedeuten und da diese Norm im Vergleich zu den in den Art. 14 und 15 enthaltenen Regelungen spezieller ist, muß man davon ausgehen, daß die Versammlung der Vertragspartner über gemeinsame Emissionsstandards und Einbringungsverfahren der Stoffe der beiden Listen mit der im Art. 15<sup>14</sup> vorgesehenen Zweidrittelmehrheit entscheiden muß. Aus der Verbindung der Unterpunkte (c) „Die Parteien erarbeiten und stellen...gemeinsame Leitlinien und gegebenenfalls Normen oder Kriterien auf, insbesondere für den Schutz der menschlichen Gesundheit, der

---

<sup>13</sup> Environmental-International, Twenty Years After Stockholm, 1972-1982, Beiträge zur Umweltgestaltung, A. 83, The Agesta Group AB (Sweden), S.84.

<sup>14</sup> „The meeting of the Parties shall adopt, by a two-thirds majority, the programs and measures for the abatement or the elimination of pollution from land-based sources which are provided for in articles 5 and 6 of this Protocol“.

lebenden Ressourcen und der Ökosysteme erforderliche Qualität von Meereswasser für spezifische Zwecke“ und des Unterpunktes (c)<sup>15</sup> des ersten Absatzes des Art. 7 AP läßt sich schließen, daß sich die Vertragsparteien für die weitere Festlegung sowohl der Qualitäts- als auch der Emissionsstandards entschieden haben<sup>16</sup>.

Das Verfahren zur Annahme der übrigen Maßnahmen und Programme des Art. 7 AP bleibt jedoch unbestimmt<sup>17</sup>. Die Vertragsparteien sind demnach frei, sich entweder für die rechtsverbindliche Anhang-Lösung, die gem. Art. 17 BK mit einer Dreiviertelmehrheit angenommen wird, zu entscheiden oder unverbindliche Empfehlungen an die Vertragsparteien zu richten. Da sich allerdings eine für die Annahme von Empfehlungen erforderliche Zuständigkeit durch die Vorschriften der Art. 14 II e AP und Art. 14 II 4 BK *a contrario* ausschließen läßt, ist die Versammlung der Vertragsparteien verpflichtet, der Anhang-Methode zu folgen. Diese Lösung entspricht der Prioritätensetzung des AP, nämlich *expressis verbis* der Festlegung eines günstigeren Abschlußverfahrens für Maßnahmen und Programme hinsichtlich der Stoffe der beiden Listen, da demnach dem „normalen“, strengeren Abschlußverfahren und dem verfolgten Ziel gefolgt werden muß, das wenige Chancen hat, über *recommendations* erreicht zu werden.

Charakteristisch für das Funktionskonzept der Versammlung und der „Organisation“ (UNEP) ist die Regelung der Abgabe der Empfehlungen. Gemäß Art. 14 IV BK dürfen Empfehlungen nur im Hinblick entweder auf die Annahme von Zusatzprotokollen oder auf Modifizierungen der BK bzw. der Protokolle abgegeben werden, während sie gem. Art. 14 e des AP nur im Hinblick auf Art. 12 Abs. 2 an die Staaten gerichtet werden. Es handelt sich um Empfehlungen, die im Falle einer vom Gebiet eines Partners ausgehenden Verschmutzung, welche die Interessen der anderen Partner unmittelbar berühren kann, von der Versammlung der Partner gebilligt werden können. Obwohl nämlich die Versammlung u.a. mit der „Überwachung der Durchführung des AP und der Prüfung des Wirkungsgrades der angenommenen Maßnahmen und der Notwendigkeit zum Vereinbaren weiterer Maßnahmen“ sowie mit der „Wahrnehmung aller sonstigen

---

<sup>15</sup> Besondere Erfordernisse betr. die Mengen der in Anh. I und II genannten abgeleiteten Stoffe, ihre Konzentration in den Ableitungen und das Einbringungsverfahren.

<sup>16</sup> KUWABARA, S., a.a.O. (Teil 1, 2 Fußn.32), S. 61.

<sup>17</sup> KUWABARA, S. ebd., S. 59.

Aufgaben, die für die Anwendung dieses Protokolls erforderlich sein können“ beauftragt ist, verfügt sie nicht über das Recht, zur Verfolgung dieser Ziele auch Empfehlungen an die Staaten zu richten, wie z.B. die Kommission der Helsinki-Konvention (Art. 13 b Helsinki-Konvention: „*to make recommendations on measures relating to the purposes of the present Convention*“) oder die Internationale Kommission der „Rhein-Konvention gegen Chemische Verschmutzung“ aus dem Jahr 1976 (Art. 12 Abs. 2: „*The International Commission shall also make recommendations, as appropriate, designed gradually to improve the implementation of this Convention*“). Der „Organisation“ der BK ist kein entsprechendes Recht eingeräumt worden.

Die allgemeine Kompetenz, Empfehlungen an die Staaten zu richten, ist nicht von geringer Bedeutung, wenn man bedenkt, daß dies zu den wenigen „Druckmitteln“ der Internationalen Gesellschaft gehört, die Staaten zur Beachtung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen anzuhalten, vor allem durch die Veröffentlichung solcher Dokumente<sup>18</sup> und die dadurch mobilisierte nationale und internationale öffentliche Meinung.

#### **3.3.4. Der Mangel an Informationen**

Zu den wichtigsten Mängeln des AP gehört schließlich auch das schon erwähnte lückenhafte Informations-feed-back seitens der Küstenstaaten, das sowohl mit dem Fehlen eines zumindest teilweise unabhängigen Organs sowie mit der vagen Formulierung der entsprechenden Verpflichtungen der Vertragspartner zusammenhängt. Beispiel einer solchen Formulierung ist Art. 14 Abs. 2 BK, der bestimmt, daß die Sitzungen der Vertragspartner u.a. auch damit beauftragt sind, die von den Vertragspartnern und die von den zuständigen internationalen Organisationen durchgeführten Untersuchungen über den Stand der maritimen Verschmutzung und ihrer Auswirkungen auf die Mittelmeerregion allgemein zu überprüfen<sup>19</sup>. Im Gegensatz zur Rhein-Konvention, die eine Verpflichtung der Vertragspartner zur Erstellung solcher „inventories“ und zu deren Übermittlung an die Internationale Kommission wörtlich

---

<sup>18</sup> MENZEL-IPSEN, a.a.O (Teil 1,1, Fußn. 52), S. 230.

<sup>19</sup> „*It shall be the function of the meetings..in particular: i) to review generally the inventories carried out by contracting parties ...*“.

vorsieht<sup>20</sup>, ist in der BK eine nähere Bestimmung darüber nicht zu finden und zwar weder im Art. 10, der die Durchführung der (gemeinsamen) Überwachung („*monitoring*“) betrifft, noch im Art. 20, wonach die Vertragspartner verpflichtet sind, selbständig Berichte über die erlassenen Maßnahmen zu verfassen.

Über die „*inventories*“ ist auch im AP nichts Näheres zu erfahren. Art. 8 des AP schreibt jedoch eine Verpflichtung der Vertragspartner vor, Überwachungstätigkeiten durchzuführen „mit dem Ziel, soweit wie möglich den Grad der Verschmutzung an ihren Küsten systematisch zu ermitteln, insbesondere im Hinblick auf die im Anhang I und II aufgeführten Stoffe oder Quellen und regelmäßig einschlägige Informationen zu liefern“. Obwohl im Art. 14 des AP, in dem die Aufgaben der Sitzungen der Vertragspartner nur beispielsweise („unter anderem“) vorgeschrieben sind, keine entsprechende Regelung über die Annahme der Resultate der gem. Art. 8 aufgeführten Überwachungstätigkeiten zu finden ist, kann man aus Art. 14 Abs. 2 BK in Verbindung mit Art. 8 a AP auf eine Verpflichtung der Vertragspartner schließen, die Versammlung über den Verschmutzungsgrad ihrer Gewässer, insbesondere im Hinblick auf die Stoffe der Schwarzen und der Grauen Listen, regelmäßig zu informieren. Ausführlichere Regelungen sind sowohl in der Helsinki-Konvention – jedoch nur im Hinblick auf die Stoffe der Grauen Liste<sup>21</sup> – als auch in der Pariser<sup>22</sup> – und der Rhein-Konvention gegen chemische Verschmutzung<sup>23</sup> zu finden.

Das AP regelt also die Kontrolle seiner Anwendung flexibel, damit das Regelungssystem über die notwendige Anpassungsfähigkeit an die wirtschaftliche und kulturelle Ungleichheit verfügt. Dabei wird offensichtlich der Tatsache Rechnung

---

<sup>20</sup> Rhein-Konvention (1976), Art. 2 Abs. 2: „Pursuant to Annex III(2), the Governments shall communicate to the International Commission for the Protection of the Rhine against Pollution (...) the contents of their inventories, which shall be regularly updated at intervals not exceeding three years.“-

<sup>21</sup> Helsinki-Konvention, Art. 6, 4: „The appropriate national authority will inform the Commission .. of the quantity, quality and way of discharge if it considers that significant quantities of substances and materials listed in Annex II of the present Convention were discharged“. Aber die Verpflichtung der Kommission zur Sammlung von Informationen entspricht nicht einer vertraglichen Verpflichtung zur Informationslieferung (Art. 13 Abs. e, 1)

<sup>22</sup> Pariser Konvention, Art. 17: „The CP, in accordance with a standard procedure, shall transmit to the Commission: a) the results of monitoring pursuant to Art. (11), b) the most detailed information available on the substances listed in the Annexes to the present Convention and liable to find their way into the maritime area.“

<sup>23</sup> Rhein-Konvention (1976), Art. 10, Abs. 2: „Every Government involved shall regularly inform the International Commission of the results of its monitoring, at least once a year“. Art. 12 Abs. 1: "The Contracting Parties shall regularly inform the International Commission of the experience gained in the course of implementing this Convention.“



getragen, daß diese Vorschriften erst dann zur Anwendung kommen sollen, wenn die entsprechenden Umstände gegeben sind. Dann erst werden auch die Vertragspartner die erforderlichen Zeitpläne zur Ausführung der vorgesehenen Kontrolltätigkeiten konkreter bestimmen. Im Rahmen der 7. ordentlichen Sitzung haben die Vertragspartner dann in der Tat entschieden, am 30. Juni jedes Jahres einen umfassenden Bericht über die zur Ausführung des AP getroffenen Maßnahmen vorzulegen.

### **3.3.5. Haftung und Entschädigung**

Gemäß Art. 12 BK übernehmen die Vertragspartner die Verpflichtung, geeignete Verfahren zu entwickeln, um die Haftung und Entschädigung für Schäden durch maritime Verschmutzung zu regeln, die durch die Verletzung von Konventions- und Protokollvorschriften verursacht werden. Speziellere Vorschriften für Haftung und Entschädigung im Rahmen des AP gibt es nicht. Zu diesem Zweck finden Sitzungen von Experten („*legal and technical experts*“) statt, um die geeigneten Regelungen und Verfahren zu bestimmen<sup>24</sup>.

### **3.4. Schlußfolgerungen**

Aus der vorigen Darstellung folgt, daß es sich beim AP, abgesehen von den zu seiner Ausführung gemeinsam angenommenen Maßnahmen der Vertragspartner, auch um direkt anwendbare Teile eines völkerrechtlichen Vertrages handelt; ohne die vorerwähnten Maßnahmen und Richtlinien sind die direkt anwendbaren Vorschriften des AP aber auf keinen Fall für eine vollständige Durchsetzung der Ziele der BK ausreichend. Anders als die BK, die nur „eine Verpflichtung der Mittelmeeranrainerstaaten, nationale Umweltvorschriften zu erlassen, ohne diese inhaltlich näher zu fixieren“<sup>25</sup> vorsieht, enthält das AP mehrere Vorschriften, die *self-executing* sind; andere jedoch bedürfen der weiteren Konkretisierung und Ausführung durch sekundäre Normen.

---

<sup>24</sup> S. UNEP(OCA)/MED IG.11/10 Annex IV, *Recommendations and Programme Budget for 1998-1999*, B.I.13. S. 6, in der das Sekretariat mit der Weiterführung solcher Expertentreffen (das erste fand in Brijuni am 23-25.9.1997 statt) beauftragt wird.

<sup>25</sup> WOLFRUM, R., a.a.O. (Teil 1, I Fußn. 37), S. 78.

Es läßt sich allein anhand der Protokollvorschriften keinesfalls nachweisen, daß z.B. „neue Anlage nur dann zugelassen werden, wenn sie die strengen Protokollnormen respektieren“<sup>26</sup>, da die unmittelbare Anwendbarkeit einiger Protokollvorschriften lediglich darin besteht, die Ermessensfreiheit der Verwaltung im Hinblick auf die Prioritäten- Zielsetzung der BK und des AP abzugrenzen. Außerdem werden diese „strengen Normen“ im Hinblick auf konkrete Stoffe erst in den GM genau festgelegt; demnach kann der Behauptung nur dann Recht gegeben werden, wenn man davon ausgeht, daß hier unter „*standards of the protocol*“ die Einheit von Protokollvorschriften und Gemeinsamen Maßnahmen gemeint ist. Eine Ausnahme bildet diesbezüglich die Vorschrift des Art. 6 AP in Zusammenhang mit den im Anhang III AP vorgeschriebenen Parametern, die bei der Genehmigungserteilung zum Einbringen von Stoffen der Grauen Liste in das Meer zu berücksichtigen sind. Die Verbindung beider Vorschriften, zu denen freilich auch die im Anhang II vorgesehene „Graue Liste“ gehört, ist ausreichend konkret und umfassend, um als *self-executing* angesehen zu werden. Hier wird ein Genehmigungsvorbehalt für das Einbringen bestimmter Stoffe ins Meer konzipiert, unter Berücksichtigung ebenfalls konkret festgelegter Parameter, die ähnlich wie bei einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Europarecht oder in verschiedenen nationalen europäischen Rechtsordnungen mit ausreichender Ausführlichkeit geregelt sind. Diese Protokollvorschriften können natürlich entweder durch GM oder durch nationalrechtliche Ausführungsvorschriften noch spezieller konkretisiert werden; sie sind jedoch bereits ihrem Inhalt nach nicht weniger bestimmt und genau als entsprechende europäische Richtlinien, die nach dem Ablauf eines angemessenen Zeitraums als direkt anwendbar gelten.

Wie sich gezeigt hat, könnte auf dieser zweiten, nationalen Ebene<sup>27</sup> in engem Zusammenhang mit dem innerstaatlichem Recht und mit „einer evidenten gegenseitigen Wechselwirkung“<sup>28</sup> der gemeinsame Versuch der Küstenstaaten, des UNEP und der mitwirkenden internationalen Organisationen (FAO, WHO usw.) realisiert werden, das Mittelmeer gegen die Verschmutzung durch FLQ zu schützen.

---

<sup>26</sup> RAFTOPOULOS, E., a.a.O. (Teil 1,2, Fußn. 24): „new factories will be permitted to operate only if they observe the **strict standards** of the protocol.“

<sup>27</sup> CONFORTI, B., a.a.O. (Fußn. 50), S. 25-30.

<sup>28</sup> PAPADIMITRIOU, G., a.a.O. (Fußn. 73).

Die Umsetzung der *self-executing* sowie der nicht-*self-executing* Protokollvorschriften ins innerstaatliche Recht wird natürlich umso effektiver sein, je entwickelter die einschlägigen staatlichen Institutionen im Bereich der Bekämpfung der Meeresverschmutzung sind. Außerdem werden die Staaten, die über ein mehr oder weniger effektives System zur Bekämpfung und Vorbeugung der aus FLQ stammenden Verschmutzung verfügen, das durch das AP noch gestärkt wird, im Rahmen der im Vertrag und im AP geregelten Zusammenarbeit auch entsprechenden Druck auf andere Staaten ausüben, die die hierzu notwendigen Maßnahmen noch nicht getroffen haben.

Die Einschätzung von VERDROSS/SIMMA, nach der echter Fortschritt auf internationaler Ebene ebenso wie der völkerrechtliche Schutz der Menschenrechte einen einigermaßen funktionierenden nationalen Umweltschutz voraussetzt<sup>29</sup>, sollte im Hinblick auf die Umsetzung des AP ins innerstaatliche Recht durch sehr heterogene Vertragspartner im Lichte der im AP vorgesehenen Verpflichtung zur Zusammenarbeit relativiert werden. Es ist davon auszugehen, daß mehrere Vertragspartner nicht nur durch das AP, sondern auch durch die anderen Konventionen im Rahmen des *UNEP-Regional Seas Programme* erst durch ihre Verpflichtung und Einbindung auf internationaler Ebene zu entsprechenden Initiativen auf innerstaatlicher Ebene angehalten werden. Als äquivalenter Fall werden hier beispielsweise die bemerkenswerten rechtlichen und institutionellen Entwicklungen erwähnt, die in Ländern des europäischen Südens erst nach deren Beitritt zur EG stattgefunden haben. Diese Entwicklungen vollzogen sich in Bereichen, in denen die Rechtssysteme und die Institutionen der nordeuropäischen Staaten die wegweisende Rolle spielten, indem diese durch die europäischen Verträge auf die weniger entwickelten Partnerstaaten einen entscheidenden Einfluß ausübten.

Ein häufiges Problem ist in diesem Zusammenhang eher der Entwicklungsbedarf. Der völkerrechtlich vorgeschriebene Umweltschutz kann hierbei mit dem Entwicklungsbedarf eines Landes in Konflikt geraten. Die internationalen Verträge, darunter auch die BK und das AP, setzen sich mit diesem Problem auseinander und versuchen es durch die Festlegung von Formen gegenseitiger Hilfe und Zusammenarbeit sowie auch durch die Verwendung von Relativierungsklauseln zu bewältigen. Auf diese Weise wird die Umsetzung der völkerrechtlichen Vorschriften in den ärmeren Ländern

---

<sup>29</sup> VERDROSS/SIMMA, a.a.O. (Teil 1, I, Fußn. 64).

flexibler gestaltet. So kann die Beteiligung an einem völkerrechtlichen Umweltschutzvertrag durch einen ärmeren Staat, der über kein modernes Umweltschutzkonzept verfügt, positive Auswirkungen auf die allmähliche Entwicklung des inneren Staatssystems haben. Das internationale Schutzsystem kann den Entwicklungsländern nämlich wirtschaftliche und technische Hilfe bieten, während die entwickelten Staaten und die NGOs auf die Entwicklungsstaaten Druck ausüben. Diese Möglichkeit haben auch die NGOs durch die Veröffentlichung der Daten und durch die Sitzungen der Vertragspartner, an denen sie teilnehmen. Umgekehrt können die Entwicklungsländer im Rahmen der internationalen Gremien Druck auf die reicheren Länder ausüben, um die erforderliche Unterstützung für ihre Anliegen zu bekommen.

Die positiven Entwicklungen im Rahmen des Systems der BK und des AP, wie z.B. der Erlaß von GM und von Richtlinien, vor allem aber die Entwicklungen in Tunesien, das *in puncto* Umweltschutz große Fortschritte aufweist, während sich das übrige politische System von einer funktionierenden Demokratie nach westlichem Vorbilde stark unterscheidet, sprechen dafür, daß auch die Staaten, die über gar kein Umweltschutzsystem verfügen, zur Beteiligung an regionalen und globalen Übereinkommen ermutigt werden sollen. Darauf basiert auch der oft programmatische Charakter mehrerer Vorschriften des Umweltvölkerrechts, die die Zusammenarbeit als wesentliches Element seiner Vorhaben<sup>30</sup> hervorheben, während dies beim völkerrechtlichen Schutz der Menschenrechte nicht der Fall ist.

Abgesehen von den verschiedenen MAP-Aktivitäten (im Bereich des Schutzes des Mittelmeers vor der Verschmutzung durch FLQ), deren „aktions-orientierter Teil“ nach dem ursprünglichen Konzept des UNEPs Programms „Programm für die regionalen Meere“ parallel zum rechtlichen Teil (den regionalen Verträgen) zu entwickeln ist<sup>31</sup>, kommt man zu der Schlußfolgerung, daß die Durchführung der BK und des AP und somit die Bekämpfung der durch FLQ entstehenden Verschmutzung des Mittelmeers hauptsächlich den Küstenstaaten überlassen worden ist. Mehrere Vorschriften dieses völkerrechtlichen Regelungssystems sind zur innerstaatlichen Anwendung geeignet, da sie *self-executing* sind, indem sie entweder der Ermessensfreiheit der staatlichen

---

<sup>30</sup> Vgl. KISS, a.a.O. (Teil 1, I Fußn.5), S. 55-58.

<sup>31</sup> UNEP: *Achievements and Planned Development of UNEP's Regional Seas Program and Comparable Programs Sponsored by Other Bodies*, UNEP Regional Seas Reports and Studies No.1, UNEP, 1983, pp.2-3.

Verwaltungen bestimmte Grenzen setzen (z.B. die Verbesserungsklausel oder das Schutz- bzw. das Beseitigungsgebot als allgemein geltende Prinzipien) oder konkrete, genaue Gebote beinhalten, die von den nationalen Institutionen direkt anzuwenden sind (z.B. die gem. Art. 6 und Anh. III vorgesehene Umweltverträglichkeitsprüfung oder die in den GM festgelegten Emissions- bzw. Qualitätsstandards). Das sollte nicht zur Unterschätzung des auf regionaler, zwischenstaatlicher Ebene parallel verlaufenden Prozesses für die Entwicklung des Instrumentariums für die effektive Durchsetzung des Vertrags führen. Vielmehr heißt es, daß die staatlichen Verwaltungs-, Kontroll-, Straf- und Vollstreckungsmechanismen zunächst die einzigen sind, die hier (wie es auch in anderen Bereichen des Völkerrechts der Fall ist) dem regionalen Meeresumweltschutz gegen Verschmutzung durch FLQ zur Verfügung stehen<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> RAFTOPOULOS, E., a.a.O. (Teil 1, 2, Fußn. 24), S. 17

## TEIL 2

### Der verfassungsrechtliche Aspekt der Geltung und der Anwendbarkeit des Athener Protokolls in Frankreich, Griechenland und Tunesien

#### 1. Inkrafttreten der BK und des AP auf der völkerrechtlichen Ebene

Damit die BK und das AP ihre volle innerstaatliche Gültigkeit und Anwendbarkeit erlangen, müssen bestimmte Bedingungen auf der völkerrechtlichen und auf der nationalrechtlichen Ebene erfüllt sein.

Die völkerrechtlichen Gesichtspunkte des Zustandekommens und des Inkrafttretens der BK und des AP werden am Anfang dieses Kapitels erläutert, da die völkerrechtliche, vertragliche Bindung der Vertragspartner und das Inkrafttreten des Vertrages die Voraussetzung bei der Umsetzung des Vertrags ins nationale Recht der Vertragspartner darstellen und weil die einschlägigen völkerrechtlichen Tatbestandsvoraussetzungen mit den entsprechenden nationalen, vorwiegend verfassungsrechtlichen Tatbestandsvoraussetzungen eng zusammenhängen. Im Anschluß daran werden die verfassungsrechtlichen Vorschriften, die das Inkrafttreten der BK und des AP in den drei Ländern betreffen, untersucht. Es wird demnach der in der völkerrechtlichen Literatur üblichen Struktur gefolgt, die sich zusammensetzt aus Vertragsschluß, Inkrafttreten, innerstaatlicher Wirksamkeit und Anwendung<sup>1</sup>. Alle vorerwähnten Vorgänge sind Gegenstand sowohl des Völkerrechts als auch der nationalen Rechtsordnungen, vor allem der nationalen Verfassungen.

So sieht das Völkerrecht ein Verfahren vor, durch das ein Staat seinen Willen, durch einen völkerrechtlichen Vertrag gebunden zu werden, zum Ausdruck bringt, z.B. mit Unterzeichnung eines Vertrags durch das zuständige Staatsorgan. Welches aber dieses zuständige Staatsorgan *in concreto* ist, wird meistens von den nationalen Verfassungen geregelt. Gemäß dem Völkerrecht tritt ein Vertrag meistens erst nach Hinterlegung aller oder einer bestimmten Anzahl von Ratifikations- bzw. Annahme- oder

---

<sup>1</sup> Zum Thema Vertragsschließung, Inkrafttreten und innerstaatliche Anwendung siehe PARTSCH, Karl Josef, *International Law and Municipal Law in Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, Volume Two, 1995, S. 1183-1202. REUTER, Paul, *Introduction au Droit des Traités*, 3. édition revue et augmentée par Philippe Cahier, Paris, 1995, IOANNOU etc, a.a.O. (Teil 1.3, Fußn. 73).

Genehmigungsurkunden<sup>2</sup> in Kraft. Die für die Ratifikation bzw. Annahme oder Genehmigung zuständigen Organe und die entsprechenden Verfahren sind dann meistens in der Verfassung jedes einzelnen Vertragspartners vorgesehen<sup>3</sup>. Dasselbe gilt auch für die Anwendung des Vertrags, die Gegenstand sowohl völkerrechtlicher als auch nationalrechtlicher Regelungen ist.

Wie wir im vorigen Kapitel gesehen haben, spielen im Fall des AP die nationalen Regelungen und Mechanismen die wesentliche Rolle bei seiner Anwendung. Im Rahmen dieses zweiten Kapitels wird dargestellt, wie die einzelnen Rechtsordnungen zur Anwendung des AP in den drei Ländern stehen.

Gemäß Art. 11-12 WVK, die die entsprechenden Entwicklungen im Völkergewohnheitsrecht darstellen, kann ein Staat durch die Unterzeichnung eines Vertrags seinen Vertragsbindungswillen erklären. Art. 24 der WVK sieht mögliche Verfahren und den Zeitpunkt zum Inkrafttreten eines völkerrechtlichen Vertrags vor, bestimmt aber, daß diese Regelungen auch vom Vertrag selbst bestimmt werden können. Die BK und das AP enthalten solche ausführliche Vorschriften in den Artikeln 24-27 BK und im Art. 16 Abs. 3, 4 und 6 AP. Dort werden im Grunde die entsprechenden, in der WVK kodifizierten, völkergewohnheitsrechtlichen Regelungen wiederholt. Demnach muß die BK gem. Art. 24 BK unterzeichnet<sup>4</sup> und gem. Art. 25 ratifiziert, angenommen oder genehmigt werden<sup>5</sup>; die einschlägigen Urkunden müssen der spanischen Regierung in ihrer Funktion als Hinterlegungsstelle hinterlegt werden (Art. 25 Abs. 2)<sup>6</sup>. Die BK tritt am 30. Tag nach der Hinterlegung von mindestens sechs Ratifikations- Annahme- oder Genehmigungsurkunden in Kraft (Art. 27 Abs.1 und 3). Für jeden einzelnen Staat bzw. für jede internationale Organisation, die gem. Art. 26 der BK später beitrifft, gilt die 30jährige Frist ab dem Zeitpunkt der Vorlage der Ratifikationsurkunde. Ähnliches sieht auch das AP vor. Gem. Art.16 Abs.3 muß das AP

---

<sup>2</sup> Bezüglich des völkerrechtlichen Aktes, durch den der Staat seinen Willen, an einen Vertrag gebunden zu werden, zum Ausdruck bringt, wird hier der im AP verwendeten Terminologie gefolgt. So lautet Art. 16 des AP: „Dieses Protokoll bedarf der **Ratifikation, der Annahme oder Genehmigung**“. Die deutsche Fassung des Textes aus: BzUB7/11/84, Internationales Umweltrecht-Multilaterale Verträge, 980:37/36.

<sup>3</sup> REUTER spricht hierzu von „*autorisations constitutionnelles nécessaires pour s'engager définitivement*“, in REUTER, P., a.a.O. (Fußn. 1).

<sup>4</sup> Vgl. Art. 12 WVK.

<sup>5</sup> Vgl. Art. 14 WVK.

<sup>6</sup> Vgl. Art. 16 WVK.

von den Konferenzteilnehmern unterzeichnet, gem. Abs. 4 ratifiziert, angenommen bzw. genehmigt werden. Die Ratifikationsurkunden, die Annahme- oder Genehmigungsurkunden sind bei der spanischen Regierung zu hinterlegen (Art. 16 Abs. 4). Das AP tritt am dreißigsten Tag nach der Hinterlegung von mindestens sechs Urkunden über die Ratifikation, Annahme oder Genehmigung oder über den Beitritt in Kraft (Art. 16 Abs. 6).

Gemäß diesen Vorschriften ist die BK am 12. Februar 1978 in Kraft getreten. Frankreich und Griechenland unterzeichneten die BK am 16. Februar 1976, d.h. gleich am Tag ihrer Annahme durch die Konferenz der Vertragspartner, Tunesien unterzeichnete kurze Zeit später, am 25. Mai 1976. Als erstes von den drei Ländern ratifizierte Tunesien die BK am 30. Juli 1977. Frankreich genehmigte die BK unter Vorbehalt zwei Jahre später, am 11. März 1978. Griechenland ratifizierte die BK zu einem noch späteren Zeitpunkt, am 3. Januar 1979<sup>7</sup>.

## **2. Wirksamkeit und Geltung der BK und des AP in den drei Ländern**

### **2.1. Allgemein**

Das AP trat am 17. Juni 1983 in Kraft. Alle drei Länder unterzeichneten es am Tag seiner Annahme durch die Konferenz der Vertragspartner, am 17. Mai 1980. Bei der Ratifikation bzw. Genehmigung gab es große zeitliche Differenzen. Tunesien ratifizierte es am schnellsten ein Jahr später, am 29. Oktober 1981. Frankreich genehmigte es am 13. Juli 1982 unter Vorbehalt. Griechenland ratifizierte es mit erheblicher Verspätung, am 26. Januar 1987<sup>8</sup>.

Bezüglich der Geltung, des Ranges und der Anwendbarkeit des AP in den drei Ländern ergeben sich folgende Themengebiete, die problematisch sind:

---

<sup>7</sup> Über die einzelnen Unterzeichnungs- bzw. Ratifikations-/Genehmigungsdaten siehe die Übersicht im Appendix der Veröffentlichung sämtlicher vertraglicher Texte und des MAP, Phase I in UNEP, Mediterranean Action Plan and Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution, United Nations, Athens, 1992, S. 61.

<sup>8</sup> Ebd.



- (a) Die Ratifikation bzw. Annahme oder Genehmigung der völkerrechtlichen Verträge gemäß der Verfassung des jeweiligen Landes.
- (b) Die Veröffentlichung der Verträge als Voraussetzung ihrer innerstaatlichen Anwendbarkeit.
- (c) Der Rang der völkerrechtlichen Verträge in der nationalen Rechtsordnung.
- (d) Die Anwendung der Verträge in der Praxis und die Rolle bestimmter Rechtsinstitutionen hierbei, vor allem die gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle im Hinblick auf die Normenhierarchie, die gerichtliche Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Verwaltungsakten, die gerichtliche Auslegung der völkerrechtlichen Verträge.
- (e) Die Anerkennung der direkten Anwendbarkeit der völkerrechtlichen Verträge und das Vorhandensein eventueller Durchführungsvorschriften in den einzelnen Ländern.

## 2.2. Wirksamkeit und Geltung der BK und des AP in Frankreich

### 2.2.1. Die Integration der BK und des AP in die französische Rechtsordnung

Das Integrationsverfahren<sup>9</sup> eines völkerrechtlichen Vertrags in die französische Rechtsordnung beinhaltet als ersten Schritt die Ratifikation oder Genehmigung des Vertrags durch das Staatsoberhaupt. Der Staatspräsident ist gemäß Art. 52 frVerf für die Ratifikation der völkerrechtlichen Verträge zuständig<sup>10</sup>. Allerdings unterscheiden Art. 52 Abs. 2 und Art. 53 zwischen „Vertrag“ (*traité*) und „internationalem Abkommen“ (*accord international*); letzteres bedarf nicht der Ratifikation des Staatspräsidenten, der nur über die Durchführung der einschlägigen Verhandlungen informiert werden muß. Dadurch wurde offensichtlich eine „Rationalisierung der Praxis der sogenannten Abkommen vereinfachter Form (*en forme simplifiée*)“ beabsichtigt<sup>11</sup>. Die Unterscheidung zwischen „*traités*“ und „*accords internationaux*“ erwies sich allerdings

<sup>9</sup> Als „Integrationsverfahren“ wird hier der Ausdruck „*les procédures d'intégration du traité dans l'ordre interne*“ wiedergeben, verwendet von DUPUY, Pierre-Marie, *Droit International Public, Précis Dalloz*, 1992, S. 309.

<sup>10</sup> „*Le Président de la République négocie et ratifie les traités.*“ Siehe auch DUPUY, ebd., S. 304.

<sup>11</sup> DUPUY, ebd.

in der Praxis als eine komplizierte Sache und die Gerichte weigerten sich, sich darauf zu berufen<sup>12</sup>.

Außerdem ist für die Ratifikation bzw. die Genehmigung bestimmter völkerrechtlicher Verträge auch die Mitwirkung des Parlaments erforderlich. So ist gemäß Art. 53 Abs.1 frVerf ein Parlamentsgesetz für die Ratifikation bzw. Zustimmung für Friedens- und Handelsverträge erforderlich, die die „internationale Organisation“ betreffen, die den Fiskus belasten oder die Rechtsnormen modifizieren oder den Status von Personen oder territoriale Änderungen betreffen.

Von Frankreich wurden die BK und ihre beiden ersten Protokolle durch das Gesetz 77-1424<sup>13</sup> „*autorisant l'approbation de la Convention*“ genehmigt. Die Genehmigungsurkunde wurde gemäß Art. 27 Abs. 4 der BK ungefähr drei Monate später, am 11. März 1978 hinterlegt.<sup>14</sup> Eine Verordnung, das *décret 85-65*<sup>15</sup> „*portent publication du protocole*“, brachte später uno actu die implizite Billigung und Veröffentlichung des AP. So wurde die BK nicht ratifiziert, sondern genehmigt<sup>16</sup>. Das AP hingegen wurde nicht zum Gegenstand eines getrennten Ratifikations- bzw. Genehmigungsaktes des zuständigen Staatsorgans. Durch die Verordnung 86-65 wurde es weder ratifiziert noch genehmigt, sondern einfach veröffentlicht. Es fehlt sowohl eine formelle Ratifikation bzw. Genehmigung durch den Staatspräsidenten als auch eine – der Natur der Vorschriften nach eigentlich erforderliche – formelle Zustimmung des Parlaments in Form eines Gesetzes.

Art. 53 Abs.1 frVerf setzt nur für eine bestimmte Gruppe von Übereinkommen eine gesetzliche Zustimmung des Parlaments voraus; zu dieser Gruppe gehören u.a. die Übereinkommen, die Vorschriften normativer Natur modifizieren („*qui modifient des dispositions de nature législative*“).

---

<sup>12</sup> DUPUY, ebd.

<sup>13</sup> JO 28.12.1977, S. 6196.

<sup>14</sup> Siehe entsprechende Anmerkung als Fußnote Nr. 1 in der veröffentlichten Verordnung 78-1000 (J.O. 10.10.1978, S.3522) und die von UNEP/MAP veröffentlichte Tabelle mit den einschlägigen Daten im Appendix in: S. 61.

<sup>15</sup> JO 22.1.1985, S. 858.

<sup>16</sup> Je nachdem, ob man den französischen Begriff „*approbation*“ als Billigung oder als Genehmigung übersetzt.

Es wäre sehr fragwürdig, eine derartige, d.h. normativ-modifizierende Auswirkung des AP im voraus auszuschließen. Problematisch ist außerdem die Tatsache, daß dieses Protokoll auf eine andere Art als die beiden ersten Protokolle ins französische Recht integriert wird, obwohl dies durch die Natur seiner Regelungen nicht gerechtfertigt ist. Eine für alle Protokolle der Konvention einheitliche Integrationsmethode wäre vorzuziehen, da sich dadurch jeder Verdacht einer nicht ordnungsgemäß („régulièrement“ nach dem Wortlaut des Art. 55 frVerf) durchgeführten Ratifikation bzw. Billigung ausschließen ließe. Es ist zutreffend, daß der französische Richter bei der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit des Ratifikations- bzw. Billigungsprozesses, falls diese überhaupt stattfindet, „kein strenger Formalist“ ist und sich grundsätzlich mit der Unterschrift des Staatspräsidenten unter die zu veröffentlichende Verordnung als Ratifikationsbeweis zufriedenstellen läßt<sup>17</sup>.

Das Fehlen eines Zustimmungsgesetzes für das AP könnte dadurch gerechtfertigt werden, daß die ursprüngliche, durch das Gesetz 77-1424 abgegebene Zustimmung des Parlaments die BK als Ganzes betrifft, zu der auch die späteren Protokolle gehören, die demnach durch die Zustimmung zur BK gedeckt wären.

Eine andere, vielleicht die plausibelste Begründung des unterschiedlichen Vorgehens des französischen Staates im Hinblick auf die Integration der BK und des AP ist die vorerwähnte in der Verfassung vorgesehene Unterscheidung zwischen „Verträgen“ und „Abkommen“. Demnach ist es wahrscheinlich, daß der französische Staat das AP nicht als Teil eines Vertrags, sondern als eine besondere Form eines Übereinkommens, nämlich als „accord“, angesehen hat, das keine formelle Zustimmung des Staatsoberhauptes oder des Parlaments benötigt (Art. 52 Abs. 2).

Wie wir aber gesehen haben, ist das AP keinesfalls ein „accord“, geschweige denn ein „accord en forme simplifiée“. Vielmehr ist es als ein wesentlicher, wenn auch selbständiger Teil der BK anzusehen und wäre unter den gleichen Voraussetzungen wie die BK ins französische Recht zu integrieren. Wenn man zudem berücksichtigt, daß

---

<sup>17</sup> „pas du tout formaliste“, nach ABRAHAM, R., Droit International, Droit Communautaire et Droit Français, Paris, 1989, S. 80. ROUSSEAU, C., Droit International Public, 1979, S. 42 bestätigt die Tendenz der großzügigen Kontrolle in der Rechtsprechung, vertritt aber die Meinung, daß dies nach den Verfassungen 1946/1958 nicht mehr selbstverständlich ist.

einerseits die Annahme der späteren Protokolle der BK seitens der Vertragspartner weder verpflichtend noch selbstverständlich ist, sondern daß es jedes Mal dem freien Ermessen der Staaten unterliegt, ob ein neues Protokoll angenommen wird oder nicht, und daß andererseits jedes Protokoll anderen Zwecken dient, die voneinander stark variieren, neigt man eher zu der Auffassung, daß jedes einzelne Protokoll auf die gleiche Art und Weise wie die BK und die beiden ersten Protokolle, d.h. auch durch ein Zustimmungsgesetz in die französische Rechtsordnung zu integrieren ist.

Sowohl die formelle Genehmigung der BK durch das Staatsoberhaupt als auch die implizierte Genehmigung des AP durch die Verordnung 86-65 beinhalten einen Vorbehalt, mit dem der französische Staat die BK und das AP jeweils genehmigte<sup>18</sup>. Die französische Regierung unterstellt solche Vorbehalte nicht einer parlamentarischen Zustimmung zu dem völkerrechtlichen Vertrag<sup>19</sup>. Von der Existenz des Vorbehalts bei der Genehmigung der BK erlangt man Kenntnis einerseits durch die Ratifikationsurkunden<sup>20</sup>, andererseits durch die Verordnung 78-1000, die die genehmigte Konvention später veröffentlichte, und durch die Verordnung 85-65, die das AP ebenfalls veröffentlichte. Beide Vorbehalte sind ausdrücklich als solche im Titel bezeichnet<sup>21</sup>. Es besteht demnach kein Zweifel über den eindeutigen Willen der französischen Regierung. In beiden Fällen lautet der Vorbehalt, der bei der Hinterlegung der Genehmigungsurkunde formuliert wurde, wie folgt „Falls die Vorschriften dieser Konvention und der ihr angeschlossenen Protokolle auf eine Weise ausgelegt werden sollten, durch die Aktivitäten behindert werden, die die Regierung für die nationale Verteidigung für notwendig hält, wird die Regierung die genannten Vorschriften auf diese Aktivitäten nicht anwenden. Sie hat dennoch darauf zu achten, daß durch das Veranlassen geeigneter Maßnahmen die Gegenstände der Konvention und der ihr angeschlossenen Protokolle bei der Ausübung dieser Aktivitäten soweit wie möglich berücksichtigt werden“.

---

<sup>18</sup> Über die Vorbehalte in den Verträgen s. DUPUY, op.cit., S. 186-190, REUTER, P., *Introduction au droit des traités*, 3<sup>ème</sup> édition revue et augmentée par Philippe Cahier, Presses Universitaires de France, 1995, S. 71-85, TOUSCOZ, J., *Droit International*, puf, 1993, S. 220.

<sup>19</sup> So in REUTER, ibid., S. 85, wo auf die einschlägige Literatur verwiesen wird.

<sup>20</sup> Siehe UNEP, *Mediterranean Action Plan* etc, op.cit., Appendix, S. 61.

<sup>21</sup> Siehe die Problematik, ob es sich um einen wahrhaften Vorbehalt oder um eine interpretative Deklaration (*déclaration interprétative*) handelt in DUPUY, op.cit., S. 158.

### 2.2.2. Die innerstaatliche Veröffentlichung der Verträge

Gemäß Art. 53 Abs. 2 der frVerf sind die Verträge, die für die Ratifikation bzw. Genehmigung eine gesetzliche Zustimmung benötigen, ab der Ratifikation bzw. der Genehmigung wirksam. Das bedeutet, daß die völkerrechtlichen Verträge auch abgesehen von ihrer innerstaatlichen Veröffentlichung, nämlich ab dem Zeitpunkt ihrer Ratifikation bzw. Genehmigung auf der völkerrechtlichen Ebene, innerstaatlich wirksam sind. Art. 55 der französischen Verfassung, nach dem „die ordnungsgemäß ratifizierten oder genehmigten Verträge und Abkommen mit ihrer Veröffentlichung einen höheren Rang als die Gesetze erlangen vorausgesetzt, daß diese Verträge oder Abkommen auch von der anderen Vertragspartei angewendet werden“<sup>22</sup>, läßt vorerst die Frage offen, ob die Veröffentlichung eines Vertrages Voraussetzung allein für seinen Vorrang vor dem innerstaatlichen Recht ist oder auch Voraussetzung für seine innerstaatliche Gültigkeit. Gegen eine solche „doppelte“ Wirkung von Art. 55 spricht der Wortlaut des Art. 53 Abs. 2, nach dem die im Abs. 1 aufgelisteten, gesetzlich zustimmungsbedürftigen Verträge oder Vereinbarungen durch ihre Ratifikation oder Genehmigung wirksam werden („ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés“). Das bedeutet, daß der entscheidende Schritt für die innerstaatliche Wirksamkeit eines Vertrages oder einer Vereinbarung die Ratifizierung bzw. Billigung und nicht die Veröffentlichung ist. Wenn dies bei den „wichtigeren“ Verträgen nach Art. 53 Abs. 1 der Fall ist, dann sollte entsprechendes auch für die anderen Verträge gelten. Die im Art. 55 vorgesehene Veröffentlichung bewirkt dann zusätzlich noch, daß diese Verträge eine Vorrangstellung im innerstaatlichen Recht auch gegenüber späteren Gesetzen erlangen. Das im gleichen Artikel festgelegte Gegenseitigkeitserfordernis wird nach neueren Erkenntnissen der Literatur und z.T. auch nach der Rechtsprechung bei der Anwendung multilateraler Verträge nicht berücksichtigt<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Den Text siehe in Constitution du 4.10.1958, JO du 5.10.1958, in Textes de Droit Constitutionnels, S. 22: „Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.“ Die Übersetzung des Art. 55 aus VERDROSS/SIMMA, a.a.O. (Teil 1, I Fußn. 64), S. 549. Vgl. auch die Bemerkung der Schriftsteller, daß „gleichlautende Bestimmungen sich in einer Anzahl nach französischem Muster gestalteter afrikanischer Verfassungen finden“, *ibid.*

<sup>23</sup> ABRAHAM, R., a.a.O., Fußn. 17, S. 82.

Als Integrations-, d.h. als Geltungs- und Anwendbarkeitsvoraussetzung wird die Veröffentlichung der Verträge bzw. der Vereinbarungen nicht in der Verfassung selbst geregelt, sondern vorwiegend in der Verordnung 53-192 vom 14.3.1953<sup>24</sup> und in der sie modifizierenden Verordnung 86-707 vom 11.4.1986. Nach Auffassung der Literatur und Rechtsprechung ist das Problem nicht auf den Art. 55 der Verfassung, sondern auf Art. 3 der Verordnung 53-192 zurückzuführen<sup>25</sup>. Gemäß dieser Vorschrift müssen alle internationalen Verträge, deren Anwendung ihrer Natur nach Rechte oder Pflichten der Einzelnen betreffen<sup>26</sup>, im Regierungsblatt veröffentlicht werden. Diese Regelung ist die rechtliche Basis für das Erfordernis der Veröffentlichung in *conditio sine qua non* sowohl für die Eingliederung des Vertrags ins nationale Recht als auch für seine Anwendung durch den nationalen Richter<sup>27</sup>. Aus der Natur der zu veröffentlichenden Verordnungen als „*décret présidentiel*“ wird zum Teil sogar geschlossen, daß es dem Ermessen des Präsidenten überlassen ist, die innerstaatliche Wirksamkeit eines ratifizierten bzw. genehmigten Vertrags durch Verzögern des Zeitpunkts der Veröffentlichung zeitlich zu verschieben. Eine solche Ausdehnung der Regelungstragweite dieses Artikels ist jedoch, sowohl nach der Verfassung als auch nach dem Völkerrecht, problematisch und zwar aus folgenden Gründen:

- a) Der Wortlaut dieser Verordnung selbst schreibt nur vor, daß die Verträge, deren Anwendung Rechte oder Verpflichtungen der einzelnen Rechtsunterworfenen betreffen („*de nature à affecter, par leur application, les droits ou les obligations des particuliers*“), im Regierungsblatt veröffentlicht werden müssen. Das ist sowohl in rechtsstaatlicher als auch in völkerrechtlicher Hinsicht verständlich: so kann nämlich der Bürger das Völkerrecht zur Kenntnis nehmen und der Staat kann einen Teil seiner vertraglichen Verpflichtungen erfüllen. Zu diesem Zweck wären allerdings auch andere Wege der Veröffentlichung geeignet, wie sie in der

---

<sup>24</sup> Décret 53-192 du 14 Mars 1953, „*Décret relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France*“, in <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/PIHBI.htm>, wo der Text in der neuen Fassung, d.h. einschließlich der Modifikation durch die Verordnung von 1986, veröffentlicht ist.

<sup>25</sup> So auch DUPUY, der die Verordnung vom 14.3.1953 und die sie modifizierende Verordnung vom 11.4.1986 gemeinsam mit den Art. 53 und 55 der frV zu den „*conditions de forme*“ der innerstaatlichen Anwendung der Verträge zählt in DUPUY, a.a.O., Fußn. 9, S. 309.

<sup>26</sup> „*de nature à affecter, par leur application, les droits ou les obligations des particuliers*“.

<sup>27</sup> ABRAHAM, R., a.a.O., Fußn. 17, S.80-82 und die dort erwähnten Entscheidungen des CE.

Verordnung selbst vorgesehen sind<sup>28</sup>. Die innerstaatliche Gültigkeit der völkerrechtlichen Verträge wird aber nicht von deren Veröffentlichung abhängig gemacht.

- b) Die Verordnung 53-192 vom Jahre 1953 könnte angesichts der älteren Verfassung von 1946 als zweideutige Verfassungsregelung angesehen werden. Welche Stellung hat eine neue Verfassungsnorm von 1958 gegenüber älteren Norm niedrigeren Ranges? Im Gegenteil kann man hier davon ausgehen, daß der sich der Existenz dieser Verordnung bewußte, konstitutionelle Gesetzgeber vom Jahre 1958 gerade durch Art. 53 Abs. 2 und durch Art. 55 das Problem auf der Verfassungsebene gelöst hat, indem er in Art. 55 an die Veröffentlichung konkrete Rechtsfolgen, nämlich die Vorrangigkeit der völkerrechtlichen Verträge, anknüpft.
- c) Die Tatsache, daß die Wirksamkeit des vertraglichen Völkerrechts nicht von der Verfassung, sondern von einer Norm niedrigeren Ranges, wie die Verordnung von 1953, bestimmt werden kann, ist völkerrechtlich irrelevant.

Das oberste Verwaltungsgericht und ein Teil der Literatur sehen trotzdem im Wortlaut dieser Verordnung eine Bestätigung dafür, daß die Verträge erst durch ihre Veröffentlichung im Regierungsblatt (*Journal Officiel*) innerstaatlich anwendbar werden<sup>29</sup>. Andere jedoch kritisieren scharf diese Haltung der französischen Verwaltungsrechtsprechung, die sich dadurch dem monistischen „Glaubensbekenntnis“ der französischen Verfassung widersetzt<sup>30</sup>. Das Unterlassen der französischen Verwaltung, „eine bedeutende Anzahl von völkerrechtlichen Abkommen oder Verträgen zu veröffentlichen“<sup>31</sup>, führt somit zum Ergebnis, daß ein Vertrag bzw. ein Abkommen für Frankreich zwar völkerrechtlich verbindlich ist, innerstaatlich jedoch wirkungslos bleibt. Das ist der Fall auch bei den Gemeinsamen Maßnahmen, die zur Ausführung des AP von den Vertragspartnern der BK und des AP vereinbart worden sind, und von Frankreich nicht veröffentlicht worden sind.

---

<sup>28</sup> So können gemäß Art. 53 Abs. 2 die Verträge, Vereinbarungen, Protokolle usw. in einem „*bulletin officiel spécial*“ veröffentlicht werden, der allerdings unter der Aufsicht des Regierungsblattes zu erscheinen hat. Bei Regelungen einer internationalen Organisation reicht es gem. Art. 53 Abs. 3, wenn sie im „*Bulletin officiel de cette organisation*“ veröffentlicht werden.

<sup>29</sup> So ROUSSEAU, C., a.a.O., Fußn.17, und die dort zitierte Rechtsprechung des obersten Verwaltungsgerichts: „*c'est le défaut de publication... qui sera pris en considération par les tribunaux pour refuser tout force obligatoire aux traités non publiés en France*“ und Bezug auf CE-Urteile bis 1966.

<sup>30</sup> So DUPUY, a.a.O., Fußn.9, S. 309.

<sup>31</sup> DUPUY, ebd.

Andere Lehrmeinungen sehen schließlich in der Veröffentlichung keine Voraussetzung für die Integration der völkerrechtlichen Verträge in die innerstaatliche Rechtsordnung, sondern eine Voraussetzung ihrer „Gegenseitigkeit“<sup>32</sup>, die aber für ihre praktische Anwendung vor allem durch die Gerichte erforderlich ist.

Bei der Integration der BK und des AP in die französische Rechtsordnung ergeben sich keine wesentlichen Probleme, denn beide Texte wurden ordnungsgemäß im Regierungsblatt veröffentlicht. So ist die BK durch die Verordnung 78-1000/29.9.1978 im Regierungsblatt vom 10.10.1978 veröffentlicht worden. Da aber die Genehmigungsurkunde schon am 11.3.1978 hinterlegt wurde<sup>33</sup>, und die Veröffentlichung am 10.10.1978 erfolgte, entstand hier eine Lücke von sechs Monaten. Im Laufe dieses Zeitabschnitts war die BK für Frankreich zwar völkerrechtlich verbindlich, innerstaatlich konnte man sich jedoch nicht auf sie berufen. Noch größer ist der Abstand zwischen der Genehmigung des AP durch die französische Regierung, die nach Angaben der Koordinationseinheit des UNEP am 13.7.1982<sup>34</sup> stattfand, während die Veröffentlichung der Verordnung 85-65/16.1.1985 im Regierungsblatt vom 22.1.1985, also drei Jahre später, erfolgte. Da das AP im allgemeinen am 17.6.1983 in Kraft trat<sup>35</sup>, war es auch für Frankreich ab diesem Datum verbindlich. Bis zu seiner von der Veröffentlichung bedingten innerstaatlichen Anwendbarkeit ab dem 22.1.1985 dauerte es noch mehr als anderthalb Jahre.

### 2.2.3. Der Rang der Verträge in der innerstaatlichen Rechtsordnung

Es stellt sich hier die Frage, warum die Gemeinsamen Maßnahmen in Frankreich nicht veröffentlicht wurden. Aufgrund der herrschenden Meinung in der französischen Literatur und Rechtsprechung und aufgrund der Tatsache, daß die Gemeinsamen Maßnahmen durch die Nicht-Veröffentlichung unbekannt bleiben, kann man nur auf eine mittelbare Umsetzung der Maßnahmen in die französische Rechtsordnung – durch den Erlaß ausführender Normen – hoffen. Völkerrechtlich ist diese Haltung Frankreichs

<sup>32</sup> VERHOEVEN, a.a.O. (Teil 1,3, Fußn. 71), S. 251: „il ne paraît pas qu'elle (la publication du traité) en constitue une condition spécifique d'introduction. Il est plus exact de considérer qu'il y a là l'expression d'une exigence d'opposabilité inhérente à tout acte juridique, soumis à une publicité à la mesure de l'effet qu'il entend produire“.

<sup>33</sup> Siehe UNEP, The Mediterranean Action Plan etc, a.a.O., Fußn. 7, S. 61.

<sup>34</sup> Ebd.

<sup>35</sup> Ebd.



jedoch abzulehnen. Die Maßnahmen mit ihren konkreten, weitgehend umfassenden Regelungen stellen den „perfektesten“ normativen Teil der ganzen Konstruktion der Konvention und der Protokolle dar. Es ist kein Zufall, daß Art. 15 Abs. 1 AP eine qualifizierte Mehrheit für die Annahme solcher Maßnahmen durch die Konferenz vorsieht. Es liegt nicht in der Ermessensfreiheit nach Art. 27 WVK, daß ein oder mehrere Vertragspartner durch den „Trick“ der Nicht-Veröffentlichung die praktische Anwendung der BK bremsen. Auch ist das Argument nicht überzeugend, der Staat habe identische oder wirksam auszuführende Regelungen getroffen. Diesen Regelungen fehlt der Rang, der dem völkerrechtlichen Vertrag durch die Veröffentlichung nach Art. 55 frVerf zukommt. Noch läßt sich mit Recht die Position verteidigen, daß diese Maßnahmen als „Empfehlungen“, also unverbindliche Normenvorschläge, vereinbart worden sind.

Gegen diese Position spricht außer dem im ersten Kapitel schon erläuterten Inhalt der Maßnahmen und deren Annahmeverfahren nun auch folgendes: Durch eine nationale Regelung, nämlich durch die ministerielle Entscheidung vom 01.03.1993<sup>36</sup>, pflegte Frankreich all seine EU- und völkerrechtlichen vertraglichen Verpflichtungen *in puncto* „Wasserverschmutzung aus Industriequellen“ zu erfüllen (im Gegensatz zu der üblichen Praxis wurde in diesem Fall eine ministerielle Entscheidung und nicht eine Richtlinie als Instrument der innerstaatlichen Umsetzung der europäischen und der völkerrechtlichen Normen benutzt). So werden in der Präambel dieser ministeriellen Entscheidung mehrere europäische Richtlinien und dreizehn weitere nationale Normenquellen erwähnt, die beim Erlaß der *arrêté* mitberücksichtigt worden sind. Zu diesen gehören **nicht** die BK und ihre Protokolle. Doch die inhaltlich ähnliche Paris/Oslo Konvention zum Schutz des NO-Atlantiks beinhaltet eine Rechtsquelle der Entscheidung und zwar zusammen mit den Empfehlungen und den anderen Vereinbarungen, die zu ihrer Anwendung angenommen worden sind („*recommandations et autres accords adoptés en leur application*“). Die Tatsache, daß die BK und ihre Protokolle in diesem Zusammenhang nicht erwähnt und nicht berücksichtigt worden sind, ist aus der Sicht des nationalen Gesetzgebers nicht verständlich. Der Grund dafür ist wohl vielmehr auf das im ersten Kapitel bereits erläuterte mangelnde Funktionieren des ganzen Systems der BK zurückzuführen.

---

<sup>36</sup> JO, 28 mars 1993, S. 5283ff.

Durch ihre Veröffentlichung wurden die BK und das AP innerstaatlich anwendbar und erlangten gemäß Art. 55 frVerf ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung einen höheren Rang als die – auch späteren – nationalen Gesetze.

Die verfassungsrechtliche Anerkennung des höheren Rangs der völkerrechtlichen Vertragsnormen steht im Einklang mit Art. 27 der Wiener Konvention über das Vertragsrecht, wonach „sich kein Staat der Erfüllung seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen unter Hinweis auf sein nationales Recht entziehen kann.“<sup>37</sup>

#### 2.2.4. Die Anwendung der Verträge in der Praxis

Dieser Vorrang der völkerrechtlichen Normen macht sich auf drei Ebenen bemerkbar: im Bereich der Legislative, in der Verwaltungspraxis und schließlich in der Rechtsprechung.

Das Verhältnis vor allem der im ersten Kapitel als direkt anwendbar bezeichneten Vorschriften des AP zur einschlägigen früheren und späteren nationalen Gesetzgebung, Verwaltungspraxis und Rechtsprechung Frankreichs wird im dritten Teil der Arbeit diskutiert. Da keine das APO oder die BK betreffende Streitigkeit vor den nationalen Gerichten ausgetragen wurde, wird hier vor allem solchen Gerichtsurteilen Rechnung getragen, die sich mit der Frage der Anwendung von völkerrechtlichen Vertragsnormen, die späteres nationales Recht brechen, auseinandersetzen. Außer der Grundfrage der Anwendung des vertraglichen Völkerrechts durch die Gerichte Frankreichs sind auch die Rechtmäßigkeitsüberprüfung der Verwaltungsakte, die Verfassungskontrolle der Gesetze durch die Gerichte und die Auslegung der völkerrechtlichen Verträge durch den nationalen Richter von wesentlicher Bedeutung.

Trotz der Vorrangigkeit des vertraglichen Völkerrechts, die seit 1958 auf Art. 55 frVerf basiert<sup>38</sup>, wurde in Frankreich aufgrund der Rechtsprechung und eines Teils der

<sup>37</sup> VERDROSS, SIMMA, a.a.O. (Teil 1., 1, Fußn. 64), S. 540, Fußn. 3 REUTER, P., „Introduction to the Law of treaties“, Geneva, 1989, S. 15.

<sup>38</sup> SEIDL-HOHENVELDERN, a.a.O., (Teil 1,3, Fußn. 76) S. 110: „In ist last consequence the method of adopting treaties as such would seem to require – due to the superiority of the rules of international law over any rules of municipal law – that any treaty should rank higher... The... French (Art. 55) Constitution come closer to that aim than any other constitutions“. LARDY, P., „La force obligatoire du droit international en droit interne“, 1966, S. 111 : „... modifie de ce fait (qu'il est valable) les lois internes contraires, sans qu'il y

Literatur bis vor kurzem die Anwendung der EU-Normen durch spätere, entgegengesetzte nationale Regelungen verhindert<sup>39</sup>. Grundlage für diese Haltung der französischen Rechtsprechung war der Grundsatz der Primats der Gesetze. Die frühere Rechtsprechung des CE vertritt aufgrund der Prinzips der Gewaltenteilung, daß das (parlamentarische) Gesetz unanfechtbar (*acte non contestable*) bzw. nicht fehlerhaft (*non fautif*) ist. Demzufolge war die gerichtliche Kontrolle eines Gesetzes und die Erklärung seiner Unwirksamkeit wegen Verstoßes gegen einen früher (ratifizierten und) veröffentlichten Völkerrechtlichen Vertrag durch das oberste Verwaltungsgericht unzulässig<sup>40</sup>. Diese Haltung des *Conseil d'Etat* setzte sich fort bis zur Errichtung des Verfassungsrates (*Conseil Constitutionnel*) durch die Verfassung von 1958<sup>41</sup>. Der Verfassungsrat durfte nach 1958 unter bestimmten Voraussetzungen eine präventive Verfassungsmäßigkeitskontrolle der Gesetze durchführen und somit wurde auch der „Weg zur Ausübung einer richterlichen Völkerrechtsmäßigkeitskontrolle“ eröffnet<sup>42</sup>. Doch erst im Jahre 1989 hat das oberste Verwaltungsgericht, der *Conseil d'Etat*, durch das Nicolo-Urteil<sup>43</sup> dem EU-Vertragsrecht den Vorrang vor den späteren Gesetzen zuerkannt, indem er allerdings „nur“ die Übereinstimmung einer französischen lex posterior mit dem EWG-Vertrag bestätigt. Es handelte sich um die Vereinbarkeit des französischen Gesetzes über die Wahlen zum Europäischen Parlament mit Art. 227 des

---

*ait hesoin d'une abrogation expresse de celles-ci*“, S. 113: „Le nouveau système donne au contraire le pas au traité en tout cas de cause“ (auch gegen lex posterior!!!).

<sup>39</sup> JARASS, H., „Besonderheiten des französischen Umweltrechts im Vergleich“, DÖV, November 1981, Heft 21, S. 816: „Nach Auffassung des Conseil d'État ist ein Gesetz nicht deshalb unwirksam, weil es gegen eine früher getroffene völkerrechtliche Vereinbarung (Traité) verstößt, obwohl Art. 55 der Verfassung einen Vorrang völkerrechtlicher Verträge vor den Gesetzen ausdrücklich vorsieht“. Vgl. Darstellung bei VEDEL/DEVOLTÉ, Droit administratif, 7. Aufl. 1980, S. 175 f. Anders, jedoch später und ohne Hinweise auf konkrete Gerichtsurteile: Despax, Goulet, *Loi et pratique concernant le contrôle de pollution en France, Bruxelles, Luxembourg, 1983, p. 4*: „Les traités internationaux sont en effet applicables sur le territoire national à condition d'avoir été ratifiés ou approuvés et régulièrement publiés. Leur valeur est d'ailleurs supérieure à celle des lois, sous réserve de leur application par l'autre partie (Const. 1958, art. 55)“.

<sup>40</sup> JARASS, a.a.O. (Fußn. 42); S. 816 und die dort erwähnten früheren Urteile des CE von 1968 und 1979. VERHOEVEN, a.a.O. (Teil 1, 3, Fußn. 71), S. 250.

<sup>41</sup> Dazu ausführlich in FROMONT, M., „Das Verhältnis zwischen dem nationalen Recht und dem EG- bzw. Völkerrecht in Frankreich“, in *EuZW*, Heft 2, 1992, S. 46-49.

<sup>42</sup> Ebd.

<sup>43</sup> Recueil des décisions du Conseil d'État, Année 1989, S. 190-199, conclusions par M. FRYDMAN. Dieses Urteil wurde weitgehend auch mit dem späteren G.I.S.T.I.-Urteil zitiert und kommentiert. Siehe insb. ABRAHAM, M., *commissaire du gouvernement*, „Conclusions“ in *Conseil d'État*, 29.6.1990 (affaire G.I.S.T.I.), RGDIP, 94.1990.3.4., S. 900: „désormais, (=nach dem Nicolo-Urteil) l'interprétation d'une convention peut commander l'applicabilité, et presque la validité, d'une législation.“ Dieser Argumentation folgend auch LERCHE, C., „Conseil d'État zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge“, Fall G.I.S.T.I., ZaöRVR, 1990, S. 878. CONSEIL D'ÉTAT, Etudes et Documents Nr. 41, Rapport Public 1989, La Documentation Française, 1989, S. 11.

EWG-Vertrags<sup>44</sup>. Obwohl dieses Urteil von der französischen Literatur als Einschnitt in der bisherigen, europarechts- und völkerrechtsfeindlichen Tradition begrüßt wurde, bleibe es zunächst auf dem Niveau eines vorsichtigen, eher zögernden, „*fort discret*“<sup>45</sup> Schrittes, der insofern nicht unterschätze werden sollte, als er eher die Schwierigkeiten aufweist, die einer ungehinderten Anwendung der internationalen Verträge durch den französischen Richter auch gegenüber späterem nationalen Recht im Wege stehen. In den kommenden Jahren betätigte das oberste Verfassungsgericht seine Wende im Hinblick auf die Vorrangstellung der Völkerrechts gegenüber dem späteren nationalen Recht und erklärte „sogar in einem Fall ein nationales Gesetz wegen Verstoßes gegen eine EG-Verordnung für nicht anwendbar“<sup>46</sup>.

Entschiedener war in dieser Hinsicht die Haltung der ordentlichen Gerichte und des obersten Gerichtshofs (*Cour de cassation*), der die Vorrangigkeit des Europarechts gegenüber späterem nationalem Recht schon im Jahre 1975 anerkannte<sup>47</sup>.

Die Problematik der Stellung der völkerrechtlichen Verträge in der französischen Normenrangordnung, die insbesondere bei der Integration des vertraglichen Umweltvölkerrechts in die französische Rechtsordnung deutlich wird, stellen die nationalen Rechtsinstrumente dar, die das Umweltvölkerrecht ins nationale Recht integrieren. So wurden z.B., anlässlich des Erlasses des Gesetzes 95-101<sup>48</sup> „über die Stärkung des Umweltschutzes“ (*relatif au renforcement de la protection de l'environnement*), das u.a. die Integration von fundamentalen umweltrechtlichen Prinzipien (nachhaltige Entwicklung, Vorsorgeprinzip, Prinzip „*pollueur-payeur*“ usw.) ins französische Recht regelt, Normen niedrigsten Rangs, nämlich Rundschreiben (*circulaires*) des Premierministers, als rechtliche Basis für die Eingliederung des

<sup>44</sup> S. FROMONT, M., a.a.O. (Fußn. 44), S. 46-49. Eine umfassende Kommentierung und Einschätzung des Nicolo-Urteils in DUPUY, a.a.O. (Fußn. 9), S. 310-311.

<sup>45</sup> RAMBAUD, P., „*La Reconnaissance par le CE de la supériorité des traités sur les lois*“, *Annuaire français de droit international XXXV*-1989-Editions du CNRS, Paris, S. 241. „*L'art. 55 n'est cité que dans les visas de l'arrêt et le commentateur doit se contenter de l'affirmation un peu courte que la loi du 7 juillet n'est pas incompatible avec les stipulations claires... du traité de Rome*“, Fußn. 31: „*l'açon évidemment discrète d'amorcer un virage à 180° sans avoir l'air de trop se d'juger pourrait-on penser...*“.

<sup>46</sup> So FROMONT, a.a.O. (Fußn. 44), S. 48, wo auch die entsprechende Rechtsprechung des Conseil d'Etat zitiert wird.

<sup>47</sup> S. DUPUY, a.a.O. (Fußn. 9), S. 312-313.

<sup>48</sup> J.O. 03.02.1995, S. 1840, *Recueil Dalloz Sirey*, 1995, S. 124.

entsprechenden europäischen Rechts ins innerstaatliche Recht vorgesehen<sup>49</sup>. Obwohl die Stellung der nationalen Norm, die das Völkerrecht ins nationale Recht umsetzt, vom völkerrechtlichen Aspekt aus die Vorrangigkeit der völkerrechtlichen Normen nicht beeinträchtigen kann, deutet dennoch diese Haltung des französischen Staates auf eine implizite Tendenz hin, das vertragliche Umweltvölkerrecht auf indirekte Weise zu erniedrigen<sup>50</sup>. Im Prinzip enthalten Rundschreiben unverbindliche Richtlinien an die Verwaltung, die die Auslegung und Anwendung verbindlicher Rechtsquellen betreffen, und somit gar nicht zu den verbindlichen Rechtsinstrumenten (Gesetz, Verordnung, Entscheidung) gehören, die dem französischen Gesetzgeber zur Umsetzung des vertraglichen Völkerrechts zur Verfügung stehen. Sie sind demnach für die Umsetzung des nach der Verfassung vorrangigen vertraglichen Völkerrechts in die französische Rechtsordnung ungeeignet.

### 2.2.5. Auslegung der Verträge durch die Gerichte

Der Umschwung in der Haltung des *Conseil d'Etat* setzte sich auch bei der Auslegung der völkerrechtlichen Verträge fort. Nach der Anerkennung der Vorrangstellung des vertraglichen Völkerrechts durch das oberste Verwaltungsgericht im Jahre 1989 wurde die Anwendung dieses Rechts durch den französischen Verwaltungsrichter – im Gegensatz zu der Rechtsprechung der anderen Gerichte<sup>51</sup> – auch noch dadurch gebremst, daß sich dieser für die Auslegung des vertraglichen Völkerrechts aufgrund der „notwendigen Beachtung der Selbständigkeit der Exekutive im Bereich der Diplomatie und der internationalen Beziehungen“<sup>52</sup> für unzuständig hielt. Die Theorie der durch die Gerichte nicht auslegbaren Regierungsakte (*actes de gouvernement*)<sup>53</sup>, die sich im Laufe der Zeit durch die Theorie der klaren Akte (*actes clairs*)<sup>54</sup> und durch die Theorie der abtrennbaren Akte (*actes détachables*)<sup>55</sup> relativierte, lieferte die Grundlage für diese

<sup>49</sup> Siehe dazu CANS, Chantal, „Grand et petite histoire des principes généraux du droit de l'environnement dans la loi du 2ième février 1995“, *Revue Juridique de l'Environnement*, 2/1995, S. 199.

<sup>50</sup> Eine ähnliche Tendenz ist, wie im folgenden dritten Teil des zweiten Kapitels ausgeführt wird, auch in Griechenland zu bemerken. Dort wird diese Tendenz von Teilen der Literatur heftig kritisiert.

<sup>51</sup> Rousseau, C., a.a.O. (Fußn. 17), S. 59-60.

<sup>52</sup> FROMONT, a.a.O. (Fußn. 44), S. 48. Über die frühere Haltung des Conseil d'Etat ausführlich in LERCHE, a.a.O. (Fußn. 46), S. 872-875.

<sup>53</sup> Erläuterung des Begriffs und Verweis auf die einschlägige französische Literatur in LERCHE, a.a.O. (Fußn. 46), S. 874.

<sup>54</sup> Ebd., S. 875-876.

<sup>55</sup> Ebd., S. 876-877.

Haltung des *Conseil d'Etat*. Durch das G.I.S.T.I.-Urteil im Jahre 1990 hat sich das Oberste Verwaltungsgericht zum ersten Mal für die Auslegung von völkerrechtlichen Verträgen für zuständig erklärt und bestätigte somit seine acht Monate früher angesetzte „Kehrtwendung im Zusammenhang mit der Behandlung völkerrechtlicher Fragen“<sup>56</sup>. Die Wende im Rahmen des G.I.S.T.I.-Urteils wurde vom Regierungskommissar (*commissaire de gouvernement*) auch als zwangsläufige Konsequenz aus der Anerkennung der gerichtlichen Kontrolle der Gesetze durch das Nicolo-Urteil gerechtfertigt<sup>57</sup>.

Im Fall des G.I.S.T.I.-Urteils mußte „das Abkommen zwischen Algerien und Frankreich vom 27.12.1968 (abgeändert am 22.12.1985), das die Einreise und den Aufenthalt von Algeriern in Frankreich betrifft“<sup>58</sup>, durch den *Conseil d'Etat* ausgelegt werden. Es handelte sich dabei um die Klage einer Vereinigung zum Schutz von Gastarbeitern (*Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés, G.I.S.T.I.*) gegen eine gemeinsam vom Innen- und vom Sozialminister herausgegebene Verwaltungsrichtlinie über die Auslegung und Anwendung eines bilateralen Vertrages, die nach Meinung der Klägerin in mehreren Punkten dem Vertrag widerspreche<sup>59</sup>. Im G.I.S.T.I.-Urteil gab das Oberste Verwaltungsgericht seine bisherige Weigerung auf, Völkervertragsrecht selbständig auszulegen und anzuwenden, und machte noch einen entscheidenden Schritt zur Anpassung der gerichtlichen Kontrollfunktion an eine „zunehmende Durchdringung der französischen Rechtsordnung mit völkerrechtlichen Normen“<sup>60</sup>.

Es ist bedeutungsvoll, daß es in diesem Fall nicht um die Auslegung bzw. Anwendung des Europarechts, sondern um die Auslegung und Anwendung eines bilateralen völkerrechtlichen Vertrags ging. Dies ist von besonderer Bedeutung, weil dadurch die eigenständige Dynamik der neuen Tendenz im Hinblick auf die „Durchdringung der französischen Rechtsordnung mit völkerrechtlichen Normen“ bezeugt wird, die somit nicht auf die Besonderheit und das spezifische politische Gewicht des Europarechts und der europäischen Institutionen zurückzuführen ist. Die Tatsache, daß sich die Wende in

---

<sup>56</sup> Ebd., S. 878 mit Hinweis auf den Schlußantrag von ABRAHAM, *commissaire du gouvernement in CE, Ass.*, 20.6.1990, *req. nr. 78519, A.J.D.A. 1990, 630*. Über eine „*seconde lecture plus pessimiste pour le droit international*“ des G.I.S.T.I.-Urteils siehe BUFFET-TCHAKALOFF, M.-F., a.a.O. (Fußn. 37), S. 121

<sup>57</sup> ABRAHAM, M., ebd., S. 900. Auch BUFFET-TCHAKALOFF, M.-F., ebd., S. 113

<sup>58</sup> FROMONT, a.a.O. (Fußn. 44), S. 48.

<sup>59</sup> LERCHE, a.a.O. (Fußn. 46), S. 870-871. Umfassende Darstellung und Kommentierung des GISTI-Urteils auch in DUPUY, a.a.O. (Fußn.9), S. 309-310.

<sup>60</sup> LERCHE, C., a.a.O. (Fußn. 46), S. 877

der Haltung der französischen obersten Verwaltungsrechtsprechung anhand der Auslegung eines bilateralen völkerrechtlichen Vertrags vollzieht, ist ein Beweis dessen, daß es sich dabei um eine tiefgreifende Reorientierung der französischen Rechtsprechung handelt, die durch eine Vielfalt von Faktoren begründet wird<sup>61</sup>. Der Einfluß des Europarechts und die Entwicklung der Europäischen Institutionen ist dabei einer dieser Faktoren, nicht aber unbedingt der entscheidende.

### 2.2.6. Die direkte Anwendbarkeit der völkerrechtlichen Normen

Ein weiteres Thema, das für die innerstaatliche Anwendung der BK und des AP von großer Bedeutung ist, ist die direkte Anwendbarkeit der völkerrechtlichen Normen und die Anerkennung dieser Anwendbarkeit durch die französischen Gerichte. Das Problem der direkten Anwendbarkeit der BK und des AP weist in Frankreich eine größere Intensität auf als z.B. in Griechenland, denn sowohl das französische Zustimmungsgesetz der BK, als auch die beiden Verordnungen, die die BK und das AP veröffentlichten, enthalten keine konkreten Ausführungsvorschriften sondern nur allgemein formulierte, an die Exekutive gerichtete Aufforderungen zur Durchführung dieser Texte<sup>62</sup>.

Das Fehlen von Ausführungsvorschriften der BK und des AP weist auf eine mangelnde Umsetzung des Völkerrechts in die französische Rechtsordnung hin, die vor allem ihre Anwendung durch die Gerichte behindern kann. Wenn man allerdings bestimmte Normen der BK und des AP als direkt anwendbar betrachtet, können diese Normen auch ohne die Hilfe von nationalen Ausführungsvorschriften sowohl von der Verwaltung als auch von den Gerichten angewendet werden. Die Frage, inwieweit und in welchem Maße bestimmte Normen der BK, des AP und der Gemeinsamen Maßnahmen direkt

---

<sup>61</sup> Über den Hintergrund dieses Urteils s. ausführlich in LERCHE, ebd., S. 875-878.

<sup>62</sup> So lautet im Gesetz 77-1424 „*autorisant l'approbation de la convention pour la protection de la mer méditerranée*“, daß „*la présente loi sera exécutée comme loi de l'état*“. Die Verordnung 78-1000 „*portant publication de la convention etc*“ schreibt in ihrem Art. 2 vor, daß „*le premier ministre et le ministre des affaires étrangères sont chargés de l'exécution du présent décret*“, ohne weitere Bestimmung. Ähnliches wird auch in der Verordnung no 85-65, „*portant publication du protocole relatif à la protection de la mer méditerranée contre la pollution d'origine tellurique*“, in Art. 2 festgelegt: „*le premier ministre et le ministre des relations extérieures sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret.*“

anwendbar sind, ist umstritten und bedarf der Auslegung durch das zuständige Organ (Verwaltung oder Gerichte).

Außer Frage steht, daß ein großer Teil der Gebote dieser Texte das Ziel festlegen, das von den Staaten im einzelnen oder gemeinsam zu verfolgen ist, die Mittel jedoch den Vertragspartnern überlassen. Diese Mittel werden z.T. für eine kleine Anzahl von vorgeschriebenen Werten des AP, z.B. betreffend DDT (Art. 5 und Anhang I AP) und Kadmium (Art. 5 und Anh. I), durch die Gemeinsamen Maßnahmen ausreichend konkretisiert. Bei anderen Gemeinsamen Maßnahmen werden diese Gebotsnormen allerdings zwar weiter konkretisiert, ihre Durchsetzung bedarf jedoch weiterer Ausführungsvorschriften. Insofern legen auch diese Maßnahmen das Ziel fest und überlassen jedem einzelnen Staat die Mittel zu seiner Verfolgung. Das ist der Fall z.B. bei den Maßnahmen bezüglich krebserregender, teratogener und mutagener Stoffe oder der dauerhaften synthetischen Stoffe. Im übrigen sind die einzelnen Staaten für den Erlaß der für die effektive Anwendung dieser Vorschriften erforderlichen Normen oder Maßnahmen zuständig. Doch auch diese „ausführungsbedürftigen“ Normen der BK und des AP, die ihrem Inhalt nach den EG-Richtlinien ähneln, enthalten ein Kerngebot, das unter Umständen, v.a. bezüglich der Verfolgung des festgelegten Ziels durch die Staatsorgane, als „self-executing“ zu betrachten ist. Solche „richtlinienartige“ Normen sind v.a. das Gebot zur Verbesserung der Meeresumwelt gemäß Art. 4, II BK, das Gebot zur Beseitigung der durch das Einbringen von Stoffen der Schwarzen Liste entstehenden Verschmutzung (Art. 5 und Anh. I). Das durch das AP anhand von Art.6 und den Anhängen II und III errichtete Regime der vorherigen Genehmigung entspricht zum großen Teil der Struktur und dem Inhalt der EG-Richtlinie des Rates 85/337<sup>63</sup> betreffend die Umweltverträglichkeitsprüfung. Das gilt vor allem für den Anhang III AP, der die Faktoren bestimmt, die bei der Genehmigungserteilung von den zuständigen Behörden zu berücksichtigen sind.

Über diesen völkerrechtlichen Aspekt der Natur und der direkten Anwendbarkeit der BK und des AP ist im ersten Kapitel ausführlich berichtet worden. Demnach sind bestimmte Normen oder Teile der BK und des AP sowie ein großer Teil der Gemeinsamen Maßnahmen als direkt anwendbar zu betrachten, selbst wenn dadurch nur dem Ermessen

---

<sup>63</sup> L. 175, S. 40, 5.7.1985. Die Richtlinie trat am 3.7.1988 in Kraft.



der nationalen Verwaltung bestimmte Grenzen gesetzt werden, wie es z.B. bei der „Verbesserungsklausel“ in Art. 4, I BK der Fall ist. Hierzu wird in der deutschsprachigen völkerrechtlichen Literatur die Meinung vertreten, daß die Anwendbarkeit eines völkerrechtlichen Vertrags zu differenzieren, „aus der Sicht der das Recht jeweils anwendenden Gewalt entscheidend ist“<sup>64</sup>. Dieser Argumentation nach, kann „ein innerstaatlich geltender Vertrag für den Vollzug durch die Verwaltung hinreichend bestimmt sein (etwa wenn sie ihn heranzieht, um ihr eröffnete Handlungsspielräume zu konkretisieren), ohne notwendigerweise auch für die richterliche Anwendung geeignet zu sein“<sup>65</sup>. Nach dieser Meinung sind bestimmte Normen der BK und des AP auf jeden Fall für die französische Verwaltung verpflichtend und direkt anwendbar: namentlich die Verbesserungsklausel von Art. 4 II BK, die Verpflichtung zur Beseitigung der Verschmutzung durch Stoffe der Schwarzen Liste (Art. 5 AP und Anh. I, einschlägige Gemeinsame Maßnahmen über die Stoffe der „Schwarzen Liste“) und natürlich auch die Verpflichtung zur vorherigen Genehmigung des Einbringens von Stoffen der „Grauen Liste“ (Art. 6 und Anh. II) unter Berücksichtigung der Parameter von Anh. III AP. Nach dieser Argumentation ist z.B. die Norm des Art. 4 II BK durch den Gesetzgeber folgendermaßen zu interpretieren: auch wenn dem Staat ein breiter Spielraum bezüglich der zu treffenden, verschmutzungsbeseitigenden Maßnahmen eingeräumt worden ist, so darf er keine neuen Maßnahmen, die den Verschmutzungsgrad erhöhen und die bereits existierende Situation verschlechtern, treffen, denn das würde dem Ziel der Verbesserungsklausel widersprechen. Auch dort, wo keine konkrete oder unmittelbar anwendbare Verpflichtung für die Bestimmung von neuen Grenzwerten beim Ablassen von Giftstoffen ins Meer besteht, z.B. bei den radioaktiven Stoffen, darf nach dieser Meinung keine neue Regelung beschlossen werden, die evtl. bereits gültige Grenzwerte abschafft oder sie lockert, wenn dies im konkreten Fall zu einer Verschlechterung der Qualität der Meeresgewässer führen würde. Letzteres ist ein Tatbestand, der von dem Gericht bei der Kontrolle der Vertragsmäßigkeit der nationalen Normen zu überprüfen ist. Auf diese Art kann die BK der Modifizierungskompetenz des Gesetzgebers eine untere Grenze setzen.

---

<sup>64</sup> So KUNIG in GRAF VITZTHUM, a.a.O. (Teil 1, I, Fußn. 2), S. 124.

<sup>65</sup> Ebd.

Dasselbe gilt auch für die Kompetenz der Verwaltung zum Erlaß von einschlägigen Normen. Demnach dürfen keine „weniger“ (mittelmeer-) umweltfreundlichen Regelungen als die bereits gültigen getroffen werden, wenn man beweisen kann, daß dies zu einer Verschlechterung der Qualität der Meeresgewässer führen kann. Diese Tatsache ist auch bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes gerichtlich kontrollierbar, denn das, was im Ermessen der Verwaltung liegt, sind in diesem Fall die Mittel zum Erreichen des Ziels, d.h. die Verbesserung der Meeresumwelt gem. Art. 4 II BK. Im Ermessen der Verwaltung liegt aber nicht das Ziel selbst, das der Ausübung der Ermessensfreiheit der Verwaltung bestimmte, auch gerichtlich kontrollierbare Grenzen setzt.

Dieselbe Meinung wird auch in Frankreich vertreten; demnach sind nicht nur die staatliche Verwaltung, d.h. der Bezirksleiter (*préfet*), sondern auch die Behörden der lokalen Selbstverwaltung verpflichtet, das Europa- und das Völkerrecht zu beachten<sup>66</sup>. So vertritt ROMI<sup>67</sup> die Meinung, daß die Bindung der staatlichen Behörden durch das Völker- und Europarecht außer Zweifel steht, und er versucht, diese Bindung auch auf die lokalen Körperschaften, die *collectivités territoriales ou toute „entité locale“ française*, zu übertragen. Dieses Prinzip der Beachtung und der Einhaltung der völkerrechtlichen Normen durch die staatliche und durch die örtliche Verwaltung wird auch von den Verwaltungsgerichten berücksichtigt, die z.B. Entscheidungen von Bezirksleitern wegen Verletzung von EG-Normen in den meisten Fällen aufheben<sup>68</sup>. Schon im Jahre 1986, d.h. noch vor der Anerkennung der Vorrangstellung des Völkerrechts durch das oberste Verwaltungsgericht, überprüfte das Verwaltungsgericht in Strasbourg sowie der *Conseil d'Etat* die Vereinbarkeit der Einbringung von verschmutzten Abwässern in den Rhein, die auf entsprechender Entscheidung des Präfekten basierte, mit den Normen der Bonner Konvention und mit denen des Völkergewohnheitsrechts<sup>69</sup>.

Demnach ist in einem ähnlichen Fall auch die gerichtliche Überprüfung der Vereinbarkeit einer Entscheidung eines französischen Präfekten mit den genannten Vorschriften der BK und des AP nicht auszuschließen. Die französischen Verwaltungsgerichte gehen dabei

---

<sup>66</sup> Siehe ausführlich dazu in ROMI, R., *Droit et Administration de l'Environnement*, 3<sup>ème</sup> éd., Montchretien, 1999, S. 34 ff.

<sup>67</sup> Ebd.

<sup>68</sup> Ebd., wo er auch auf entsprechende Kommentare von KISS verweist.

<sup>69</sup> Ebd.

soweit, eine Entscheidung der staatlichen Verwaltung wegen Verletzung des vertraglichen Völkerrechts zu annullieren und dem Staat die entsprechende Verantwortung zuzurechnen, weigern sich jedoch, auch die *collectivités locales* im Hinblick auf die Einhaltung des Völkerrechts zu kontrollieren<sup>70</sup>.

Das französische Verwaltungsgericht wäre insofern nur zur Kontrolle der Einhaltung der äußeren Grenzen der Ermessensfreiheit der Verwaltung befugt. So hat die vertragliche völkerrechtliche Norm (Vorwort und Art. 4 BK) der Ermessenskompetenz (*pouvoir discrétionnaire*)<sup>71</sup> der Verwaltung gewisse Grenzen zu setzen und insofern hat der Verwaltungsrichter bei der sogenannten minimalen Kontrolle (*contrôle minimum*)<sup>72</sup>, auch entsprechende Klauseln im nationalen Umweltrecht, z.B. die allgemeine Naturschutzpflicht des Gesetzes 76-629, mitzuberücksichtigen<sup>73</sup>.

Richtig ist auf jeden Fall, daß „über die Anwendbarkeit innerstaatlich geltenden bzw. transformierten Völkerrechts die konkret in Frage stehende Norm des Völkerrechts zunächst selbst entscheidet“<sup>74</sup>. Der *self-executing* Charakter einer völkerrechtlichen Norm ist von der Erfüllung der – nationalrechtlichen – „*formalités d'introduction*“<sup>75</sup> unabhängig. Letztere betreffen nur den Zeitpunkt der Anwendung, nicht aber die direkte Anwendbarkeit an sich<sup>76</sup>. Auch in der französischen Literatur wird die Erfüllung der Integrationsformalitäten als Voraussetzung für die *applicabilité interne*<sup>77</sup> und parallel, d.h. von ihr eindeutig strikt unterschieden, als Voraussetzung für den „*caractère auto-exécutoire*“ betrachtet.

Das französische oberste Verwaltungsgericht, wie wir gesehen haben, legt seit 1990 Europarecht und vertragliches Völkerrecht selbständig aus und wendet es an. Das gilt

---

<sup>70</sup> Ebd., S. 38 : „*En ce qui concerne le droit conventionnel, la jurisprudence admet que la violation d'une norme internationale par une décision administrative constitue une illegalité de nature à engager la responsabilité de son auteur : mais il ne semble pas en exister encore qui concerne une collectivité locale*“.

<sup>71</sup> LAUBADERE, A., „*Manuel de Droit Administratif*“, Onzième Ed., Paris, 1978, S.90. RIVERO, J., „*Droit Administratif*“, 6ième Ed., Paris 1973, S. 81, 82.

<sup>72</sup> DEBBASCH, C., „*Contentieux Administratif*“, Deuxième Ed., Paris 1978, S. 741.

<sup>73</sup> LERCHE in FROWEIN, Die Kontrollrichte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung, 1993, S. 9 und S. 20.

<sup>74</sup> Ebd.

<sup>75</sup> VERHOEVEN, J., a.a.O. (Teil 1,3, Fußn. 71), S. 252.

<sup>76</sup> So VERHOEVEN, ebd., S.252: „*afin de prévenir toute confusion, il est préférable en pareil cas de parler d'applicabilité immédiate: „ die er von der „applicabilité directe“ unterscheidet.*

<sup>77</sup> Dazu eindeutig ABRAHAM, R., a.a.O. (Fußn. 17), S. 76.

für die formell direkt anwendbaren Normen des Europarechts, d.h. für die Verordnungen, nicht aber für die EU-Richtlinien<sup>78</sup>. So kann nach der Rechtsprechung des *Conseil d'Etat* „ein Verstoß einer nationalen Rechtsverordnung gegen eine EG-Richtlinie nur die Nichtanwendung der nationalen Rechtsverordnung, nicht aber die unmittelbare Anwendung der EG-Richtlinie rechtfertigen“<sup>79</sup>. Die EG-Richtlinien sind gemäß Art. 189 EGV „hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich“ und durch nationale Rechtsmaßnahmen ausführungsbedürftig. Sie bestimmen die Zielsetzung und überlassen die Auswahl der zu deren Erfüllung notwendigen Maßnahmen dem Ermessen der EG-Mitglieder. Demnach gelten diese Richtlinien als nicht *self-executing*. Dennoch hat sich der EuGH entschlossen, auf Grund des Effektivitätsgebots, (Art. 5 EGV)<sup>80</sup>, auch die direkte Anwendbarkeit der Richtlinien zu erweitern, um den Zielen des gemeinsamen Marktes und der Dynamik der laufenden Integrationsentwicklungen innerhalb der EG gerecht zu werden<sup>81</sup>. Der *Conseil d'Etat* und wichtige Vertreter der französischen Literatur<sup>82</sup> sind allerdings mit dieser Haltung des EuGH nicht einverstanden und weigern sich, nach wie vor, eine direkte Anwendbarkeit der Richtlinien anzuerkennen. Trotzdem ist auch die französische Verwaltungsrechtsprechung von diesem Vorgehen des EuGH beeinflusst worden und hat nationale Normen wegen Verstoßes gegen EG-Richtlinien für ungültig erklärt<sup>83</sup>.

Übertragen auf die direkte Anwendbarkeit des vertraglichen Völkerrechts kann diese Haltung des obersten Verwaltungsgerichts bedeuten, daß nur die vollständigsten seiner Regelungen, die keiner einzigen weiteren nationalen Ausführungsregelung bedürfen, als direkt anwendbar anerkannt werden können. Die restlichen, darunter z.B. die „richtlinienartige“ Verbesserungsklausel des Art. 4 I BK, die Beseitigungspflicht gemäß Art. 5 oder auch die Vorschriften bestimmter Gemeinsamer Maßnahmen, die nur das

---

<sup>78</sup> Dazu ausführlich in DUPUY, a.a.O. (Fußn. 9), S. 317-318.

<sup>79</sup> FROMONT, a.a.O. (Fußn. 44), S. 49.

<sup>80</sup> GRAF VITZTHUM, a.a.O., (Teil 1,1, Fußn.2), I, S. 31. Kritisch dazu DUPUY, a.a.O. (Fußn. 9), S. 318: „*Il est ainsi justifiable de critiquer une jurisprudence qui interprète si librement la lettre de l'article 189 en vertu d'une interprétation selon « l'effet utile » d'une dynamique toute particulière. Pour sa part, le Conseil d'Etat français a refusé de cautionner cette interprétation*“.

<sup>81</sup> Dazu umfassend in DUPUY, a.a.O. (Fußn. 9), S. 317-318, wo er auch die einschlägige Rechtsprechung des EuGH kommentiert.

<sup>82</sup> So DUPUY, ebd.

<sup>83</sup> Ebd., S. 318: „*Le Conseil d'Etat ... a depuis assoupli là aussi sa jurisprudence, en acceptant de reconnaître que l'édiction d'une directive constitue un véritable changement juridique dont l'autorité administrative doit tenir compte, en particulier pour éviter de laisser subsister une réglementation nationale incompatible avec elle (CE Ass. 3 févr. 1989, Cie Alitalia, RTDE 1989, p. 509, note Verges)*“.

Ziel festlegen, nicht aber die konkreten Mitteln zu deren Erfüllung, können aufgrund dieser Rechtsprechung des *Conseil d'Etat* zwar die Nichtanwendung von gegen sie verstoßenden nationalen Normen, nicht aber eine unmittelbare Anwendung der genannten völkerrechtlichen Vorschriften zur Folge haben.

Dagegen argumentieren wichtige Vertreter der völkerrechtlichen Literatur. Es wurde bereits die Argumentation von KUNIG dargestellt, nach der *in puncto* Anwendbarkeit unter den Staatsgewalten zu differenzieren ist. Diese Argumentation hat zur Folge, daß auch die richtlinienartigen völkerrechtlichen Normen zumindest für die normsetzende Funktion der staatlichen Verwaltung direkt verbindlich und anwendbar sind. In die gleiche Richtung argumentiert auch CONFORTI, der vertritt, daß auch aus sehr allgemein formulierten Prinzipien des Völkerrechts auf eine direkte Anwendbarkeit geschlossen werden kann („*De tout façon, il nous semble qu'il n'existe pas de principe, même très général, duquel l'interprète ne puisse tirer des applications concrètes, ne serait-ce que du seul point de vue de sa force abrogative (vis abrogans).*“)<sup>84</sup>. Diese Argumentation wird sowohl den Zielen des modernen Umweltvölkerrechts als auch den in der französischen Verfassung von 1958 herrschenden monistischen Prinzipien gerecht. Im Lichte dieser Argumentation erklärt sich auch der Stellenwert der Verbesserung der Meeresumwelt unter den vertraglichen Zielen und die entsprechende Verpflichtung der Vertragspartner „im einzelnen“ (individually) (Art. 4 Abs. 1 BK) getroffenen Maßnahmen nachzukommen. Die Verpflichtung beruht auf der starken Verschmutzung des halbgeschlossenen Mittelmeeres und dem täglichen Aussterben seltener Pflanzen- und Tierarten. Die „Verbesserungsverpflichtung“ könnte sowohl der gesetzgebenden Gewalt als auch dem Ermessen der Verwaltung und der richterlichen Ermessensfreiheit Schranken setzen.

Genau im diesem Sinn argumentiert auch ROMI<sup>85</sup>. Nach einer von ihm als „etwas mehr freiwillig als gewöhnlich“<sup>86</sup> bezeichneten Grundeinstellung sollte genau solchen vertraglichen völkerrechtlichen Normen, wie z.B. Art.6 der Berner Konvention, der wie auch Art.4 II der BK, die Verschlechterung der Fortpflanzungsortschaften und der Gegenden, die zum Ausruhen von bestimmten Tierarten dienen, eine direkte

<sup>84</sup> Vgl. hier auch CONFORTI, B., a.a.O. (Teil 1,3, Fußn. 76), S. 44.

<sup>85</sup> ROMI, a.a.O. (Fußn. 69), S. 36-37.

<sup>86</sup> Ebd., S. 34.

Anwendbarkeit zuerkannt werden und zwar ohne jede weitere nationale Maßnahme außer der Veröffentlichung der Konvention! Das oberste Verwaltungsgericht, das in diesem Fall als „starrsinnig“ heftig kritisiert wurde<sup>87</sup>, lehnte bis Ende 1998 eine direkte Anwendbarkeit dieser Vorschrift ab und bezeichnete sie als zwischenstaatliche Verpflichtung, die in der innerstaatlichen Rechtsordnung unwirksam bleibt. Wichtig ist allerdings, daß die Vereinigungen, die sich in Frankreich im Bereich des Umweltschutzes engagieren und bestimmte Akte der staatlichen Verwaltung oder Verwaltungsvorhaben der lokalen Körperschaften vor den Verwaltungsgerichten anfechten, solche deklaratorische bzw. richtlinienartige Normen internationaler Verträge als Anspruchsgrundlage für ihre Anfechtungsklagen verwenden.

ROMI zitiert hierzu ein interessantes Beispiel, nämlich die Begründung einer Anfechtungsklage gegen einen lokalen *Plan d'occupation des sols* (POS) mit der allgemeinen Verpflichtung aus Art. 3 I der Ramsar Konvention zum Schutz der Feuchtgebiete, wonach der Staat sich verpflichtet, eine rationelle Nutzung dieser Zonen soweit wie möglich zu fördern. Das Verwaltungsgericht von Nantes gab zwar der Klage aus einem anderen Grund statt und ordnete die Revision des angefochtenen POS an. ROMI hofft jedoch, daß sich die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte auch aufgrund solcher Anfechtungsklagen, die sich auf allgemein formulierte vertragliche umweltvölkerrechtliche Normen stützen, ändern wird. Das Beispiel ist umso interessanter, wenn man berücksichtigt, daß eine ähnliche direkte Anwendung der Ramsar Konvention durch das oberste griechische Verwaltungsgericht mangels der erforderlichen nationalen Ausführungsmaßnahmen die entsprechende Wende in der Rechtsprechung Griechenlands brachte. In seiner Kritik an der französischen Rechtsprechung spricht ROMI von einer „kulturellen Kluft“ (*un fossé culturel*)<sup>88</sup> und bemerkt, daß der CE, bei Unterlassen der Verwaltungsbehörden, die notwendigen Maßnahmen zur Ausführung der EG-Richtlinien zu erlassen, auf ein „Aktionsrecht“ der Verwalteten geschlossen hat.

---

<sup>87</sup> Ebd., S. 37, Fußnote 32, wo er die einschlägigen Urteile des CE darstellt und kritisiert.

<sup>88</sup> Ebd., S. 37.

### 2.2.7. Die richterliche Kontrolle

Der Vorrang und die Anwendbarkeit der völkerrechtlichen Verträge werden auch durch die vertragskonforme Auslegung der nationalen Normen durch die Gerichte gewährleistet. Eine solche Auslegung setzt die gerichtliche Kontrolle der Vereinbarkeit der Normen mit höherrangigem Recht und letztendlich auch die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit aller Normen voraus. Diese Kontrolle der Verfassungs- und Völkerrechtsmäßigkeit der französischen Normen wurde erst mühsam durch die französische Rechtsprechung anerkannt. Ein wesentlicher Schritt hierbei war die Errichtung des Verfassungsrates (*Conseil Constitutionnel*) durch die Verfassung vom 1958, „der auf Antrag der Verfassungsorgane eine präventive Normenkontrolle vor Verkündung der Gesetze durchführt“<sup>89</sup>. Die „Einführung einer beschränkten Verfassungsmäßigkeitskontrolle eröffnete den Weg zur Ausübung einer richterlichen Völkerrechtsmäßigkeitskontrolle“<sup>90</sup>. Voraussetzung der Völkerrechtsmäßigkeitskontrolle durch den Verfassungsrat ist allerdings das Einbeziehen der ordnungsgemäß ratifizierten und veröffentlichten Verträge in den sogenannten „Verfassungsblock“ (*bloc de constitutionnalité*). Dies fand erst durch eine Entscheidung des *Conseil Constitutionnel* von 1993 statt. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte der Verfassungsrat (nach seiner *décision 74-54 d.c.*, 15.1.1975<sup>91</sup>) immer darauf verzichtet, die völkerrechtlichen Verträge gem. Art. 55 frVerf in den *bloc de constitutionnalité* zu integrieren<sup>92</sup>. Mit seiner Entscheidung 93-325 dc, 13.8.1993<sup>93</sup> bleibt er zwar formell immer noch bei dieser alten Haltung, versucht jedoch gerade durch die vertragskonforme Auslegung, die in diesem Fall zu dem erwünschten Ergebnis führt, den Vorrang des völkerrechtlichen Vertrags gegenüber dem nationalen Recht gem. Art. 55 zu gewährleisten. Somit wurde auch die vertragskonforme Auslegung der nationalen Normen in die französische Rechtsordnung eingeführt. Wie bei der Rechtsprechung des *Conseil d'Etat* mit seiner langsamen und mühsamen Anerkennung des Vorrangs der völkerrechtlichen Verträge, so bemerkt man auch beim *Conseil Constitutionnel* das Bemühen, die Hindernisse des Gewaltenteilungsprinzips zugunsten der völkerrechtlichen Verpflichtungen Frankreichs

<sup>89</sup> FROMONT, a.a.O. (Fußn.44), 47.

<sup>90</sup> Ebd.

<sup>91</sup> Rec. S.19.

<sup>92</sup> BURDEAU, G., *Manuel Droit Constitutionnel*, 21ième Ed., Paris 1988, S. 651 ff. Über den Begriff „*bloc de constitutionnalité*“ Siehe auch TROTABAS, L., ISOART, P., *Manuel Droit Public*, Paris 1988, S. 78.

<sup>93</sup> RGDIP, Tome 98/1994/1, com. par ALLAND, D., S. 226ff.

zu überwinden. Dieses Bemühen findet – jedoch erst 35 Jahre nach seiner Errichtung – die erforderliche verfassungsrechtliche Grundlage im Art. 55 frVerf.

Dies wird auch bei der oben erwähnten, jüngsten, das Asylrecht betreffenden Entscheidung des CC von 1993 deutlich: dort wird nämlich nicht nur der Vorrang der völkerrechtlichen Verträge den nationalen Gesetzen gegenüber, sondern gleichzeitig auch der Vorrang der französischen Verfassung, im Fall der Präambel der Verfassung von 1946, dem Völkerrecht gegenüber bestätigt<sup>94</sup>.

Dies kann insofern zu Unstimmigkeiten führen, da in dieser Präambel sowie in der Präambel der Verfassung von 1958, die ebenfalls zum *bloc constitutionnel* der „*déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789*“ zählt kein Recht auf Erhaltung der natürlichen Umwelt und keine entsprechende Verpflichtung des französischen Staates festgelegt ist. Im Konfliktfall hat dann der Schutz anderer, in der Verfassung verankerter Rechte bzw. die Erfüllung der dort vorgeschriebenen staatlichen Verpflichtungen (vgl. Art. 17 dgl: „*la propriété étant un droit inviolable et sacré*“, Präambel der frVerf von 1946: „*la nation assure à l'individu (...) les conditions nécessaires à leur développement*“) gegenüber einer im Völkerrecht als höchstrangiger Rechtsquelle verankerten Umweltschutzverpflichtung den Vorrang.

Man kann sich demnach fragen, ob nicht gerade bei einer auf absolute Souveränität beharrenden Verfassungsordnung die Einbeziehung des Umweltschutzes in die verfassungsrechtlich anerkannten Rechte und staatlichen Verpflichtungen eine katalysatorische Funktion haben kann<sup>95</sup>. Die erste Anerkennung eines „Rechts auf eine gesunde Umwelt“ (*droit à l'environnement*) befindet sich im Gesetz 95-101, in Form einer an den Gesetzgeber gerichteten Rahmenvorschrift, die insofern den *code rural* modifiziert: „*Les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain...*“ (Art. 2, Gesetz 95-101, mod. Art. 200-2 des *code rural*)<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> ALLAND, ebd., S. 230-231.

<sup>95</sup> CANS, C., a.a.O. (Fußn. 52), S. 207 und die dort zitierte Stellungnahme von BARNIER, M.

<sup>96</sup> Kommentierung der zögernden Fortschritte in dieser Richtung in CANS, C., ebd., S. 206-208.



## 2.2.8. Die Grenzen der Öffnung der französischen Rechtsordnung

Die Vorrangklausel des Art. 55 frVerf, die Teilnahme Frankreichs an zahlreichen internationalen Organisationen und vor allem seine Mitgliedschaft in der Europäischen Union bewirkten eine allmähliche Öffnung der französischen Rechtsordnung gegenüber dem vertraglichen Völkerrecht. Trotz dieser Öffnung, die vor allem anhand der Rechtsprechung des obersten Verwaltungsrates sichtbar wird, bleibt das französische Rechtssystem dem vertraglichen Völkerrecht gegenüber im Prinzip zurückhaltend. Dementsprechend ist auch die innerstaatliche Wirksamkeit des vertraglichen Völkerrechts in Frankreich begrenzt. Im Hinblick auf den innerstaatlichen Status (Geltung und Anwendbarkeit) der BK, des AP und der Gemeinsamen Maßnahmen ist auf folgendes zu schließen:

a) Sowohl die BK als auch das AP sind ordnungsgemäß ratifiziert und veröffentlicht. Sie sind aufgrund dessen gemäß Art. 55 III frVerf und der Rechtsprechung des obersten Verfassungsgerichts nach 1989 innerstaatlich gültig und auch gegenüber späterem nationalem Recht vorrangig. Anders sieht es bei den Gemeinsamen Maßnahmen aus, die nicht veröffentlicht sind. Diese Maßnahmen stellen zwar einen auch von Frankreich gebilligten Teil des Vertrags dar. Sie sind aufgrund von Art. 53 II frVerf zwar innerstaatlich wirksam, ihre Vorrangstellung gegenüber späterem nationalem Recht ist dennoch gemäß Art. 55 III auszuschließen, weil sie nicht veröffentlicht sind.

b) Eine andere Frage ist die der innerstaatlichen Wirksamkeit und Anwendbarkeit der BK, des AP und der Gemeinsamen Maßnahmen in Frankreich. Dabei muß man zwischen der Anwendbarkeit durch die drei Gewalten, d.h. durch den Gesetzgeber, durch die Verwaltung und durch die Rechtsprechung unterscheiden.

b.i.) Im Einklang mit der von der Verfassung von 1958 bestätigten monistischen Orientierung Frankreichs steht es außer Frage, daß alle drei völkerrechtlichen Texte, nachdem sie ordnungsgemäß gebilligt wurden, auch abgesehen von der Formalität der Veröffentlichung, für den Gesetzgeber verbindlich sind. Nach der Einführung der Kontrolle der Völkerrechtsmäßigkeit der Gesetze durch den Verfassungsrat (*Conseil Constitutionnel*) ist davon auszugehen, daß auch die Vereinbarkeit der späteren

französischen Gesetzgebung mit den Vorschriften zumindest der BK und des AP zu überprüfen ist. Die Gemeinsamen Maßnahmen sind aufgrund ihrer Nicht-Veröffentlichung in die Gefahr geraten, praktisch unbekannt und aus diesem Grunde auch unangewendet zu bleiben.

Bei der Anwendbarkeit des vertraglichen Völkerrechts durch den französischen Gesetzgeber und der potentiellen Vertragsmäßigkeitkontrolle der Gesetze durch den Verfassungsrat ist mitzuberücksichtigen, daß der Vorrang des vertraglichen Völkerrechts in Frankreich gegenüber späterem nationalem Recht, nicht aber gegenüber der Verfassung selbst, anerkannt ist. Da der Umweltschutz in der französischen Verfassung nicht vorgesehen ist, hat demnach im Konfliktfall zwischen einer Verfassungsnorm und den Regelungen des vertraglichen Völkerrechts die Verfassungsnorm den Vorrang gegenüber den völkerrechtlichen Regelungen.

Seit 1990 hat sich das oberste Verwaltungsgericht für zuständig erklärt, vertragliches Völkerrecht selbständig auszulegen. Da in Frankreich keine Vorschriften bzw. Maßnahmen zur Ausführung der BK und des AP erlassen worden sind, ist es für ihre innerstaatliche Umsetzung wichtig, daß die einschlägige nationale Gesetzgebung im Einklang mit diesen vertraglichen völkerrechtlichen Normen ausgelegt wird. Dasselbe hat auch für den Erlaß und die Auslegung der Verwaltungsnormen zu gelten. Die in der französischen Verfassung verankerte Verpflichtung zur Anwendung des rechtmäßig gebilligten vertraglichen Völkerrechts ist auch für die normsetzende Tätigkeit der Verwaltung verbindlich.

Der *self-executing* Charakter der völkerrechtlichen Normen spielt bei der Ausübung der Gesetzgebungskompetenz oder bei der Ausübung der normsetzenden Funktion der Verwaltung keine besonders wichtige Rolle, denn bei der Ausübung solcher Kompetenzen ist der Staat in jedem Fall völkerrechtlich verpflichtet auch die nicht *self-executing* völkerrechtlichen Normen durch den Erlaß von Ausführungsvorschriften zu ergänzen.

So sind sämtliche einschlägige nationale Vorschriften, d.h. Gesetze, Verordnungen, Entscheidungen des Präfekten und der lokalen Körperschaften vertragskonform

auszulegen und somit als Ausführungsvorschriften der BK und des AP zu betrachten. Wenn aber eine solche vertragskonforme Auslegung unmöglich ist, weil der Inhalt der nationalen Norm dem der völkerrechtlichen Norm vollkommen widerspricht, gilt die Vorrangigkeit der völkerrechtlichen Norm. Nach herrschender Meinung ist in diesem Fall die nationale Norm nicht anzuwenden und die völkerrechtliche Norm tritt an ihre Stelle, wenn sie inhaltlich ausreichend bestimmt und konkret ist. Nach einer Mindermeinung ist auch die richtlinienartige, d.h. die weniger konkrete, völkerrechtliche Norm zumindest bezüglich des Kerngebotes ihrer Zielsetzung direkt anzuwenden.

Die Vertragsmäßigkeit der Gesetze wird nach Art. 61 frVerf und nach der Rechtsprechung des Verfassungsrates von 1993 durch den Verfassungsrat kontrolliert. Die Vertragsmäßigkeit der Normen, die durch Verwaltungsorgane erlassen worden sind, wird von den Verwaltungsgerichten und von dem obersten Verwaltungsgericht kontrolliert. Diese Kontrolle ist durch den *self-executing* Charakter der völkerrechtlichen Norm z.T. bedingt. Richtlinienartige völkerrechtliche Vorschriften können nach dieser Rechtsprechung höchstens die Nichtanwendung der ihnen widersprechenden Verwaltungsnorm zur Folge haben.

**b.ii)** Ebenfalls bedingt durch den *self-executing* Charakter der völkerrechtlichen Norm ist auch die Tätigkeit der Verwaltung beim Erlaß von Verwaltungsakten, z.B. bei der Genehmigungserteilung für die Inbetriebnahme von Industrieanlagen oder bei der Genehmigungserteilung für das Einbringen von Stoffen ins Meer. Nach einer in der Literatur vertretenen Meinung, die der monistischen Orientierung Frankreichs und der konsequenten Durchsetzung des Umweltvölkerrechts mehr entgegen kommt, sind auch die lokalen Körperschaften bei der Ausübung ihrer Kompetenzen, z.B. bei der Errichtung von Stadtplanungen oder bei der Verteilung von Subventionen, durch die völkerrechtlichen Normen gebunden<sup>97</sup>. Diese Meinung hat sich allerdings weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur durchgesetzt. Wichtige Vertreter der völkerrechtlichen Literatur Frankreichs, darunter DUPUY, kritisieren dagegen die Haltung des Europäischen Gerichtshofs, der durch die Anwendung der Theorie des *effet*

---

<sup>97</sup> ROMI, a.a.O. (Fußn.69), S. 36-27.

*utile* die direkte Anwendbarkeit der europäischen Richtlinien zu erweitern versucht<sup>98</sup>. Der *Conseil d'Etat* lehnt seinerseits die direkte Anwendbarkeit von allgemein formulierten Geboten in völkerrechtlichen Verträgen ab<sup>99</sup>. Für die herrschende Meinung ist es allerdings bezeichnend, daß Umweltschutzvereine ihre Anfechtungsklagen auf eine solche direkte Anwendbarkeit von allgemein formulierten vertraglichen völkerrechtlichen Geboten oder auf richtlinienartige völkerrechtliche Normen stützen. Ein Teil der Lehrmeinungen schließt sich dieser Ansicht an. Interessant ist es ebenfalls, daß DUPUY, der eine direkte Anwendbarkeit der europäischen Richtlinien ablehnt derjenige ist, der erklärt, daß völkerrechtliche Normen über eine unsichtbare, potentielle Wirksamkeit verfügen<sup>100</sup>.

**b.iii)** Über die praktische Anwendung und Anwendbarkeit der Verträge entscheidet in letzter Instanz das oberste Verwaltungsgericht, der *Conseil d'Etat*. Wie wir gesehen haben, ist der *CE* bereit, vertragliches Völkerrecht anzuwenden, indem er zunächst auch spätere nationale Normen, die Völkerrecht verletzen, für unwirksam erklärt. Der *CE* ist seit dem Fall GISTI (1990) auch berechtigt, vertragliches Völkerrecht selbständig auszulegen. Bezüglich der innerstaatlichen Anwendbarkeit der Richtlinien, der richtlinienartigen Normen des vertraglichen Völkerrechts und der allgemein formulierten Gebote des Völkerrechts verhält sich die Rechtsprechung des *CE* stets zurückhaltend. Der diesbezügliche Einfluß des *FuGH* auf die Rechtsprechung des obersten Verwaltungsgerichts reichte nur bis zur Nichtanwendung der nationalen Normen, die die Kerngebote der Richtlinien verletzen. Das Gericht verpflichtet den Staat und die im Umweltschutz tätigen lokalen Körperschaften nicht zur direkten Anwendung der europäischen Richtlinien oder des vertraglichen Völkerrechts.

Wird es dabei bleiben? Frankreich ist zwar eine dem vertraglichen Völkerrecht gegenüber eher zurückhaltende Rechtsordnung. Die Verfassung von 1958, die rein monistische Orientierungen einführt und dem vertraglichen Völkerrecht gegenüber besonders offen steht, wird durch die zurückhaltende Praxis der Verwaltung und des obersten

---

<sup>98</sup> DUPUY, a.a.O. (Fußn.9), wie in den Fußn. 85 und 86 dieses Kapitels.

<sup>99</sup> So z.B. in *CE Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes*, 30.12.1998 und *CE 30.12.1998, Association Artus*, beide zitiert und kommentiert von ROMI, a.a.O. (Fußn.69), S. 37, Fußn. 32. Beide Urteile lehnten eine direkte Anwendbarkeit des Art. 6 der Berner Konvention ab, der die Verschlechterung bestimmter natürlicher Ortschaften verbietet.

<sup>100</sup> Siehe Teil I, 1.

Verwaltungsgerichts gebremst. Bezeichnend ist auch, daß Frankreich zu den Ländern gehört, die der Wiener Konvention über das Vertragsrecht nicht beigetreten sind.

Gegen diese Haltung der Verwaltung und der Verwaltungsjudikatur wenden sich die Literaturmeinungen und Umweltschutzorganisationen. Die Tatsache, daß die Rechtsprechung des *CE* ihre Haltung im Hinblick auf wichtige Punkte, wie die Vorrangstellung und die Auslegung des Völkerrechts, am Anfang der 90er Jahre geändert hat, läßt vermuten, daß es sich dabei nicht um eine abgeschlossene Angelegenheit sondern um einen laufenden, dynamischen Prozeß handelt. Im Laufe dieser Entwicklung sollten auch weitere Änderungen in den bis jetzt festen Positionen des *CE*, auch im Hinblick auf die direkte Anwendbarkeit des vertraglichen Völkerrechts, nicht völlig ausgeschlossen werden.

## 2.3. Wirksamkeit und Geltung der Verträge in Griechenland<sup>1</sup>

### 2.3.1. Die Integration der Verträge in die griechische Rechtsordnung

Griechenland ratifizierte die BK am 3. Januar 1979. Gemäß Art. 36 der griechischen Verfassung (grVerf) von 1978/85 fällt der Abschluß völkerrechtlicher Verträge in die ausschließliche Zuständigkeit des Staatspräsidenten. Bei einer großen Anzahl von Verträgen ist er jedoch gemäß Art. 36 Abs. 2 grVerf verpflichtet, die Zustimmung des Parlaments in Form eines Gesetzes einzuholen<sup>2</sup>. In der Literatur ist von der „Ermächtigung“ des Staatspräsidenten durch das Parlament, einen völkerrechtlichen Vertrag zu schließen, die Rede<sup>3</sup>. Die in Art. 36 Abs. 1 geregelte Kompetenz des Staatspräsidenten betrifft den Vertragsschluß. Die Begriffe „Ratifikation“, „Billigung“ oder „Genehmigung“ sowie „Abkommen vereinfachter Form“ werden von der griechischen Verfassung, auch nach der Revision von 1985, ignoriert, obwohl die Literatur diese Mängel bereits bei der Verfassung von 1975 als „Lösungen aus dem vorigen Jahrhundert“ kritisierte<sup>4</sup>.

Gemäß dem nach der Revision von 1985 modifizierten Art. 42 I der Verfassung ist nun die Verkündung und Veröffentlichung der Gesetze durch den Staatspräsidenten vorgesehen. Die Unterschrift des Staatspräsidenten unter die Zustimmungsgesetze gilt im Zweifelsfall auch als Abgabe seiner gemäß Art. 36 I grVerf erforderlichen Zustimmung und Mitwirkung am Vertragsschluß, falls er sich nicht zuvor am Verfahren beteiligt hat<sup>5</sup>. Dies gilt vor allem für die Verträge, die von anderen Staatsorganen (Regierungsmitgliedern, Diplomaten etc) gebilligt oder genehmigt werden. Bei diesen Verträgen ist es oft der Fall, daß sie nicht vom Staatsoberhaupt sondern von anderen Staatsorganen unterzeichnet werden. Die gemäß Art. 36 I grVerf erforderliche

---

<sup>1</sup> „Protocol for the Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea by Dumping from Ships and Aircraft“ und „Protocol concerning Co-operation in Combating Pollution of the Mediterranean Sea by Oil and other Harmful Substances in Cases of Emergency“.

<sup>2</sup> Ähnlich wie in Frankreich handelt es sich auch hier um eine Vielzahl von Verträgen, darunter Handels- und Steuerverträge, Verträge, die die wirtschaftliche Zusammenarbeit, die Beteiligung an internationalen Organisationen oder Vereinigungen und Verträgen betreffen, die die Staatsfinanzen belasten u.a.

<sup>3</sup> ROUKOUNAS, a.a.O. (Teil 1,3, Fußn. 68), S. 108.

<sup>4</sup> Ebd., S. 126.

<sup>5</sup> Siehe IOANNOU etc, a.a.O., (Teil 1,3, Fußn. 67), S. 107 und Fußn. 202. Siehe dort auch über die Billigung bzw. Genehmigung völkerrechtlicher Verträge in der griechischen Praxis.

Mitwirkung des Staatspräsidenten am Vertragsschluß wird auf diese Weise durch seine Unterschrift unter das Zustimmungsgesetz ersetzt.

Die Tatsache, daß gemäß der griechischen Verfassung (Art. 36 II) eine große Anzahl von wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zuerst vom Parlament gebilligt werden muß, um dann vom Staatspräsidenten ratifiziert werden zu dürfen, räumt das Recht theoretisch dem Staatspräsidenten ein, die Ratifikation und somit die Geltung eines Vertrags auch nach der Abgabe der Zustimmung des Parlaments entweder zeitlich zu verzögern oder auch völlig zu verweigern. In der Praxis ist dies jedoch selten der Fall<sup>6</sup>. Außerdem können, da die Verfassung zu diesem Punkt schweigt, alle Verträge auch von anderen Staatsorganen ratifiziert, gebilligt oder genehmigt werden. Die Mitwirkung des Präsidenten wird dann durch seine Unterschrift im Zustimmungsgesetz bezeugt.

Das griechische Parlament gab seine Zustimmung zur Ratifikation der BK und der beiden ersten Protokolle durch das Gesetz 855/78<sup>7</sup> ab. Das Gesetz wurde am 23.12.1978 im Regierungsblatt veröffentlicht und die Ratifikation erfolgte wenige Tage später, am 3.1.1979, durch Hinterlegung der Urkunde bei der spanischen Regierung. Durch Gesetz, den νόμος („nomos“) 1634/86<sup>8</sup>, gab das Parlament seine Zustimmung zur Ratifikation des AP ab. Das Gesetz wurde am 17.7.1986 unterzeichnet und am 18.7.1986 veröffentlicht. Die Ratifikation erfolgte etwa sechs Monate später, am 26.1.1987.

Gemäß Art. 28 I grVerf stellen die völkerrechtlichen Verträge „nach ihrer Ratifikation durch Gesetz und ihrem Inkrafttreten gemäß ihrer jeweiligen Voraussetzungen einen untrennbaren Teil des internen griechischen Rechts dar und gehen jeder anderen entgegengesetzten Gesetzesvorschrift vor“. Der Ausdruck „Ratifikation durch Gesetz“ wurde von der Literatur als verwirrend kritisiert<sup>9</sup>. Nach einer Literaturmeinung ist mit dem Begriff „Ratifikation durch Gesetz“ entweder die Ratifikation der völkerrechtlichen

---

<sup>6</sup> IOANNOU etc, *ibid.*, S. 101. Auch ROUKOUNAS, a.a.O. (Teil 1,3, Fußn. 68), S. 111 erwähnt solche Fälle der Verzögerung durch das Staatsoberhaupt, die allerdings alle unter dem Regime der vorigen Verfassungen erfolgten, z.B. in den Jahren 1921 und 1966.

<sup>7</sup> Regierungsblatt, 23.12.78, Heft A, Blatt 235, S. 2273ff.

<sup>8</sup> Regierungsblatt, 18.7.1986, Heft A, Blatt 104, S. 2579 ff.

<sup>9</sup> ROUKOUNAS, a.a.O. (Teil 1,3, Fußn. 68), S. 108-109, IOANNOU etc a.a.O., (Teil 1,3, Fußn. 73), S. 164 und Fußn. 4.

Verträge gemeint oder „ihre Billigung durch Gesetz“<sup>10</sup>. Nach einer anderen Meinung handelt es sich um die Zustimmung durch Gesetz als Voraussetzung für die Vorrangigkeit der völkerrechtlichen Verträge gegenüber späterem nationalem Recht<sup>11</sup>. Es wird auch die Meinung vertreten, daß hiermit beide Voraussetzungen gemeint sind, d.h. sowohl die Ratifikation durch das zuständige Staatsorgan als auch die Billigung durch Gesetz<sup>12</sup>. Richtiger scheint die zweite Meinung zu sein, nach der alle Verträge in Griechenland gelten aber nur diejenigen eine Vorrangstellung genießen, die mit Zustimmung durch Gesetz zustandegekommen sind. Problematisch ist auf jeden Fall, daß das Wort „Ratifikation“ ausschließlich an dieser Stelle vorkommt und andere Formen des Vertragsschlusses, wie z.B. Billigung oder Genehmigung, ignoriert werden. Aber auch die „Zustimmung“ gemäß Art. 36 II ist problematisch, denn sie betrifft eine zwar große, jedoch begrenzte Anzahl von Verträgen. Was wären die Geltungsvoraussetzungen für alle anderen Verträge, die nicht zustimmungspflichtig sind? Richtiger scheint insofern anzunehmen, daß hier einerseits die „Ratifikation“ als Überbegriff für den Vertragsschluß gemeint ist, während die anderen Arten des Vertragsschlusses als implizit miteinbezogen verstanden werden sollen.

Unter dem Begriff „Gesetz“ auf der anderen Seite ist nicht das Zustimmungsgesetz, das nur eine begrenzte Anzahl von Verträgen betrifft, zu verstehen, denn Artikel 28 I legt offensichtlich die Voraussetzungen für die innerstaatliche Geltung aller Völkerrechtsquellen fest (im selben Absatz wird auch die innerstaatliche Geltung der „allgemein anerkannten Völkerrechtsregeln“ geregelt). Mit dem Begriff „Gesetz“ ist das Gesetz als Instrument der innerstaatlichen Veröffentlichung der völkerrechtlichen Verträge gemeint.

Für die innerstaatliche Geltung und Wirksamkeit der BK und des AP ist die vorerwähnte Problematik der unglücklichen Formulierung des Art. 28 I grVerf ohne Bedeutung, denn beide Texte wurden durch die obengenannten Gesetze in *uno actu*, sowohl durch das

---

<sup>10</sup> Die Verwirrung hat wahrscheinlich ihren Grund in der sprachlichen Gestaltung der Wörter „Ratifikation“ und „Billigung“ in der griechischen Sprache. So heißt Billigung auf Griechisch „κέρωση“, während Ratifikation „επικύρωση“ genannt wird, d.h. eine Zusammensetzung beinhaltet aus „κέρωση“ und der Präposition „επί“. Die Verwirrung ist offensichtlich auf eine Verwechslung der beiden Begriffe zurückzuführen. Trotz der Kritik ist der Fehler bei der Revision von 1985 leider nicht berücksichtigt und korrigiert worden.

<sup>11</sup> IOANNOU etc, a.a.O., (Teil 1,3, Fußn. 67), S. 164 und Fußn.4.

<sup>12</sup> So ROUKOUNAS, a.a.O. (Teil 1,3, Fußn. 68), S. 109.



Parlament gebilligt, als auch mit der Zustimmung des Präsidenten versehen, und innerstaatlich veröffentlicht. Das Problem entsteht hauptsächlich im Hinblick auf die Gemeinsamen Maßnahmen der Vertragspartner für die Anwendung des AP. Griechenland hat wie Frankreich und Tunesien auch, seine Zustimmung zu den Gemeinsamen Maßnahmen im Rahmen der entsprechenden Sitzungen der Vertragspartner abgegeben. Obwohl die griechische Verfassung alle anderen Formen des Vertragsschlusses bis auf die Ratifikation durch den Staatspräsidenten ignoriert, ist der Vertragsschluß durch Billigung oder Genehmigung in der griechischen Praxis sehr verbreitet<sup>13</sup>. Aber auch der Vertragsschluß allein durch die Unterzeichnung des Vertrags, der bei den Abkommen vereinfachter Form vorgenommen wird, ist in der griechischen Praxis sehr gut bekannt<sup>14</sup>. In der einschlägigen griechischen Literatur zählen zu den Abkommen vereinfachter Form u.a. auch „Abkommen verwaltungsrechtlicher oder technischer Natur (....), die zum Vollzug bereits existierender Verträge vereinbart werden“<sup>15</sup>. Diese Beschreibung paßt ohne weiteres zur Natur und zur Art und Weise der Vereinbarung der Gemeinsamen Maßnahmen der Vertragspartner. Solche Verträge treten ab dem Zeitpunkt ihrer Unterzeichnung in Kraft<sup>16</sup>. Die Mitwirkung des Parlaments, d.h. die Abgabe seiner Zustimmung durch Gesetz, ist hier nicht erforderlich. Verträge dieser Art werden in der griechischen Praxis mehrheitlich durch ministerielle Entscheidungen gebilligt<sup>17</sup>. Es gibt aber auch andere Billigungsformen z.B. durch den Staatsminister und Staatssekretäre, durch Verordnungen des Präsidenten und manchmal auch durch Gesetz<sup>18</sup>.

Die Ermächtigung der Exekutive, einen späteren Vertrag vereinfachter Form (zur Ergänzung eines vereinbarten Hauptvertrags) durch ministerielle Entscheidungen zu

---

<sup>13</sup> So IOANNOU etc, a.a.O., (Teil 1,3, Fußn.67), S. 107.

<sup>14</sup> Ebd., S.109, wo erwähnt wird, daß im Zeitraum von 1958-1977 26% der Verträge durch bloße Unterzeichnung endgültig geschlossen worden sind. Bei 13% der Verträge wird die Art des Vertragsschlusses überhaupt nicht erwähnt; der klare Bindungswille der Vertragspartner ergibt sich aus dem allgemeinen Duktus der Verträge. Im Laufe dieser 20 Jahre ergibt sich ein Gesamtprozentsatz von über 45% von Verträgen, die für Griechenland allein durch die Unterzeichnung durch andere Staatsorgane als den Staatspräsidenten verbindlich und wirksam sind. Über die griechische Praxis bezüglich der Abkommen vereinfachter Form siehe auch *ibid.*, S.112-114. Über die Abkommen vereinfachter Form in Griechenland siehe ausführlich in GEORGOPOULOS, Th., G., *Abkommen vereinfachter Form. Eine Studie der griechischen Praxis unter dem Regime der Verfassung von 1975/1986*, Verlag Sakkoulas, Athen, 2001.

<sup>15</sup> IOANNOU etc, a.a.O., (Teil 1,3, Fußn. 67), S.113. GEORGOPOULOS, ebd., S. 42-43.

<sup>16</sup> IOANNOU etc., ebd., S. 111-112, wo auch zahlreiche Beispiele aus der griechischen Praxis angeführt werden.

<sup>17</sup> GEORGOPOULOS, a.a.O. (Fußn. 15), S. 95ff. und Übersicht auf S. 167.

<sup>18</sup> Ebd., S. 98-104.

billigen ist oft im Zustimmungsgesetz des Hauptvertrags vorgesehen. So heißt es auch im Art. 8 des Gesetzes 855/78: „Durch Verordnungen des Präsidenten, die auf Vorschlag der Minister für Außenpolitik, Industrie und Energie, Handelsseefahrt und Verkehr verkündet werden, können Ergänzungen bzw. Modifizierungen der angenommenen Konvention und ihrer Protokolle gebilligt werden“. Ähnliches ist auch im Art. 4 des Zustimmungsgesetzes 1634/86 vorgesehen: „Durch Verordnungen des Präsidenten, die auf Vorschlag der Minister für Außenpolitik, Gesundheit, Sozialhilfe und Sozialversicherungen, Landwirtschaft, Umwelt, Bauplanung und Öffentliche Bauvorhaben, Industrie, Energie und Technologie und Handelsseefahrt, werden die Modifizierungen bzw. Ergänzungen der Protokolle und Anhänge ausführlich geregelt, die durch dieses Gesetz gebilligt werden und aus späteren Vereinbarungen, Protokollen oder Anhängen, die spezielle Angelegenheiten, hervorgehen werden“. Diese Ermächtigungen sind allerdings gemäß Art. 36 IV grVerf sehr fragwürdig. Gemäß diesem Artikel darf die Zustimmung zu internationalen Verträgen nicht zum Gegenstand gesetzlicher Ermächtigung werden<sup>19</sup>. In der Literatur sind die Meinungen im Hinblick auf die Tragweite dieses Verbotes geteilt. Nach der einen Lehrmeinung gilt das Verbot nur für die bereits erwähnten Verträge, die gem. Art. 36 II grVerf der gesetzlichen Zustimmung bedürfen<sup>20</sup>. Nach der anderen Meinung handelt es sich um ein absolutes Verbot; demnach kann ein Vertrag aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung nur der Veröffentlichung wegen durch einen Akt der Exekutive gebilligt werden. Auf diese Weise „gebilligte, veröffentlichte“ Verträge können allerdings keine Vorrangstellung genießen<sup>21</sup>. Auch die Rechtsprechung des obersten Verwaltungsgerichts akzeptiert die Möglichkeit, einen Vertrag durch Verordnung des Präsidenten, die aufgrund einer Ermächtigung im Zustimmungsgesetz eines (früheren) Vertrags erlassen worden ist, zu billigen. Der auf diese Weise gebilligte Vertrag darf aber nicht zu denjenigen gehören, die gemäß Art. 36 II durch ein Gesetz gebilligt werden müssen<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Ebd., S. 104-106. siehe auch in IOANNOU, OIKONOMIDIS, ROZAKIS, FATOUROS, Die Beziehungen zwischen dem Völkerrecht und dem nationalen Recht, Sakkoulas Verlag, Athen-Komotini, 1990, S. 172-173.

<sup>20</sup> Ebd., S. 104-106.

<sup>21</sup> IOANNOU, OIKONOMIDIS, etc. a.a.O. (Fußn. 20), S. 173.

<sup>22</sup> Ebd., S.172 und Fußn. 17.

In der griechischen Praxis werden zahlreiche Abkommen durch einen Akt der Exekutive innerstaatlich gebilligt<sup>23</sup>. Es besteht sogar die Möglichkeit, daß Abkommen vereinfachter Form ohne innerstaatliche Billigung oder Veröffentlichung als innerstaatlich geltendes Recht – natürlich ohne Vorrangstellung – betrachtet werden. Diese Möglichkeit wurde auch vom griechischen obersten Verwaltungsgericht zum Teil bestätigt<sup>24</sup>. Unter Berücksichtigung dieser beiden Tatsachen kann die theoretisch konsequentere Meinung, die ein absolutes Verbot der Billigung durch Regierungs- bzw. Verwaltungsakte vorsieht, zu Widersprüchen führen. Das ist z.B. der Fall, wenn ein Vertrag, dem durch Gesetz zugestimmt wurde, als vorrangige Rechtsquelle angewendet werden soll, während die in einem späteren Abkommen beinhalteten Regelungen zur Ausführung desselben Vertrags, aufgrund ihrer innerstaatlichen Zustimmung durch einen Akt der Exekutive oder aufgrund des völligen Mangels an Zustimmung bzw. Veröffentlichung entweder als ungültig oder als Normen niedrigeren Ranges betrachtet wurden.

Die vorerwähnten Widersprüche können sich auch bei der Anwendung der Gemeinsamen Maßnahmen zur Ausführung des AP ergeben. Trotz den vorerwähnten Ermächtigungen in den Zustimmungsgesetzen der BK und des AP wurden die Gemeinsamen Maßnahmen durch keinen späteren Akt der Exekutive in Griechenland gebilligt oder veröffentlicht. Sollte man daraus schließen, daß sie in Griechenland nicht gelten? Die Frage läßt sich anhand der in der Literatur vertretenen Meinungen sowie anhand der Rechtsprechung des obersten Verwaltungsgerichts, wie wir gesehen haben, nicht definitiv beantworten. Das oberste Verwaltungsgericht, der sogenannte *Συμβούλιο Επικρατείας*<sup>25</sup>, akzeptiert, daß eine Verwaltungsnorm, die zur Ausführung eines gesetzlich gebilligten Vertrags erlassen worden ist, auch auf einen anderen, nicht gebilligten völkerrechtlichen Text verweisen darf, „wenn dieser Text auf eine Art veröffentlicht worden ist, die den Anwendern der Norm den Zugang erlaubt“<sup>26</sup>. Auch der oberste Gerichtshof, der Areopag<sup>27</sup>, erkennt die Anwendbarkeit eines gesetzlich

<sup>23</sup> Siehe statt anderer in GEORGOPOULOS, a.a.O. (Fußn.15), Übersicht auf S. 167, wonach im Zeitraum von 1987-1996 265 von insgesamt 679 im Regierungsblatt veröffentlichten Abkommen durch ministerielle Entscheidungen gebilligt worden sind.

<sup>24</sup> IOANNO etc, a.a.O. (Fußn. 20), S.173 ff. Darstellung und Kommentar zur einschlägigen Rechtsprechung des obersten Verwaltungsgerichts auf S. 175.

<sup>25</sup> Συμβούλιο Επικρατείας, SE.

<sup>26</sup> SE Ausarbeitungsdokumente (AD) 728/1981 in IOANNOU etc, a.a.O. (Fußn.20), S. 175, Fußn. 23.

<sup>27</sup> Αρειος Πάγος (Areios Pagos)

nicht gebilligten Vertrags an, allerdings nicht als vorrangige Rechtsquelle, sondern „als Tatbestand, auf den Bezug zu nehmen ist und der zu bewiesen ist“<sup>28</sup>. Eine Verwaltungsnorm muß sich somit auf den Vertrag beziehen.

Aus dieser Rechtsprechung kann man auf eine begrenzte Anwendbarkeit der gemeinsamen Maßnahmen schließen. Sie könnten z.B. als rechtliche Basis für einen Verwaltungsakt dienen. Diese Maßnahmen können aber wahrscheinlich umgekehrt nicht die rechtliche Basis z.B. für die Anfechtung eines Verwaltungsaktes durch eine Privatperson oder eine Umweltorganisation bieten.

### **2.3.2. Die Veröffentlichung der Verträge**

Anders als in Frankreich ist für die Vorrangstellung des vertraglichen Völkerrechts in Griechenland gemäß Art. 28 I grVerf nicht die Veröffentlichung, sondern die Zustimmung durch ein Gesetz entscheidend. Eine Verpflichtung zur Veröffentlichung der von Griechenland ratifizierten oder gebilligten Verträge oder Abkommen ist in der griechischen Verfassung nicht vorgesehen. Unter dem Regime der Verfassung von 1975 hat sich die Veröffentlichung des vollen Textes der völkerrechtlichen Verträge (in der originalen sprachlichen Fassung und mit griechischer Übersetzung) im Zustimmungsgesetz, als Teil des gesetzlichen Textes und nicht als Anlage, in der Praxis durchgesetzt. In der Literatur wird die Meinung vertreten, daß diese Praxis dazu geführt hat, daß die Veröffentlichung als eine zusätzliche Voraussetzung zur Zustimmung für die innerstaatliche Geltung von Verträgen betrachtet wird<sup>29</sup>. Andere sehen in der „Verpflichtung zur Veröffentlichung“ eine „Auswirkung“ der Verfassungsvorschrift über das Zustimmungsgesetz<sup>30</sup> hinaus (Art. 36 II und 28 I grVerf). Die Rechtsprechung des obersten Verwaltungsgerichts ist nach einer Phase des Zögerns zu dem Schluß gelangt, daß ein völkerrechtlicher Vertrag nur nach seiner Veröffentlichung im Regierungsblatt zu einer Norm des internen Rechts wird<sup>31</sup>. Da aber diese Haltung des SE zu großen Problemen im Hinblick auf die innerstaatliche Wirksamkeit und Geltung

---

<sup>28</sup> Siehe Areopag 450/1976 in JIOKARIS, A. S., Die Anwendung des Völkerrechts durch die nationalen und internationalen Rechtsprechungsorgane (auf griechisch, die deutsche Übersetzung des Titels erscheint in der griechischen Ausgabe), Verlag Sakkoula, Athen, 2001, S. 95 und Fußn. 10.

<sup>29</sup> JIOKARIS, ebd., S. 98.

<sup>30</sup> IOANNOU etc., a.a.O. (Fußn. 20), S. 174.

<sup>31</sup> Ebd., S. 175, wo auch die einschlägige Rechtsprechung des SE zitiert und kommentiert wird.

des Europarechts führen würde, hat das oberste Verwaltungsgericht die Wirksamkeit von nicht veröffentlichten, völkerrechtlichen Verträgen auf indirektem Wege bejaht, nämlich über den Verweis auf den nicht veröffentlichten Text, der in einem normsetzenden Verwaltungsakt enthalten ist, der seinerseits aufgrund der Ermächtigung eines Zustimmungsgesetzes zu einem völkerrechtlichen Vertrag erlassen worden ist<sup>32</sup>. Grundsätzlich gilt aber die Veröffentlichung als notwendige Voraussetzung für die innerstaatliche Wirksamkeit und Geltung der völkerrechtlichen Verträge sowohl nach der Rechtsprechung des SE als auch nach der des Areopag<sup>33</sup>. Diese Haltung der Rechtsprechung spiegelt „eine allgemeinere Tendenz wider, nach der ein zusätzlicher Akt des nationalen Rechts als Integrations- bzw. Ausführungsmaßnahme des völkerrechtlichen Vertrags in die interne Rechtsordnung zwangsläufig vorgenommen werden muß“<sup>34</sup>. Sie wird von der Literatur als „verdeckte Ausführungsmaßnahme der internationalen Verträge“ kritisiert<sup>35</sup>.

Einen anderen Aspekt stellt die Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag als Voraussetzung für seine Vorrangigkeit, d.h. als ein Instrument der Veröffentlichung, dar. Bei der Diskussion über die Billigung von völkerrechtlichen Verträgen ohne Gesetz, d.h. durch Verordnung oder durch ministerielle Entscheidung (diese Möglichkeit bezieht sich allerdings nur auf Verträge, für die gemäß Art. 36 II grVerf keine Zustimmung durch Gesetz erforderlich ist!), wird in der Literatur die Meinung vertreten, daß die Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen durch einen Akt der Exekutive, z.B. durch eine Verordnung des Präsidenten, erfolgen kann, „vor allem, wenn die Zustimmung einfach zum Zwecke der Veröffentlichung erfolgt“<sup>36</sup>. Die auf diesem Weg erfolgende Veröffentlichung der Verträge verleiht diesen allerdings keine Vorrangstellung gegenüber dem nationalen Recht, weil Art. 28 I grVerf die „Zustimmung durch Gesetz“ als notwendige Voraussetzung für die Vorrangigkeit bestimmt<sup>37</sup>. Das gilt z.B. für die oben erwähnten Abkommen vereinfachter Form, denen meistens anschließend, d.h. nach ihrer Vereinbarung durch gemeinsame Entscheidung der zuständigen Minister innerstaatlich zugestimmt wird und die gleichzeitig auch

---

<sup>32</sup> Siehe oben, 3.1. und Fußn. 26.

<sup>33</sup> JIOKARIS, a.a.O. (Fußn.29), S. 102.

<sup>34</sup> Ebd., S.102.

<sup>35</sup> Ebd., S. 103.

<sup>36</sup> IOANNOU etc., a.a.O. (Fußn.20), S. 173.

<sup>37</sup> Ebd., S. 173.

veröffentlicht werden<sup>38</sup>. Auch hier wird die Rangeinstufung der völkerrechtlichen Verträge zur „Angelegenheit des innerstaatlichen Rechts“<sup>39</sup>, und es bedarf eines Aktes der Exekutive für die innerstaatliche Gültigkeit und für die Anerkennung des Vorrangs des vertraglichen Völkerrechts in der Praxis. Diese Lösung ist, wie bereits erläutert wurde, nicht ohne Probleme, denn sie kann zu Unregelmäßigkeiten bei der Eingliederung von verschiedenen Teilen eines einheitlichen Vertrags in die griechische Rechtsordnung führen.

Sowohl die BK als auch das AP sind durch Gesetze gebilligt worden. Mit den Zustimmungsgesetzen sind auch beide Texte in der Originalfassung und in der griechischen Übersetzung veröffentlicht. Dies bedeutet, daß beide Texte aufgrund von Art. 28 I grVerf eine Vorrangstellung auch gegenüber späterem nationalem Recht genießen. Für die Gemeinsamen Maßnahmen der Vertragspartner kommt jedoch, selbst wenn sie unter den vorerwähnten Voraussetzungen als innerstaatlich geltend betrachtet werden, eine Vorrangstellung nicht in Frage, da sie nicht durch Gesetz gebilligt worden sind.

### **2.3.3. Der Rang der Verträge in der nationalen Rechtsordnung**

Gemäß Art. 28 I grVerf stellen die völkerrechtlichen Verträge „nach ihrer Zustimmung durch Gesetz einen untrennbaren Teil des internen griechischen Rechts“ dar. Der Ausdruck „untrennbarer Teil des internen griechischen Rechts“ wird von der Literatur als ungenau kritisiert; demnach „stellen die Verträge einfach einen Teil des Rechts dar, der in der griechischen Rechtsordnung, unter den von der Verfassung bestimmten Voraussetzungen“<sup>40</sup>, angewendet wird. Das vertragliche Völkerrecht genießt eine Vorrangstellung gegenüber den Gesetzen nicht aber gegenüber der Verfassung<sup>41</sup>. Der Vorrang der Verfassung gilt dennoch unter dem Vorbehalt des Gebots der vertragskonformen Auslegung der Verfassung, d.h. einer Auslegung der griechischen Verfassung, die die Gebote des vertraglichen Völkerrechts weitgehend berücksichtigt. Diese Verpflichtung zur Auslegung im Einklang mit den Geboten des vertraglichen

<sup>38</sup> IOANNOU etc., a.a.O. (Teil 1,3, Fußn.67), 1983, 113, Fußn 217.

<sup>39</sup> PAPADIMITRIOU, a.a.O. (Teil 1,3, Fußn. 73), S. 85.

<sup>40</sup> IOANNOU etc., a.a.O. (Fußn. 20), S. 187.

<sup>41</sup> Ebd., S. 190.

Völkerrechts, basiert auf den Verfassungsvorschriften, die vorschreiben, daß die griechische Republik Völkerrecht zu berücksichtigen hat<sup>42</sup>.

Das vertragliche Völkerrecht ist bereits unter dem Regime der früheren Verfassungen, vor 1975, sowohl von den ordentlichen als auch von den Verwaltungsgerichten angewendet worden. Nach der Verfassung von 1975/86 wurde die Anwendung und die Vorrangstellung des gesetzlich gebilligten vertraglichen Völkerrechts von den ordentlichen Gerichten von Amts wegen kontrolliert<sup>43</sup>.

Von der Rechtsprechung des *Conseil d'État* und des französischen Verwaltungsrechts beeinflußt, galten auch in Griechenland die internationalen Verträge als „*actes de gouvernement*“. Im Jahr 1930 bereits nahm sich das griechische oberste Verwaltungsgericht, das *SE*, die Freiheit, diejenigen Verwaltungsakte zu kontrollieren, deren Rechtsgrundlage Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen waren<sup>44</sup>. Diese Kontrolle wurde vollständig ausgeübt, selbst wenn dies eine „Untersuchung und Auslegung des Vertrags“ voraussetzte<sup>45</sup>. Über den Umweg der Kontrolle der nationalen Zustimmungsgesetze, welcher damals den dualistisch-positivistisch herrschenden Theorien hinsichtlich der innerstaatlichen Geltung des Völkerrechts entsprach, ermöglichte das griechische oberste Verwaltungsgericht die Auseinandersetzung der griechischen Justiz mit dem vertraglichen Völkerrecht.

Die innerstaatliche Gültigkeit des vertraglichen Völkerrechts und sein Vorrang auch gegenüber der späteren nationalen Gesetzgebung stellt nach der Verfassung von 1975/86 eine Selbstverständlichkeit dar. Die ordentlichen und die Verwaltungsgerichte wenden regelmäßig vertragliches Völkerrecht und vertragliches Umweltvölkerrecht an<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Das Konzept und die einschlägigen Verfassungsvorschriften ausführlich in IOANNOU etc, ebd., S. 54 und S. 190.

<sup>43</sup> JIOKARIS, a.a.O. (Fußn. 29), S. 88.

<sup>44</sup> Dazu STASINOPOULOS, M., *Das Recht der Verwaltungsakte*, Athen 1957, Wiederauflage 1982, S. 38 und die dort erwähnte Rechtsprechung. Er bezeichnet diese Haltung des griechischen obersten Verwaltungsgerichts als „größtzigiger als die der französischen (Rechtsprechung)“.

<sup>45</sup> STASINOPOULOS, ebd., S.38.

<sup>46</sup> NIKAS, D., *Die juristische Problematik des Umweltschutzes, vor allem der Lärmbelästigung durch Flugzeuge* (in gr. Sprache, Titel erscheint auch auf Deutsch), Athen-Komotini, 1985, S. 54. Vgl. auch die ausführlich dargestellte *SE* 2342/1987, Abteilung D, Koutroulos vom Wirtschaftsministerium und Bauplanungs- und Umweltministerium, wo allerdings eine gemeinsame ministerielle Entscheidung und kein Gesetz wegen Verstoßes gegen das Ramsar Übereinkommen zum Schutz der Feuchtgebiete aufgehoben wurde.

Nach der Literatur gibt es zwei unterschiedliche Wege für die Anerkennung der Vorrangstellung des vertraglichen Umweltvölkerrechts durch die griechische Rechtsprechung:

Der erste, der von einer Betrachtung des Völkerrechts als unabhängige und direkte Rechtsquelle ausgeht, ist die Berechtigung und Verpflichtung des Richters, die Vereinbarkeit (*compatibilité*) des nationalen Gesetzes mit dem völkerrechtlichen Vertrag zu überprüfen. Dies basiert sowohl auf dem Völkerrecht als höhere Rechtsordnung, vor allem auf dem völkerrechtlichen Prinzip *pacta sunt servanda*, der in der WVK (Art. 26)<sup>47</sup> kodifiziert wurde, als auch im Art. 28 Abs.1 grVerf, in Zusammenhang mit der ebenfalls in der Verfassung in Art. 87 Abs. 2 verankerten Verpflichtung des Richters "allein die Verfassung und die Gesetze" bei der Ausübung seiner Funktion anzuwenden<sup>48</sup>.

Der zweite Weg ist das indirekte Heranziehen des vertraglichen Völkerrechts bei der Verfassungskontrolle der Gesetze<sup>49</sup>. Letztere ist im Art. 93 Abs. 4 grVerf vorgesehen; demnach sind alle griechischen Gerichte verpflichtet, verfassungswidrige Gesetze nicht anzuwenden. So ist die Verfassungskontrolle praktisch jedem einzelnen Richter überlassen. Er darf dann eine Regelung nicht anwenden, er darf sie aber nicht aufheben. Nach diesem Gesichtspunkt wird der völkerrechtliche Vertrag zum Teil der verfassungsrechtlichen Ordnung (ähnlich dem französischen Konzept des „Verfassungsblocks“ (*bloc de constitutionnalité*) ergänzt bzw. bereichert und er konkretisiert die einschlägigen Verfassungsregelungen<sup>50</sup>, nämlich Art. 24 grVerf, wo der Umweltschutz als Staatspflicht vorgesehen ist (Abs. 1). So können in Griechenland die BK und das AP als eine vorrangige Konkretisierung des Art. 24 Abs.1 grVerf verstanden werden. Ob sich hieraus auch ein klagbarer Anspruch des Einzelbürgers oder

---

<sup>47</sup> Griechenland hat der WVK durch die gesetzvertretende Verordnung 402/1974, R.B.I. A 141 zugestimmt und hat sie veröffentlicht.

<sup>48</sup> MANITAKIS, A., PARASKEWOPOULOS, N., „Art. 106 StrPrO in Hinblick auf die Verfassung und auf die Europäische Menschenrechtskonvention“ in: *ΥΠΕΡΑΣΤΙΣΗ* (Verteidigung), 1991, S.1256 und dortiger Hinweis auf ARNAOUTOGLU, F., „Ist ein einen internationalen Vertrag verletzendes Gesetz verfassungswidrig?“ in: *ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ* (Die Verfassung), 1982, S. 547-564.

<sup>49</sup> MANITAKIS etc, ebd., S.1257. Dagegen ARNAOUTOGLU, ebd., S. 554, der das entsprechende Urteil des franz. *Conseil Constitutionnel* von 15.1.1975 zitiert.

<sup>50</sup> Ähnlich bei MANITAKIS, ebd., über die Europäische Menschenrechtskonvention, S. 1257.



das Recht auf eine saubere Umwelt ableiten läßt, war bis vor kurzem umstritten<sup>51</sup>. Die Frage ist nach den neuesten Entwicklungen in der Rechtsprechung eher positiv zu beantworten<sup>52</sup>. In der gerichtlichen Praxis ist es bis auf einen wichtigen Punkt grundsätzlich schwierig, zwischen den zwei Wegen zu unterscheiden: Nach der ersten Auffassung soll die Nicht-Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Vertrag von einer Prozeßpartei geltend gemacht werden, während im zweiten Fall die Verfassungswidrigkeit von Amts wegen vom Richter berücksichtigt wird<sup>53</sup>.

#### **2.3.4. Die praktische Anwendung der Verträge und die Anerkennung ihrer direkten Anwendbarkeit**

Anders als in Frankreich enthalten in Griechenland die Zustimmungsgesetze zu der BK und des AP konkrete Durchführungsvorschriften. Die *uno actu*<sup>54</sup> erfolgenden Ermächtigungen des Staatsoberhauptes zur Veröffentlichung und zur Ausführung des Vertrags stellen in Griechenland die übliche Praxis bei der Zustimmung zu den Verträgen dar. So werden in insgesamt acht (8) Artikeln des Zustimmungsgesetzes zu der BK (Gesetz 855/78) und in insgesamt vier (4) Artikeln des Zustimmungsgesetzes zu dem AP (Gesetz 1634/86) mehrere Gegenstände geregelt, die für die innerstaatliche Anwendung der BK und des AP relevant sind. Dazu gehören u.a. die Bestimmung der für die Anwendung beider Texte jeweils allgemein zuständigen Verwaltungsbehörden (Art. 3 I des Gesetzes 855/78), die Bestimmung der Behörden, die speziell mit der Genehmigungserteilung zum Einbringen von Stoffen ins Meer beauftragt sind (Art. 2 I des Gesetzes 1634/86), sowie die Bestimmung der für die Wiederherstellung von Schäden zuständigen Personen, der Art und Höhe von strafrechtlichen und Verwaltungsstrafen, des entsprechenden Verfahrens und der zur Verfügung stehenden Rechtsmittel (Art. 4, 5 und 6 des Gesetzes 855/78 und Art. 3 I des Gesetzes 1634/86). Die Ausführungsvorschriften beinhalten auch zahlreiche Ermächtigungen der Exekutive zur weiteren Normsetzung aufgrund bestimmter Vorschriften der BK und des AP. In

<sup>51</sup> Dazu u.a. SIOUTI, G., Die verfassungsrechtliche Festigung des Umweltschutzes, Athen-Komotini 1985. NIKAS, D., a.a.O. (Fußn. 47), S.29ff. ROTIS, W., TACHOS, A., „Umweltschutzrecht“ 1987.

<sup>52</sup> SE 3682/86, in *Die Verfassung (TO ΣΥΝΤΑΓΜΑ)* 1986, S. 461 ff., VENIZELOS, E., Das allgemeine Interesse und die Einschränkungen der Verfassungsrechte, Thessaloniki 1990, S. 80-82.

<sup>53</sup> ARNAOUTOGLOU, F., a.a.O. (Fußn. 49), S. 562 und Hinweis auf WEGLERIS, in *Die Verfassung* 1977, S. 227, wo auch der Begriff der „Unvereinbarkeit“ der Gesetze verwendet wird.

<sup>54</sup> ROUKOUNAS, a.a.O. (Teil 1,3, Fußn. 68), S. 101, zit. SARIPOLOS, N.N., Griechisches Verfassungsrecht, S. 298, EUSTATHIADES, K., Völkerrecht.

Art. 2 IV des Gesetzes 1634/86 wird der Erlaß von Verordnungen des Präsidenten auf Initiative der Minister für Gesundheit, Landwirtschaft, Umwelt, Industrie und Handelsseefahrt vorgesehen, damit „die allgemeinen Orientierungsrichtlinien der Art. 5 und 7 des Protokolls von 1980 (...) gemäß den im Anhang III dieses Protokolls beinhalteten Kriterien“ festgelegt werden. Die auf diese Weise in den beiden Zustimmungsgesetzen vorgesehenen Ausführungsvorschriften werden im nächsten Kapitel der Arbeit ausführlich dargestellt. Hier sei diesbezüglich vorerst bemerkt, daß sie mehrere Regelungslücken und Widersprüche enthalten und daß sie das Spektrum der „ausführungsbedürftigen“ Gebote der BK und des AP keinesfalls vollständig abdecken. Aus diesem Grund ist es sinnvoller und konsequenter, die Anwendbarkeit der BK und des AP in Griechenland auch abgesehen von der Existenz dieser Ausführungsmaßnahmen, zu überprüfen.

Die Frage nach der direkten Anwendbarkeit der völkerrechtlichen Verträge, zu denen auch die ausführungsbedürftigen allgemeinen Gebote und Klauseln dieser Verträge gehören, muß anhand der griechischen Rechtsprechung und Literatur positiv beantwortet werden. Die langjährige Auseinandersetzung mit dem vertraglichen Völkerrecht und die Anerkennung seiner Vorrangstellung durch die griechischen Richter führte zur selbständigen Auslegung und Anwendung des vertraglichen Völkerrechts durch die griechische Rechtsprechung. Die ausdrücklichen Gebote der Verfassung von 1975/86 zugunsten der Anwendbarkeit und Vorrangigkeit des Völkerrechts, die für die innerstaatliche Beachtung des Völkerrechts als wegweisend gelten<sup>55</sup>, bekräftigten diese Tendenz der Rechtsprechung, die dem vertraglichen Völkerrecht gegenüber besonders offen war. Art. 28 I, aber auch Art. 2 II der Verfassung von 1975/86 lauten wie folgt: „Griechenland bezweckt, den allgemein anerkannten Normen des Völkerrechts folgend, die Stabilisierung des Friedens, die Gerechtigkeit sowie die Entwicklung der freundlichen Beziehungen zwischen den Völkern und der Staaten“, Insbesondere bestand die Bereitschaft der Rechtsprechung, die innerstaatliche Anwendbarkeit des vertraglichen Umweltvölkerrechts durch allgemeine Gebote und Klauseln, auch durch das in der Verfassung von 1975 mit Art. 24 eingeführte Gebot des Umweltschutzes als staatliche Verpflichtung zu fördern.

---

<sup>55</sup> IOANNOU, a.a.O. (Fußn. 20), S. 54-57.

Das oberste Verwaltungsgericht befürwortete mit seinem Urteil 2343/1987<sup>56</sup>, in Anlehnung an die Rechtsprechung des EuGH im Falle der von den EU- Staaten nicht rechtzeitig ausgeführten Richtlinien<sup>57</sup>, in gewissem Maß die direkte Anwendbarkeit von „richtlinienartigen“ Vertragsvorschriften im Falle der Untätigkeit durch den nationalen Gesetzgeber nach Ablauf eines angemessenen Zeitraumes zur nationalen Umsetzung unter Anwendung der allgemeinen Gebote der Ramsar Konvention. Dieses Urteil hob eine gemeinsame ministerielle Entscheidung über die Bestimmung der Grenzen eines Teils der Industriezone der Küstenstadt Kawala in Nordgriechenland wegen Verstoßes gegen die Ramsar-Konvention auf. Nach dem Tatbestand war die Erweiterung der Industriezone bis in das anliegende Feuchtgebiet der Mündung des Flusses Nestos hinein geplant. Dem Urteil wurde das allgemeine Gebot der Ramsar-Konvention zum Schutz der Feuchtgebiete zugrundegelegt, obwohl die einschlägigen Ausführungsvorschriften durch den griechischen Staat noch nicht getroffen worden waren. Das oberste Verwaltungsgericht argumentierte diesbezüglich, daß staatliche Handlungen, die dem Vertrag widersprechen (in diesem Fall die ministerielle Entscheidung, die die Erweiterung der Industriezone auch innerhalb der Region des Feuchtgebietes genehmigte) nicht auf dem Unterlassen des Staates, seine auf der Konvention beruhenden Verpflichtungen zu erfüllen, basieren darf, denn dadurch würde eine vertragswidrige Handlung als Basis für eine weitere vertragswidrige Handlung dienen. Diese Rechtsprechung ist auch für die BK und ihre Protokolle vor allem aus zwei Gründen von Bedeutung:

- a) Aus dem Zusammenhang der Ramsar-Konvention zum Schutz der Feuchtgebiete ergibt sich nach Meinung des SE, daß der in dieser Konvention vorgesehene Schutz nicht nur in der wörtlichen Verpflichtung der Staaten zum Ergreifen von positiven Maßnahmen besteht, sondern auch „im Verbot jeder schädlichen Tätigkeit“ zulasten der Feuchtgebiete. Bezüglich dieses Verbotes „verfügen die einschlägigen Vorschriften der Ramsar-Konvention über Autarkie und sind self-executing“<sup>58</sup>. Es handelt sich hier um eine wichtige, völkerrechtsfreundliche Auslegung von zwei rein richtlinienartigen, sehr allgemein formulierten Konventionsvorschriften, nämlich dem Art. 3 I

<sup>56</sup> Abt. D. Koutroulos vom Wirtschafts-, Umwelt- und Bauplanungsministerium, S. 8 des Urteils.

<sup>57</sup> Über die „unmittelbare Geltung“ der europäischen Richtlinien in Griechenland siehe KARAKOSTA, I., „Rechtsmittel zum Schutz der Umweltgüter“ in *Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου* (E.D.D.D.), 1990, S. 188 und Fußn. 42 auf S. 201.

<sup>58</sup> So wörtlich in der Begründung des Urteils, S. 8.

und 4 I der Ramsar-Konvention. Diese Rechtsprechung öffnete den Weg zu einer ähnlichen Auslegung vor allem der – immerhin viel konkreteren – Vorschriften des Art. 6 III des AP (im Zusammenhang mit den Vorschriften von Anhang III). Auch die anderen stoffbezogenen Regelungen des AP, nämlich die beiden anderen Absätze von Artikel 6 sowie der ganze Art. 5 und die Anhänge I und II (Schwarze und Graue Liste) und auch die „Verbesserungsklausel“ des Art. 4 I der BK können eine ähnlich negative direkte Wirksamkeit entwickeln, falls der griechische Staat den Erlaß der erforderlichen Ausführungsmaßnahmen unterläßt. Das oberste Verwaltungsgericht hat einige Jahre später, im Jahr 1999, tatsächlich eine direkte Anwendung dieser Vorschriften der BK und des AP anerkannt.

Am Beispiele dieses Urteils kann, wenigstens theoretisch, auf eine allgemeine, im AP und natürlich auch in der BK verankerte, für die Verwaltung direkt verbindliche und gerichtlich kontrollierbare Verpflichtung zum Schutz des Mittelmeeres geschlossen werden. Diese Verpflichtung betrifft die ganze staatliche Tätigkeit, vor allem die Ermessensentscheidungen der Verwaltung. So ist neben dem „öffentlichen Interesse“ und dem Prinzip der „rechtschaffenen Verwaltung“<sup>59</sup> auch der Schutz der natürlichen Umwelt (hier: des Mittelmeeres) bei den einschlägigen Ermessensentscheidungen der Verwaltung und bei der entsprechenden richterlichen Kontrolle mitzubersichtigen. Daß sich der griechische Verwaltungsrichter die Freiheit nimmt, „den Widerspruch eines in Ermessensfreiheit erlassenen Verwaltungsaktes zu der allgemeinen Auslegung solcher gesetzlichen Bestimmungen“ festzustellen und „von diesem Widerspruch ausgehend ein allgemeines Prinzip schafft, das er dann als Grenze ansieht, (...) innerhalb der die Verwaltung in Ausübung der Ermessensfreiheit sich zu bewegen verpflichtet ist“,<sup>60</sup> sollte nicht überraschen, da dies schon längst zu der verwaltungsrechtlichen Tradition gehört, die durch die Rechtsprechung des *SE* seit Anfang des 20. Jahrhunderts entwickelt wurde.

- b) Der zweite Grund, warum dieses auf der Grundlage der Ramsar-Konvention gefällte Urteil für die innerstaatliche Wirksamkeit der BK und des AP von

---

<sup>59</sup> STASINOPOULOS, a.a.O. (Fußn.45), S. 326 und 346 mit Verweisung in der Fußnote 2 auf Goldenberg zu dem Begriff „*administrateur convenable*“.

<sup>60</sup> Ebd., S. 327.

großer Bedeutung ist, hängt mit der schon erwähnten Problematik der Geltungs- und Anwendungsperspektiven der völkerrechtlichen Vertragsnormen zusammen, wenn die dazu erforderlichen nationalen Ausführungsregelungen nicht erlassen sind. Diesbezüglich heißt es, im Urteil des *SE* von 1987, S. 8 : „Der obenerwähnte, durch die Ramsar-Konvention gewährte Schutz...setzt zunächst gemäß ihrer vorerwähnten Vorschriften die deutliche Abgrenzung (der Feuchtgebiete von internationalem Interesse) auf der Landkarte voraus, welche die genaue Bestimmung der zu schützenden Gebiete garantiert. Im Falle aber, daß die staatliche Behörde selbst die Tatsache nicht bezweifelt, daß sich eine bestimmte Fläche innerhalb eines solchen Gebietes befindet, schadet das Unterlassen einer solchen Abgrenzung dem in der internationalen Konvention gewährten Schutz nicht“. Obwohl also die Ramsar-Konvention wörtlich eine bestimmte ausführende nationale Maßnahme voraussetzt, nämlich die Bestimmung der Grenze des Feuchtgebietes, und obwohl die Verwaltung diese Bestimmung unterlassen hat, stellt der Richter hier mehr auf den Sinn als allein auf den Wortlaut der Konvention ab. Das *SE* weigert sich ausdrücklich, ein vertragswidriges, über zwölf Jahre hinweg andauerndes Unterlassen Griechenlands ab dem Zeitpunkt der Ratifikation der Konvention als rechtsmäßige Grundlage eines sich gegen die offensichtlichen Ziele der Konvention richtenden Verwaltungsaktes anzuerkennen. Auf ähnliche Weise kann auch bei den schon erwähnten Vorschriften des AP über die Beseitigung (Schwarze Liste) und strenge Bekämpfung (Graue Liste) der Verschmutzung ohne die erforderlichen staatlichen Maßnahmen ein Anspruch auf direkte innerstaatliche Wirksamkeit hergeleitet werden.

Die Rechtsprechung des obersten Verwaltungsgerichts akzeptiert die direkte Anwendbarkeit der völkerrechtlichen Verträge; der *SE* hat auch die Verfassungsvorschriften anhand der völkerrechtlichen Vorschriften oder der allgemeinen Prinzipien des internationalen Umweltrechts konkretisiert, z.B. anhand der nachhaltigen Entwicklung<sup>61</sup>, ohne jedoch direkt auf den völkerrechtlichen Charakter seiner Rechtsquelle zu verweisen. In anderen Fällen wurde das vertragliche

---

<sup>61</sup> SE 4209/1997 (Abt. V), wo Art. 5 der Verordnung 84/84 als verfassungswidrig und für ungültig erklärt wurde, weil er gegen die Verpflichtung zur nachhaltigen Entwicklung verstößt; siehe Kommentar von MAKRISS, D. in Gesetz und Natur, 1/1998, S. 161-163.

Umweltvölkerrecht vom SE direkt und deutlich angewendet<sup>62</sup>, wie auch im dargestellten Urteil auf der Grundlage der Ramsar-Konvention.

Aus der bisherigen Darstellung folgt, daß die völkerrechtlichen Verträge schon seit langer Zeit von der griechischen Rechtsprechung als direkte Rechtsquelle anerkannt worden sind<sup>63</sup>. Diese Haltung der Rechtsprechung wurde von der Verfassung von 1975/86 und von der unter ihrem Regime entwickelten Rechtsprechung auch insbesondere im Hinblick auf die völkerrechtlichen Umweltverträge weiter bestätigt. Dabei wurde den völkerrechtlichen Verträgen ein hohes Maß direkter Anwendbarkeit zuerkannt; auch allgemein formulierte, ausführungsbedürftige Gebote können unter Umständen, als *self-executing* anerkannt und angewendet werden. In diesem Punkt nimmt die griechische Rechtsprechung eine dem vertraglichen Völkerrecht, insbesondere dem vertraglichen Umweltvölkerrecht gegenüber sehr offene Haltung ein. So gehören die völkerrechtlichen Umweltverträge anhand einer von der Literatur entwickelten Typologie zu denjenigen, die von der griechischen Rechtsprechung als *self-executing* betrachtet werden<sup>64</sup>.

Zu den von der Rechtsprechung als direkt anwendbar betrachteten völkerrechtlichen Umweltverträgen gehört seit 1999 auch die BK<sup>65</sup>. In der Entscheidung (...) entschied das SE über die Anfechtung zweier Verwaltungsakte, die der Generaldirektor der Abteilung des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Öffentliche Bauvorhaben gegenüber den Küstengemeinden der Malliakos Bucht erlassen hatte. Der eine VA hatte eine Genehmigung der Standortfestlegung der Bauvorhaben zur Untertunnelung der Malliakos Bucht zum Gegenstand und der zweite VA die Ausschreibung des Bauvorhabens an die interessierten europäischen Firmen. Die Anfechtungsklage wurde u. a. unter Berufung auf die Verletzung der BK und der Londoner Konvention von 1972 (*International Convention on the Dumping of Wastes and Other Matter*) gegen die oben genannten Verwaltungsakte erhoben. Nach dem Klagvortrag verstießen die Verwaltungsakte gegen die vorerwähnten völkerrechtlichen Verträge, weil die angefochtenen Verwaltungsakte es unterlassen haben, die genaue Stelle zu bestimmen,

<sup>62</sup> Als Beispiel SE 134/1997, Gesetz und Natur 3/97 und Kommentar FLOROU, M., S. 633-638; siehe auch das unten (Fußn. 33) zitierte Urteil SE 3682/86.

<sup>63</sup> JIOKARIS, a.a.O. (Fußn. 29), S. 29.

<sup>64</sup> Über die Typologie der direkt anwendbaren Verträge ausführlich *ibid.*, S. 32 ff.

<sup>65</sup> *Ebd.*, S. 35 und Verweis auf das veröffentlichte Urteil vom SE 2240/1999 in NoB 2000, S. 1053.

von der aus das Einbringen durch den Abraum, der durch die Untertunnelung entstanden war, ins Meer erfolgen sollte. Das Gerichtsurteil (SE 2240/1999)<sup>66</sup> bezieht sich ausdrücklich auf beide völkerrechtlichen Verträge. Im Fall der BK kommt hierzu die Anwendung des ersten Protokolls (*Protocol for the Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea by Dumping from Ships and Aircraft*)<sup>67</sup> in Frage, das das Einbringen von Stoffen der Schwarzen Liste (Anh. I) ins Meer verbietet (Art.4) oder das Einbringen von Stoffen der Grauen Liste (Anh. II) einer vorherigen „speziellen“ Genehmigung unterstellt (Art. 5) und das Einbringen von „allen anderen Abwässern oder Materialien“ ins Meer einer vorherigen „allgemeinen Genehmigung“ unterstellt (Art.6). Dabei handelt es sich um Einbringungen, die von einem Schiff oder von einem Flugzeug aus durchgeführt werden (Art. 1). Zum Begriff „Schiff“ gehören gemäß Art. 3 I des Protokolls auch „Plattformen und andere vom Menschen gebaute Einrichtungen im Meer und deren Ausrüstung“.

Bei dem durch den angefochtenen Verwaltungsakt genehmigten Bauwerk sollte der durch die Untertunnelung entstehende Abraum durch bestimmte Einrichtungen wieder ins Meer eingebracht werden. Dabei ging es nicht um toxische Stoffe, sondern um Stoffe, die gemäß Anh. II.4 „aufgrund ihrer Menge anderen Einrichtungen oder menschlichem Leben bzw. Meeresorganismen schaden oder die Schifffahrt behindern können“<sup>68</sup>. Das oberste Verwaltungsgericht lehnte zwar diese Argumentation ab, indem es feststellte, daß gemäß des ersten angefochtenen Verwaltungsaktes das Einbringen solcher Stoffe nur nach vorheriger Genehmigung des Umweltministeriums vorgesehen war. Dennoch akzeptierte das Gericht bei diesem Anlaß die direkte Anwendbarkeit der BK und betrachtete die im *Dumping-Protocol* vorgesehene Verpflichtung zur vorherigen Genehmigung von Stoffen der Grauen Liste als direkt verbindlich für die Verwaltungsbehörden und als gerichtlich überprüfbare Voraussetzung für die Gesetzmäßigkeit des angefochtenen Verwaltungsaktes. Da die Struktur und das System des AP dem *Dumping-Protocol* entspricht, kann man mit großer Sicherheit davon ausgehen, daß eine ähnliche Wirkung eventuell auch den entsprechenden Vorschriften des AP zuerkannt wird.

---

<sup>66</sup> Ebd., NoB 2000, S. 1065.

<sup>67</sup> Angenommen in Barcelona gleichzeitig mit der BK am 16.2.1976, Zustimmung zum I. Protokoll durch Griechenland mit dem Gesetz 855/1978, zusammen mit der Zustimmung zur BK,

<sup>68</sup> NoB 2000, a.a.O. (Fuß.66), S. 1065.

Zusammenfassend kann man sowohl aus den beiden dargestellten Urteilen des obersten Verwaltungsgerichts, dem Ramsar-Urteil von 1987 und dem Barcelona- Urteil von 1999, als auch aus der allgemeinen Tendenz in der Rechtsprechung und in der Literatur zum Thema direkte Anwendbarkeit von völkerrechtlichen Verträgen, insbesondere von Umweltverträgen, auf eine direkte Anwendbarkeit eines großen Teils der wichtigsten Vorschriften der BK und des AP schließen. Die Anwendbarkeit der allgemeinen Klauseln folgt aus dem Ramsar-Urteil von 1987, und die Anwendbarkeit der Verpflichtung zur vorherigen Genehmigung nach Art. 6 III ergibt sich aus dem Barcelona-Urteil von 1999.

### **2.3.5. Die „institutionelle Bindung“ als eine von mehreren Voraussetzungen für die effektive Umsetzung der BK und des AP**

Auf der Grundlage der Verfassung von 1975/86 und der langjährigen Praxis der Staatsorgane und der Gerichte wird in Griechenland einem gesetzlich gebilligten völkerrechtlichen Vertrag innerstaatliche Geltung und Vorrangstellung auch gegenüber späteren Gesetzen eingeräumt. Die innerstaatliche Geltung und Vorrangstellung der BK und des AP, die beide ordnungsgemäß ratifiziert und durch Gesetz gebilligt wurden, stehen somit außer Zweifel. Die durch Gesetz nicht gebilligten, in Form eines *accord en forme simplifié* angenommenen Gemeinsamen Maßnahmen sollten hingegen zwar als innerstaatlich gültig betrachtet werden, dennoch keine Vorrangstellung gegenüber späteren nationalen Normen haben, weil sie, gemäß Art. 28 I grVerf, nicht durch Gesetz gebilligt wurden.

Die Rechtsprechung des *SE* hat schon im Jahre 1930 in puncto Auslegung und Anwendung internationaler Verträge ihr damals größtes Vorbild, den französischen *Conseil d' État*, übertroffen. Die „offene“ Haltung des griechischen Rechtssystems gegenüber dem vertraglichen Völkerrecht (im Vergleich z.B. zu Frankreich) zeigt sich nicht nur durch die in den Zustimmungsgesetzen enthaltenen Durchführungsvorschriften, sondern auch durch die Bereitschaft der Rechtsprechung, auch abgesehen von solchen Ausführungsnormen, das vertragliche Völkerrecht direkt anzuwenden. Die griechische Rechtsprechung folgt in diesem Punkt den



fortschrittlichen, völkerrechtsfreundlichen Tendenzen der internationalen Völkerrechtsliteratur.

Die Existenz der erforderlichen Rechtsinstrumente und die Bereitschaft der Gerichte, das vertragliche Umweltrecht anzuwenden, bedeutet nicht zwangsläufig, daß die BK und das AP in der Rechtspraxis tatsächlich effektiv durchgesetzt werden. Wichtige Rolle spielen hierbei vor allem die relevanten nationalen Normen des Umweltrechts, die im nächsten Kapitel besprochen werden sollen. Die „institutionelle Bindung zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht“<sup>69</sup> kann z.B. über die Tatsache hinweg täuschen, daß eine „Rechtsbindung des Staatsapparates“<sup>70</sup> nicht vorhanden oder mangelhaft ist. Genauso wenig wie die Gewährung eines höheren Ranges eine konsequente Umsetzung des Völkerrechts ins innerstaatliche Recht zur zwangsläufigen Folge haben kann<sup>71</sup>, (was sich ja auch am Beispiele von Frankreich gezeigt hat) reichen auch die obenerwähnten institutionellen Bindungen Griechenlands als einzige Garantie für eine effiziente Anwendung des Völkerrechts nicht aus.

Ein völkerrechtlicher Umweltvertrag muß den verfassungsrechtlichen Vorschriften entsprechen, er muß das Annahmeverfahren durchlaufen haben und zudem muß er auch den Anforderungen des einschlägigen nationalen Rechts gerecht werden. Auf der Ebene des nationalen Rechts besteht die Gefahr, daß er „sich in der staatlichen Rechtsordnung wie ein Fremdkörper ausnimmt, dem inländische Organe und Rechtsunterworfenen unsicher gegenüberstehen“<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> BERBER, Lehrbuch des Völkerrechts, München, 1975, S. 97.

<sup>70</sup> BERBER, ebd. dazu auch CONFORTI, a.a.O. (Teil 1,3, Fußn. 76), S. 26: *„le respect du droit international ...est assuré dans la mesure où entre les opérateurs internes des différents pays se reflète cette indéniable communauté des valeurs de base qui aujourd'hui relie les hommes au-delà des barrières nationales...Cela (- la non-violation du dr. intern. par l'État) sera incontestablement plus facile dans les États dans lesquels le principe de l'égalité est respecté“.*

<sup>71</sup> Dazu PAPADIMITRIOU, G, a.a.O. (Teil 1,3, Fußn. 73), jedenfalls über die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts: S. 87: „Ein höherer Rang ist nicht a priori als „völkerrechts-freundlich“, ... anzusehen ... eine „Harmonisierung“ zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht erfordert manchmal eine gewisse Flexibilität ...Diese Schwierigkeiten ließen sich durch eine Differenzierung der allgemeinen Regeln (hinsichtlich des Ranges) vermeiden“.

<sup>72</sup> VERDROSS, SIMMA, a.a.O. (Teil 1,1, Fußn. 64), S. 545.

## 2.4. Wirksamkeit und Geltung der Verträge in Tunesien

### 2.4.1. Die Integration der Verträge in die innerstaatliche Rechtsordnung

Gemäß Art. 48 der tunesischen Verfassung (tunVerf) von 1959/76<sup>73</sup> ist auch in Tunesien das Staatsoberhaupt, nämlich der Staatspräsident (*Président de la République*) für die Ratifikation von Verträgen zuständig<sup>74</sup>. Die Verträge müssen aber auch gemäß Art. 33 *nouveau* der tunVerf durch ein Gesetz gebilligt werden<sup>75</sup>. Das Zustimmungsgesetz wird, wie auch alle anderen Gesetze, durch den Staatspräsidenten verkündet (Art. 52 tunVerf). Es handelt sich demnach um eine gemeinsame Kompetenz (*compétence mixte*<sup>76</sup>) der Exekutive und der Legislative, die schon unter der alten Verfassung (vor der Modifizierung von 1976) für manches Mißverständnis sorgte<sup>77</sup>. Die Verfassung sieht zwar die Zustimmung bzw. Billigung der Verträge durch ein Gesetz vor, dennoch ist nirgends von einer vorherigen Zustimmung die Rede. Das heißt, daß der Staatspräsident theoretisch einen Vertrag ratifizieren und somit den Staat völkerrechtlich binden kann, ohne die vorherige Zustimmung des Parlaments durch Gesetz eingeholt zu haben. Außerdem steht in Art. 32 Abs. 1 der tunVerf, daß die Verträge „nach ihrer Ratifikation“ innerstaatliche Gültigkeit erlangen. Die Ratifikation und nicht die parlamentarische Zustimmung sind demnach sowohl für die völkerrechtliche, als auch für die innerstaatliche Wirksamkeit eines Vertrags entscheidend. Der Präsident kann zudem durch seine Verkündungskompetenz (ähnlich wie der französische Präsident) den Zeitpunkt der innerstaatlichen Geltung eines völkerrechtlichen Vertrags z.T. beeinflussen.

Durch das Gesetz Nr. 77-29 vom 25.5.1977<sup>78</sup> „*portant ratification de la convention pour la protection de la Mer Méditerranée contre la pollution et de deux protocoles y afférents*“, das durch den Staatspräsidenten<sup>79</sup> verkündet worden war, billigte das tunesische Parlament die BK. Das Gesetz beinhaltet einen einzigen Artikel, der das Gebot zur Ratifikation und

<sup>73</sup> Die erste Verfassung des tunesischen Staates vom 1.6.1959 wurde durch das Verfassungsgesetz (*Loi Constitutionnel*) Nr. 76-37 vom 8.4.1976, J.O. 9-13.4.1976, S. 858-860 modifiziert und ergänzt.

<sup>74</sup> Art. 48, *Loi Constitutionnelle* Nr. 76-37, 8.4.76, *mod. et complétant la Constitution du 1er Juin 1959*: „*Le Président de la République ratifie les traités*“, J.O. op.cit., S. 859.

<sup>75</sup> „*Les traités sont approuvés par la loi*“.

<sup>76</sup> BOUONY, L., *La conclusion des Traités dans la République Tunisienne*, C.E.R.P., Volume XVI, Tunis, 1979, S. 28.

<sup>77</sup> BOUONY, ebd., S. 28-29.

<sup>78</sup> *Journal Officiel*, 27.5.77, S. 1401.

<sup>79</sup> „*Nous, Habib Bourgiba, Président de la République Tunisienne; L'Assemblée Nationale Ayant adopté, Promulguons la loi dont la teneur suit.*“.

die Bezeichnung der zu ratifizierenden Texte enthält. In Art. 1 ist von „Ratifikation“ die Rede („*Sont ratifiés les Conventions et Protocoles annexés à la présente loi...*“). Dabei handelt es sich jedoch nicht um „Ratifikation“, die gemäß Art. 48 der tunVerf in der ausschließlichen Kompetenz des Präsidenten liegt, sondern um Billigung bzw. Zustimmung des Parlaments, gemäß Art. 22 (*nouveau*): „*Les traités sont approuvés par la loi*“. Die Ratifikation der BK erfolgte am 30.7.1977. Somit wurde die BK von Tunesien noch vor ihrem Inkrafttreten (am 12.2.1978) gebilligt und ratifiziert. Wie auch in Frankreich so wurde auch in Tunesien die Konvention nicht schon bei Verkündung des Gesetzes 77-29 mit veröffentlicht. Erst zweieinhalb Jahre später, nämlich durch die Verordnung des Präsidenten (*décret Présidentiel*) Nr.79-935 vom 16.11.1979<sup>80</sup>, wurden die BK und die ersten beiden Protokolle veröffentlicht. Ähnlich verlief die Billigung, Ratifikation und Veröffentlichung des AP. Das AP wurde zunächst durch die „*ratification présidentielle*“ vom 12.9.1981<sup>81</sup> gebilligt und daraufhin, am 29.10.1981 ratifiziert. Später erfolgte die Veröffentlichung durch eine Verordnung des Präsidenten, den *décret présidentiel* 81-571 vom 27.11.1981<sup>82</sup>. Die Gemeinsamen Maßnahmen wurden in Tunesien ebenso wie in den zwei anderen Ländern nicht veröffentlicht<sup>83</sup>. Nach dem oben beschriebenen Modell haben wir hier eine Ratifikation des AP ohne jede Mitwirkung des Parlaments. Das Zustimmungsgesetz für die BK und die beiden ersten Protokolle sind somit auch als allgemeine Ermächtigung der Exekutive (d.h. des Präsidenten) zu verstehen, alle weiteren Protokolle im Rahmen der BK durch einen selbständigen Akt zu ratifizieren. Eine solche Ermächtigung ergibt sich dennoch nicht aus dem Wortlaut des Gesetzes, wo ausdrücklich nur von Konventionen und Protokollen die Rede ist, die in Barcelona am 26. Mai 1976 durch Tunesien unterzeichnet worden sind (Art. 1). Dieses Vorgehen ist zwar angesichts des Artikels 33 (*nouveau*), der eine gesetzliche Zustimmung zu den Verträgen vorschreibt, äußerst problematisch. Wenn man allerdings berücksichtigt, daß nach dem Wortlaut der Verfassung die Ratifikation und nicht die Zustimmung für die außen- und innerstaatliche Geltung eines Vertrags wesentlich ist und daß in der innerstaatlichen Rechtspraxis die Veröffentlichung die zweite wichtige Voraussetzung für die

<sup>80</sup> J.O. 23-27 Nov. 1979, S. 3138 ff.

<sup>81</sup> Rafaâ BEN ACOUR, *La Convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée contre la pollution* in *Études Internationales* (Tunis), Nr. 15, 2/85, S. 81-83.

<sup>82</sup> J.O. 1981, S. 2265 ff.

<sup>83</sup> Daß die bei der Parteienkonferenz vereinbarten Maßnahmen im entsprechenden nationalen Regierungsblatt nicht veröffentlicht sind, läßt sich vorwiegend aus der Tatsache schließen, daß ein solcher Hinweis in der Literatur in keinem der drei Länder vorhanden ist. Eine von der Literatur unabhängige Überprüfung der Gesetzgebung hat uns keine Hinweise auf eine solche Veröffentlichung gebracht. Schließlich haben auch zuständige Staatsbeamte auf Nachfrage die Existenz einer Veröffentlichung verneint.

innerstaatliche Anwendung eines Vertrags ist, merkt man, daß das AP durchaus gültig und anwendbar ist, obwohl jede Beteiligung der Legislative an seiner Billigung und Integration ins innerstaatliche Recht fehlt.

Das Inkrafttreten der Verträge knüpft gemäß Art. 32 Abs. 1 tunVerf an die Ratifikation und nicht an die Veröffentlichung an<sup>84</sup>. Demnach erlangen die Verträge nach ihrer Ratifikation die Gültigkeit eines Gesetzes<sup>85</sup>. Weiterhin erlangen die Verträge durch die Ratifikation, eine Vorrangstellung gegenüber den Gesetzen<sup>86</sup>.

#### 2.4.2. Die Veröffentlichung der Verträge

Im Gegensatz zum Ratifikationsverfahren, das in den beiden vorerwähnten Art. 33 und 48 tunVerf geregelt ist, ist die Veröffentlichung der Verträge in der tunesischen Verfassung nicht kodifiziert. Anders als Art. 55 der frVerf, der regelt, daß die Verträge erst nach ihrer Veröffentlichung einen höheren Rang erlangen, gibt es in der tunesischen (wie auch in der griechischen) Verfassung keine entsprechende Regelung. Demnach basiert die Verpflichtung des Staates (im Falle Tunesiens: des Präsidenten), die Verträge zu veröffentlichen auf dem Veröffentlichungsprinzip, das in einem Rechtsstaat alle geltenden Normen betrifft<sup>87</sup>.

Nach dem Wortlaut des Art. 1 des Zustimmungsgesetzes 77-29 werden damit die „angehängten“ Konventionen und Protokolle ratifiziert: „*les Conventions et Protocoles annexés...*“. Wie es in Tunesien die Regel ist, so wird auch hier, anders als in Griechenland und ähnlich wie in Frankreich, der Vertragstext im ratifizierenden Gesetz nicht veröffentlicht. Nach französischer Tradition wird dann in Folge ein „*décret présidentiel*“ erlassen, durch den der Vertrag veröffentlicht wird. Das bedeutet, daß die Veröffentlichung, die sich in der Praxis als wesentliche Voraussetzung für die innerstaatliche Anwendung erwiesen hat, wie in Frankreich auch, von einer freien Entscheidung des Präsidenten, d.h. der Exekutive, abhängig ist. Dadurch entstehen hier ähnliche Probleme, wie auch in Frankreich, weil die Verfassung (Art. 32 *nouveau*) einen

<sup>84</sup> Ähnlich auch Art. 28 Abs. 1 der grVerf.

<sup>85</sup> *Les traités n'ont force de loi qu'après leur ratification.*

<sup>86</sup> *Les traités dûment ratifiés ont une autorité supérieure à celle des lois.*

<sup>87</sup> BOUONY, a.a.O. (Fußn.77), S. 40.

anderen Zeitpunkt, nämlich den der Ratifikation, als entscheidend für die innerstaatliche Wirksamkeit und Geltung vorsieht (*Les traités n'ont force de loi qu'après leur ratification*). In Griechenland wird das entsprechende Problem dadurch überwunden, daß das Zustimmungsgesetz, das meistens vor der Ratifikation erlassen wird, auch die Veröffentlichung des Vertrags beinhaltet.

In der Praxis ist in Tunesien die Veröffentlichung und nicht die Billigung durch Gesetz oder die in der Verfassung vorgeschriebene Ratifikation für die Einführung der internationalen Norm ins innerstaatliche Recht entscheidend<sup>88</sup>. Nach der in der Literatur vertretenen Meinung basiert dies auf dem allgemeinen rechtstaatlichen Prinzip der Publizität der Normen. *„Ainsi, la publication permet de porter à la connaissance des tiers, le texte de la convention, et de leur rendre opposable. Dans ce sens, et en principe, le juge ne peut pas appliquer une convention non publiée, dans la mesure où il ne peut pas obliger un citoyen à respecter un texte dont il ignore le contenu... la publication des conventions constitue une formalité importante du fait qu'elle conditionne l'obligation de les respecter et celle de leur application effective. Son rôle consiste à introduire la norme internationale dans l'ordre juridique interne.“*<sup>89</sup> Allerdings findet man in der Literatur auch die Meinung, daß die Veröffentlichung der internationalen Verträge in Tunesien keine *conditio sine qua non* für ihre innerstaatliche Geltung darstellt<sup>90</sup>. Die Tradition, nach der die Veröffentlichung durch eine Verordnung, also einen getrennten Akt der Exekutive erfolgt, der, wie auch im Falle der BK erst ein paar Jahre nach der Ratifikation erfolgen kann, macht deutlich, daß die innerstaatliche Wirksamkeit (namentlich die Anwendung der internationalen Vorschriften durch den nationalen Richter) praktisch der Willkür der Exekutive überlassen ist. Wenn die Konvention erst durch die Veröffentlichung, im Falle der BK also gut zweieinhalb Jahre nach ihrer Ratifikation innerstaatlich anwendbar wäre, hätte dies genau das Gegenteil von dem zur Folge, was Art. 27 der WVK, der Tunesien mit dem Gesetz 71-21<sup>91</sup> beigetreten ist, vorschreibt: Die Konvention bliebe nämlich

<sup>88</sup> BOUONY, ebd., S. 41.

<sup>89</sup> BEN TANFOUS, Z., *Les Conventions Internationales Multilaterales Liant la Tunisie en Matière de l'Environnement*, Mémoire pour D.E.A., Tunis 1989-1990, S. 96.

<sup>90</sup> S. BEN TANFOUS, Z., ebd., S. 77: *„peut-être que la publication du traité après sa conclusion, a le caractère d'un acte administratif simplement déclaratif. Peut-être, également, que le système juridique tunisien, à l'instar de son homologue suisse, ne connaît pas le système de l'incorporation spécifique du droit international conventionnel en vertu duquel les dispositions d'un traité doivent être reprises intégralement dans une loi interne ad hoc avant d'acquiescer force obligatoire pour les organes d'exécution nationaux“* (Fußn. LARDY).

<sup>91</sup> *Autorisation d'adhésion par loi no 71-21 J.O.R.T. 1971, S. 3626.*

zweieinhalb Jahre außer Kraft aus Gründen, die auf dem innerstaatlichen Recht Tunesiens beruhen.

### 2.4.3. Der Rang der Verträge in der innerstaatlichen Rechtsordnung

Art. 32 der neuen tunesischen Verfassung von 1976 bestätigt Art. 48 der ersten Verfassung des unabhängigen tunesischen Staates, und lautet wie folgt: „*Les traités dûment ratifiés ont une autorité supérieure à celle des lois*“. So scheint ein Vorrang des vertraglichen Völkerrechts dem nationalen Recht gegenüber deutlich anerkannt zu sein<sup>92</sup>. Die formelle Voraussetzung für die Vorrangigkeit ist demnach die Ratifikation. Diese Voraussetzung ist, wie wir gesehen haben, sowohl für die BK als auch für das AP erfüllt. Beide Texte sind höherrangiger auch gegenüber späterem nationalen Recht. Es bleibt zu überprüfen, inwieweit diese Vorrangstellung auch in der Praxis beachtet wird.

In Tunesien stolpert die praktische Durchsetzung dieses verfassungsrechtlich eingeräumten Vorrangs des Völkerrechts über bestimmte rechtliche und rechtspolitische Besonderheiten der internen Rechtsordnung. Diese Besonderheiten sind sowohl auf den religiösen (islamischen) als auch auf den politischen (Ein-Parteien-System, das im letzten Jahrzehnt mit einer wachsenden fundamentalistischen Bewegung konfrontiert ist<sup>93</sup>) Charakter des tunesischen Regimes zurückzuführen. Weiterhin gibt es in Tunesien, wie z.T. auch in Frankreich, mit Ausnahme des *Conseil Constitutionnel*, keine gerichtliche Verfassungskontrolle der Gesetze. Die „regimetreue“ Haltung der Richter und die damit verbundenen Schwierigkeiten bei der Durchführung einer Rechtmäßigkeitsüberprüfung der Verwaltungsakte bietet einen ungünstigen Rahmen für die praktische Anerkennung des Vorrangs und für die innerstaatliche Anwendbarkeit des Völkerrechts.

---

<sup>92</sup> BOUONY, a.a.O. (Fußn. 77), S. 8: „*Bien plus, le droit public tunisien repose sur le principe constitutionnel de la supériorité des traités internationaux sur le droit interne.*“ BELAID, S., „*Droit International et Droit Constitutionnel, Quelques Reflexions sur Certains Aspects Recents d'une Question Classique*“, *Revue Tunisienne de Droit*, 1988, S. 42: „*en ce qui concerne le droit international conventionnel, la constitution tunisienne a prévu une disposition très claire,...*“.

<sup>93</sup> Siehe Le Monde, Les limites de l'ouverture en Tunisie, 27.3.1992, Kommentar der Redaktion auf der ersten Seite.

### 2.4.3.1. Die religiöse Grundlage des Regimes

Die religiöse Grundlage des Regimes<sup>94</sup> spielt für die innerstaatliche Geltung und die praktische Anwendung des vertraglichen Völkerrechts in Tunesien eine wichtige, einschränkende Rolle. Die schriftlichen oder ungeschriebenen Gebote der islamischen Rechtstradition spielen in der Beziehung zwischen Völkerrecht und nationalem Recht eine entscheidende Rolle. Sie stellen ein Hindernis für die Anwendung und für die Vorrangstellung des vertraglichen Völkerrechts dar, wenn ein Konflikt zwischen den beiden entsteht. Nicht nur die durch das göttliche (islamische) Recht (im Arabischen: „Shariat-Allah“ genannt) starke historische Ausprägung des positiven Rechts<sup>95</sup>, sondern auch die in der tunesischen Verfassung<sup>96</sup> ausdrücklich vorgesehene Erhebung des Islams zur Rechtsquelle macht zwangsläufig aus jedem Konflikt zwischen einem internationalen Vertrag mit der jeweils geltenden, auf den Islam zurückzuführenden, staatlichen Norm, einen Konflikt zwischen diesem Vertrag und der Verfassung. Gemäß Art. 32 (*nouveau*) tunVerf ist den ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen eine Vorrangstellung gegenüber dem Gesetz, nicht aber gegenüber der Verfassung, eingeräumt<sup>97</sup>. Die auf der Anerkennung der Vorrangstellung des vertraglichen Völkerrechts basierende monistische Haltung der tunesischen Verfassung<sup>98</sup> wird somit durch die den höchsten Rang innehaltende islamische Rechtstradition permanent untergraben.

Im Gegensatz zur „westlichen Literatur“, wo die Problematik über die monistischen und dualistischen Theorien im Hinblick auf die Annahme des Völkerrechts ins

---

<sup>94</sup> Kritische Bemerkungen und Informationen zum Thema „Kulturelle Besonderheiten, wirtschaftliche Ungleichheit und Umweltprobleme“ siehe REDCLIFT, M. SAGE, C., *Global Environmental Change and Global Inequality, North South Perspectives*, in *International Sociology*, Vol. 13, 1998, S. 499ff, v.a. 501-507. Über den historischen Hintergrund des islamischen Rechts und seiner Beziehungen zum „westlichen“ Recht siehe EPIL, op.cit., S. 1236 ff., unter dem Titel *International Law, Islamic*, abgefaßt von MAJID KHADDURI.

<sup>95</sup> AHMED S. EL-KOSHERI, *History of the Law of Nations. Regional Developments: Islam in EPIL*, S.222ff.

<sup>96</sup> Präambel: „on remaining true to the teaching of Islam,...“. Art.1: „*The Tunisian State is free... Islam is its religion*“.

<sup>97</sup> Über die Konflikte, die aufgrund der Vorrangigkeit des in der Verfassung verankerten islamischen Rechts mit Teilen des vertraglichen Völkerrechts entstehen siehe ausführlich BOUONY, a.a.O. (Fußn.77), S. 7-13.

<sup>98</sup> Ebd., S. 8: „*Bien plus, le droit public tunisien repose sur le principe constitutionnel de la supériorité des traités internationaux sur le droit interne*“ und S. 9: „*Force est de constater ici seulement que le constituant tunisien avait délibérément opté en 1959 pour une vision moniste de l'ordre juridique. Ce monisme avec primat de droit international peut être clairement perçu à travers les débats de la constituante*“.

innerstaatliche Recht heutzutage weitgehend an Bedeutung verloren hat<sup>99</sup>, scheint eine solche Diskussion in der tunesischen juristischen Literatur (angespornt z.B. durch den Konflikt zwischen internationalen Konventionen, die die Gleichberechtigung der Frau garantieren, und dem islamischen Familienrecht) aktuell<sup>100</sup> zu sein. Während im Jahre 1973 von einem durch die Verfassung deutlich aufgenommenen „Monismus“ die Rede war<sup>101</sup>, wird dieser Monismus fünfzehn Jahre später von einem angesehenen tunesischen Juristen, ..., dem Westen zugeschrieben und damit abgelehnt: *„La doctrine „moniste“, qui trouve ses origines dans la philosophie chrétienne du Moyen-Age et la Renaissance, se fonde sur le Précepte de l'unité du monde européen et occidental, sur l'appartenance de cet ensemble à une même civilisation et donc, sur l'existence d'un système juridique universel et commun - le droit d'inspiration chrétien d'abord, et le droit inspiré de la doctrine de droit naturel, ensuite ce qui implique une continuité logique entre les deux ordres juridiques interne et international et l'absence de séparation entre eux. La doctrine "dualiste", elle, trouve son origine dans l'éclatement de ce monde occidental, l'écroulement de la double autorité unificatrice du Pape et de l'Empereur et la constitution des États indépendants modernes et fait découler de ces changements fondamentaux, la séparation entre les deux ordres juridiques et la nécessaire intervention de la volonté de l'Etat, seul initiateur des règles du droit international, pour l'application de ces règles dans l'ordre interne“*<sup>102</sup>. Dies hindert BELAID jedoch nicht daran, die verfassungsrechtliche Anerkennung des Vorrangs des vertraglichen Völkerrechts, im Gegensatz zum gewohnheitsrechtlichen Völkerrecht zu akzeptieren<sup>103</sup>.

<sup>99</sup> VERHOEVEN J., a.a.O. (Teil 1, 3, Fußn. 71), S. 244: über die monistischen u. dualistischen Theorien: *„L'on connaît sur ce point les vieilles querelles qui ont opposé „monistes“ et du-alistes“*. Über das gleiche Thema berichtet auf ähnliche Art u. Weise CONFORTI, a.a.O. (Teil 1, 3, Fußn. 76), S. 31): *„...que nous sommes peu intéressé par la manière classique ..qui consiste à reprendre les disputes séculaires entre les monistes et les dualistes...“*.

<sup>100</sup> BOUONY, a.a.O. (Fußn.77), S. 8-10. Durch den Beitritt des Landes zur New Yorker Konvention *„sur le consentement au mariage, l' âge minimum du mariage et l'enregistrement des mariages...“* ist in Tunesien seit Ende der 60er Jahre eine Diskussion über die Unvereinbarkeit dieser Konvention mit dem islamischen Recht ausgelöst worden: de LAGRANGE, E., *„Le Législateur Tunisien et ses Interprètes“*, S. 11 ff., DURUPTY; M., *„La Convention de N.Y...“*, S. 45, R.T.D., 1968.

<sup>101</sup> BOUONY, ebd., S.9: *„L'orce est de constater, ici seulement que le constituant tunisien avait délibérément opté en 1959 pour une vision moniste de l'ordre juridique. Ce monisme avec primat de droit international peut être clairement perçu à travers les débats de la constituante“*.

<sup>102</sup> BELAID, S., *„Droit International et Droit Constitutionnel. Quelques Reflexions sur Certains Aspects Recents d'une Question Classique“*, R.I.D., 1988, S.40. vgl. hier zustimmend auch CARTY, A., Recent Trends in the Theory of International Law, 2 EJIL(1991)66, S.66ff. z.B. (S.67) *„The critical approach...recognises the absence of a central international legal order as an impartial point to which State actors can refer...“*

<sup>103</sup> BELAID, ebd., S. 42: *„Le droit tunisien reste muet en ce qui concerne le droit international coutumier, ce qui laisse à penser qu'il a préféré adopter une attitude de souplesse circonspecte vis-à-vis de cette question, qui contraste avec celle d'autres pays plus „révolutionnaires“ comme l'Algérie par exemple. Par contre, en*



Diese Ablehnung des Völkerrechts basiert auf der Annahme, die allerdings für das moderne vertragliche Völkerrecht nicht mehr den Tatsachen entspricht, daß das Völkerrecht im Laufe der Jahrhunderte durch die in der Vergangenheit herrschenden westlich-christlichen Mächte gestaltet und bestimmt wurde. Es ist demnach verständlich, daß die neuen, postkolonialen Staaten eine Rechtstradition ablehnen, an deren Entwicklung nicht sie selber sondern ihre Unterdrücker beteiligt waren<sup>104</sup>. Es ist zwar zutreffend, daß das vertragliche Umweltvölkerrecht und die BK, die erst in der post-kolonialistischen Zeit und unter – zumindest formell – gleichberechtigter Teilnahme der islamischen Staaten entstanden sind, sich nicht unmittelbar im Spannungsfeld zwischen dem Völkerrecht und dem islamischen Recht befinden sollten. Es ist allerdings schwer vorstellbar, daß sich eine vertragliche, völkerrechtliche Norm gegen eine nationale Norm innerstaatlich durchsetzen kann, wenn die völkerrechtliche Norm einen anti-islamischen Inhalt hat, z.B. im Falle der völkerrechtlichen Verträge, die, im Gegensatz zum islamischen Recht, die Freiheit der Frau garantieren, auch Männer zu heiraten, die einer anderen Religion angehören.

#### **2.4.3.2. Politische Hindernisse bei der Verfassungskontrolle der Gesetze**

Die gerichtliche Anerkennung und praktische Anwendung der Vorrangigkeit des vertraglichen Völkerrechts wird auch dadurch erschwert, daß die Verfassungskontrolle der Gesetze in Tunesien mit großen Schwierigkeiten konfrontiert ist, vor allem wenn die Anwendbarkeit von vertraglichem Völkerrecht vor dem Hintergrund späteren nationalen Rechts in Frage steht. Weder in der Verfassung selbst, noch in der übrigen Gesetzgebung ist eine gerichtliche Verfassungskontrolle der Gesetze vorgesehen. Der durch das Gesetz 87-414 vom 16.12.87 gegründete *Conseil Constitutionnel* hat eine rein beratende Funktion über die ihm vom Staatspräsidenten vorgelegten Gesetzesentwürfe<sup>105</sup>.

---

*ce qui concerne le droit international conventionnel, la constitution tunisienne a prévu une disposition très claire, selon laquelle les traités n'ont force obligatoire qu'après leur ratification".*

<sup>104</sup> Vgl. hier die kritische Bemerkung von KASAKOS, P., betr. den verhältnismäßig geringen Einfluß der „verspäteten“ EU-Mitglieder auf die Gestaltung des EU-Umweltrechts und die, seiner Meinung nach auch damit zusammenhängende „Verspätung“ bei der Umsetzung dieses Rechts in diesen Ländern, in KASAKOS, P., „Europäisierung der nationalen Umweltpolitik“ (in gr. Sprache) in *Greek Political Science Review*, Heft 13, 1999, S. 90-91.

<sup>105</sup> MOUSSA, Fadhel M.L., „L'Apport du Droit Constitutionnel au Droit Administratif en Tunisie“ in: *Journées Tuniso-Françaises de Droit Constitutionnel*, Tunis-Sousse, 11-16 Mars 1988, C.E.R.P., S. 151.

Es scheint trotzdem, daß die tunesische Rechtsprechung – wenigstens die ordentliche Gerichtsbarkeit – dazu bereit ist, die parlamentarischen Gesetze im Hinblick auf die Verfassungsgebote zu kontrollieren. So hat sich das Strafgericht erster Instanz von Kairouan für zuständig erklärt, ein verfassungswidriges Gesetz nicht anzuwenden. Der Richter begründete seine Zuständigkeit mit zwei von allgemeinen Rechtsprinzipien abgeleiteten Argumenten:

- a) „*le rôle naturel du juge, qui applique souvent toutes les règles juridiques*“ und
- b) dem rechtsstaatlichen Prinzip der Normenhierarchie<sup>106</sup>.

So weigerte sich der Richter ein Gesetz anzuwenden, das den Islamisten bei Strafverfahren das Recht auf Anwesenheit eines Rechtsanwalts versagte. Dieses Urteil wurde auch vom Berufungsgericht von Sousse bestätigt<sup>107</sup>. Es war dabei klar, daß es sich um ein nicht nur in der Verfassung sondern auch im Pakt der Vereinten Nationen verankertes Menschenrecht handelt. Dieses Urteil wurde aber kurze Zeit später vom Obersten Gericht aufgehoben. Gleichzeitig lehnte die *Haute Cour* „*la possibilité de refus du juge pour l'application de la loi non-constitutionnelle*“<sup>108</sup> ab.

Man kann demnach vermuten, daß eine im Hinblick auf die Verfassung bzw. auf das Völkerrecht durchgeführte Kontrolle der nationalen Gesetzgebung, vielmehr eine direkte Anwendung der völkerrechtlichen Normen zu Lasten der nationalen Gesetzgebung, „empfindliche“ Seiten des tunesischen Regimes in Frage stellen würde, sowohl im Bereich der Menschenrechte (aktuelle Krise des Fundamentalismus-Problems) als auch im Bereich der Gleichberechtigung der Frau.

Es handelt sich hier um ein nach rechtsvergleichenden Gesichtspunkten widersprüchliches Phänomen. Im Westen – vor allem in Europa – kann der internationale Umweltschutz von der die nationalrechtlichen Grenzen immer massiver überschreitenden gerichtlichen Praxis im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes nur profitieren. In einem islamischen Ein-Parteien-Regime

<sup>106</sup> BEN HAMMED, *Les Cours de Droit Constitutionnel*, 1992/93, keine Seitenzahlen vorhanden. Vgl. auch Art. 53 Abs. 2 tunVerf, „*They (= the judges) are subject to no higher authority in their judgement, but that of the law*“.

<sup>107</sup> *Tribunal correctionnel de Kairouan*, 24.12.1987, anschl. *Cour d'Appel de Sousse*, 11.4.1988, *Affaire no 58519*, in MOUSSA, a.a.O. (FuBn.106), S. 150, BEN HAMMED, ebd.

<sup>108</sup> BEN HAMMED, a.a.O. (FuBn.107).

bleiben die Türen für eine direkte Anwendbarkeit des völkerrechtlichen Umweltschutzrechts zum großen Teil wegen der „Gefahr“ einer miteinbezogenen Anwendbarkeit der Menschenrechte vermutlich geschlossen.

#### 2.4.3.3. Grenzen der gerichtlichen Legalitätskontrolle der Verwaltungsakte

Der autoritäre Charakter des Regimes wirft seinen Schatten auch auf die Ausübung der gerichtlichen Rechtmäßigkeitskontrolle der Verwaltungsakte. Das Oberste Verwaltungsgericht, das *Tribunal Administratif (TA)* ist von der Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und der Verwaltungsakte noch weiter entfernt als der einfache Verwaltungsrichter. Gemäß Art. 5 des Ges. 72-40 vom 1.6.1972<sup>109</sup> zählt die Verfassung nicht zu den Rechtsquellen, die die Grundlage für die vom *TA* ausgeübten Legalitätskontrolle der Exekutive bilden<sup>110</sup>. Weiterhin wurde durch Art. 3 Abs. 2 dieses Gesetzes eine wichtige Rechtsquelle des tunesischen Rechts, nämlich die „*décrets à caractère réglementaire*“ von jeder Legalitätskontrolle ausgeschlossen<sup>111</sup>. Diese Verordnungen werden gem. Art. 53 und 54 *tunVerf* auf Initiative des Präsidenten angenommen und müssen auch vom *Premier Ministre* und dem „interessierten“ Regierungsmitglied unterzeichnet werden. Die Bedeutung dieser Ausnahme für die Umsetzung des internationalen Umweltschutzrechts in der tunesischen Rechtsordnung wird dann deutlich, wenn man bedenkt, daß ein großer Teil der einschlägigen nationalen Gesetzgebung in Form von solchen, jeder gerichtlichen Kontrolle entzogenen Verordnungen, realisiert wird<sup>112</sup>.

Trotz dieses Verbotes, das auf das unfreie, als „*monarchie républicaine*“<sup>113</sup> bezeichnete politische Regime zurückzuführen ist, hat sich der tunesische Verwaltungsrichter für

---

<sup>109</sup> J.O. 2-6 Juin 1972, S. 738 ff.

<sup>110</sup> Art. 5: „Le recours pour excès de pouvoir vise à assurer conformément aux lois et règlements en vigueur et aux principes généraux du droit le respect de la légalité par les autorités exécutives“. Dazu MOUSSA, *op.cit.*, S. 161: „N'est-ce pas une manière de prévenir tout contrôle de la constitutionnalité des lois?“

<sup>111</sup> Art. 3 Abs. 2: „Toutefois, ne sont pas susceptibles de recours pour excès de pouvoir les décrets à caractère réglementaire“.

<sup>112</sup> Beispielsweise *Déc. 68-88 „concernant les établissements dangereux, insalubres et incommodes“*, *Déc. 85-56 „relatif à la réglementation des rejets dans le milieu recepateur“*, *Déc. 90-2273 „portant statut des experts contrôleurs de l'agence nationale de protection de l'environnement“*, *Déc. 93-303 „fixant les attributions du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire“*.

<sup>113</sup> MESTRE, A., *La signification de la révision constitutionnelle du 8 avril 1976 en Tunisie*, *Mélanges G. Marty*, S. 823. Über das tunesische politische System siehe auch „*Les limites de l'ouverture en Tunisie*“ in *Le Monde*, 27.3.1992, S. 1.

zuständig erklärt, die durch Einspruch behauptete Gesetzeswidrigkeit dieser Verordnungen zu überprüfen. Dabei reicht seine richterliche Zuständigkeit nur bis zum Ausschluß der Anwendung einer rechtswidrigen Verordnungsvorschrift; er ist aber nicht dazu befugt, der Verwaltung eine gesetzmäßige Handlung vorzuschreiben. Dieser Ausschluß gilt dann nur im konkreten, von ihm überprüften Fall<sup>114</sup> und nicht allgemein; der Richter ist nicht dazu befugt, die in Frage kommende Verordnungsvorschrift allgemein aufzuheben.

#### 2.4.4. Die Anwendung der Verträge in der Praxis

Da es in der zur Verfügung stehenden Literatur an Hinweisen auf die Rechtsprechung fehlt, müssen wir uns damit begnügen, die relevanten Stellen der tunesischen Literatur darzustellen, in denen sich die Autoren mit dem Problem der direkten Anwendbarkeit auseinandersetzen. So scheint die herrschende Meinung zu vertreten, daß der direkt wirksame Charakter eines völkerrechtlichen Vertrags von der Frage abhängig ist, ob ein zusätzlicher (ausführender) nationaler normativer Akt für seine Anwendung erforderlich ist oder nicht<sup>115</sup>. Weiterhin finden wir einen Hinweis darauf, daß der tunesische Gesetzgeber es unterläßt, die internationalen Verträge beim Erlaß der einschlägigen Gesetzgebung als Rechtsquelle zu erwähnen<sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup> BEN AISSA, M.S., *La Compétence du Tribunal Administratif en Matière de Recours pour Excès de Pouvoir et d'Appel* in BELAID, S. (Dir.): *L'Oeuvre Jurisprudentiel du Tribunal Administratif Tunisien*, Tunis 1990, S. 217 und die dort erwähnte Rechtsprechung, MOUSSA, F.M.L., op.cit., S. 161-162 und die dort erwähnte Rechtsprechung.

<sup>115</sup> BEN TANFOUS, Z., a.a.O. (Fußn.90), S. 88. Die gleiche Meinung hat die amerikanische Rechtsprechung seit 1829, von KOLLER erwähnt (S. 32): „Wann immer ein Staatsvertrag selbständig, ohne Hilfe des Gesetzgebers anwendbar ist, so ist er vom Richter gleich wie ein innerstaatliches Gesetz zu behandeln. Verlangt der Wortlaut der Vereinbarung von den Vertragspartnern aber besondere Durchführungsmaßnahmen, dann muß der Gesetzgeber den Vertrag erst ausführen, bevor ihn die Gerichte anwenden können“. Anders CONFORTI, B., a.a.O. (Teil 1,3, Fußn. 76), S. 44-45: „*On ne peut pas non plus considérer comme un obstacle à l'applicabilité directe d'un traité le fait que ce dernier contienne une clause d'exécution (clause of implementation), c'est-à-dire prévoit que les États contractans „adopteront“ toutes les mesures d'ordre législatif ou autre (et quand bien même progressivement) pour donner effet à ses dispositions*“. Der gleichen Meinung ist RIGAUT (erwähnt bei KOLLER auf S. 46-47): „Nach seiner Auffassung schließen weder eine vom Landesrecht vorgeschriebene „*procédure de réception formelle*“ noch die Notwendigkeit gewisser staatlicher „*mesures d'exécution*“ die unmittelbare Anwendbarkeit eines völkerrechtlichen Vertrages aus.“

<sup>116</sup> Dazu BEN ACHOUR, R., „*Les Protections et les Garanties Constitutionnelles des Droits et des Libertés en Tunisie*“ in *RTD*, 1989, S. 80. Darin ist von einer herrschenden allgemeinen Tendenz zur Vernachlässigung der internationalen Verträge die Rede, z.B. auf S. 82, wo ein tunesischer Abgeordneter zitiert wird: „*une fois les textes en question ratifiés par la Chambre des députés, ils sont consignés dans les archives et plus personne ne s'y intéresse*“ (H. BOULARES, *JORT* no 28, *Débats*, séance du 19 février 1985 p. 1673).

Die Ratifikation der völkerrechtlichen Verträge fällt gemäß Art. 48 der tunVerf in die Kompetenz des Staatspräsidenten. Durch die Ratifikation erlangt das vertragliche Völkerrecht eine Vorrangstellung auch gegenüber späterem nationalen Recht, nicht aber gegenüber der Verfassung. Die Mitwirkung des Parlaments in der Form eines Zustimmungsgesetzes ist zwar in der Verfassung vorgesehen (Art. 33 *nouveau*), dennoch ist diese Mitwirkung bzw. das Fehlen dieser Mitwirkung mit keinerlei konkreten Konsequenzen verbunden. Das führt zu dem Ergebnis, daß eine Ratifikation stattfinden und der ratifizierte Vertrag wirksam werden kann auch ohne die Zustimmung des Parlaments. So ist die BK durch ein Gesetz gebilligt worden, während das AP durch eine Verordnung des Präsidenten, d.h. durch einen Akt der Exekutive, genehmigt worden ist. Diese Tatsache bezeugt die besonders starke Position des Staatspräsidenten und, auf einer zweiten Ebene, der Exekutive, während auf der anderen Seite das Parlament, die Legislative, als besonders entkräftigt erscheint. Insgesamt weisen diese Merkmale auf ein besonders autoritäres Regime hin, das ja bekanntlich auf der Herrschaft einer einzigen Partei und einer besonders starken Person, des Präsidenten, basiert.

Die Veröffentlichung der völkerrechtlichen Verträge gilt hingegen als eine erforderliche Voraussetzung für ihre innerstaatliche Anwendbarkeit, obwohl dies in der Verfassung nicht vorgesehen ist. Beide Texte, sowohl die BK als auch das AP, sind in der Form einer Verordnung veröffentlicht. Es ist wichtig, daß die völkerrechtlichen Verträge nicht gleichzeitig mit dem Zustimmungsgesetz, falls ein solches überhaupt erlassen wird, veröffentlicht werden. Somit wird auch die Veröffentlichung von der Kompetenz der Exekutive, d.h. des Präsidenten und der Regierung abhängig gemacht, die durch zeitliche Verzögerung der Veröffentlichung die innerstaatliche Wirksamkeit eines Vertrags bestimmen können. Insgesamt kann man sagen, daß die Vereinbarung und die Integration der völkerrechtlichen Verträge ins innerstaatliche Recht von Tunesien sehr stark vom Staatspräsidenten und von der Exekutive abhängen und daß demokratische Prozesse dabei eine nebensächliche Rolle spielen.

Ähnlich wie in Frankreich, sind in Tunesien weder für die BK noch für das AP Ausführungsmaßnahmen erlassen worden. Die praktische Anwendung und die direkte Anwendbarkeit der völkerrechtlichen Verträge durch die Gerichte wird durch zwei weitere

Merkmale des rechtspolitischen Systems Tunesiens entscheidend gebremst. Das eine ist die religiöse Grundlage des Regimes, nämlich die in der Verfassung (Präambel und Art. 1) vorgesehene Treue des Staates gegenüber der islamischen Lehre (Präambel) und die Anerkennung des Islams als Staatsreligion (Art. 1). Die islamische Religion ist eine Quelle von wichtigen Rechtsnormen, die mehrere auch vom vertraglichen Völkerrecht geregelte Gegenstände auf eine unterschiedliche Weise regelt, z.B. im Bezug auf die Gleichberechtigung der Frau und ihre Freiheit, einen Ehemann frei wählen zu dürfen. Eine gerichtliche Anerkennung der direkten Anwendbarkeit und der Vorrangstellung des vertraglichen Völkerrechts würde zu Konfliktsituationen zwischen dem in der Verfassung verankerten, dem vertraglichen Völkerrecht gegenüber vorrangigem islamischen Recht und den von Tunesien ratifizierten Verträgen, z.B. der UNO-Konventionen über die Rechte der Frauen führen. Die andere Besonderheit des Regimes ist sein autoritärer Charakter, der vor allem bei der Bekämpfung der fundamentalistischen islamistischen Bewegungen innerhalb des Staates deutlich wird. Im Gegensatz zu den Geboten der von Tunesien ratifizierten UNO-Verträge über den Schutz der Menschenrechte entbehren die verhafteten Feinde des Regimes wichtiger Menschenrechte, wie z.B. das Recht auf einen Rechtsanwalt. Klagen der Fundamentalisten, die sich auf den im vertraglichen Völkerrecht verankerten Schutz der Menschenrechte stützten, sind vom obersten Verwaltungsgericht abgewiesen worden.

Aufgrund dieser Tatsachen, die eigentlich mit der Anwendung des vertraglichen Völkerrechts nicht direkt zusammenhängen, ist eine direkte Anwendung des vertraglichen Umweltvölkerrechts durch die tunesischen Gerichte schwer vorstellbar, denn durch eine direkte Anwendung könnten wichtige Grundlagen des Regimes mittelbar gefährdet werden.

#### **2.4.5. Schlußfolgerung**

Weder die BK, noch das AP verfügen über einen selbständigen Durchsetzungsmechanismus; ihre Umsetzung ins innerstaatliche Recht der Vertragspartner und folglich auch ihre praktische Anwendung hängen demnach von den einschlägigen nationalen rechtlichen Instrumenten und Institutionen in jedem einzelnen Land ab. Bei der innerstaatlichen Umsetzung dieser völkerrechtlichen Vertragsregeln ist zunächst die Verfassung jedes Landes relevant. In den entsprechenden

Verfassungsvorschriften ist das Verfahren geregelt, nach welchem die völkerrechtlichen Verträge ins innerstaatliche Recht integriert werden: jede Verfassung legt auch fest, welcher Rang den Regeln des vertraglichen Völkerrechts in der jeweiligen nationalen Rechtsordnung eingeräumt wird. Im selben Zusammenhang sind auch diejenigen nationalen Normen relevant (Gesetze, Verordnungen usw.), die eventuell zur Durchführung der entsprechenden Verfassungsvorschriften erlassen worden sind.

Abgesehen von denjenigen Verfassungsvorschriften, die die Billigung und Geltung des Völkerrechts in jedem einzelnen Land grundsätzlich regeln, können für die Umsetzung einer Umweltschutzkonvention auch Verfassungsvorschriften von Bedeutung sein, die den Umweltschutz auf die eine oder andere Weise zum Regelungsgegenstand haben. Die Existenz einer in der Verfassung verankerten staatlichen Pflicht zum Umweltschutz oder eines entsprechenden Rechts des Einzelnen deutet jedoch nicht ohne Weiteres auf ein günstiges normatives Umfeld für die Umsetzung des vertraglichen Umweltvölkerrechts hin. Für die Umsetzung der BK und des AP ins innerstaatliche Recht sind vor allem die einschlägigen Normen und Institutionen des Umweltrechts von Bedeutung, mit Ausnahme von Griechenland, wo auch die in der Verfassung (Art. 24) vorgesehenen umweltrechtlichen Vorschriften vor allem bei der Rechtsprechung des obersten Verwaltungsgerichts eine wichtige Rolle spielen.

Die Überprüfung der formellen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die innerstaatliche Durchsetzbarkeit der hier interessierenden völkerrechtlichen Vorschriften reicht nicht, um auf verfassungsrechtlicher Ebene ein realistisches Bild von der Durchsetzbarkeit zu verschaffen; wichtig sind hierzu auch die entsprechende Rechtspraxis und die herrschende Rechtskultur, d.h. vor allem die Auslegung und Anwendung der relevanten Verfassungsvorschriften durch die zuständigen Gerichte, auf einer zweiten Ebene aber auch die Auslegung und Anwendung durch die Wissenschaft, die oft Tendenzen im Voraus anzeigt.

Aus der obigen Darstellung folgt, daß gemäß den entsprechenden Verfassungsvorschriften in allen drei Ländern die Ratifikation die erste Voraussetzung für die innerstaatliche Wirksamkeit und Geltung eines völkerrechtlichen Vertrags ist. Die Ratifikation ist in allen drei Ländern ein Akt der Exekutive. In Tunesien gehört sie

ausschließlich zur Kompetenz des Staatspräsidenten. In Frankreich und in Griechenland ist die Ratifikation von bestimmten Vertragsarten durch andere Vertreter der Exekutive möglich, z.B. durch Regierungsmitglieder oder Diplomaten. Dabei handelt es sich oft entweder um völkerrechtliche Vereinbarungen, die zur Ausführung eines bereits ratifizierten Vertrags erlassen worden sind oder um die sogenannten *accords en forme simplifié*. Alle drei Verfassungen sehen auch die Mitwirkung des Parlaments beim Ratifikationsverfahren vor. So muß das Parlament in Frankreich und in Griechenland seine vorherige Zustimmung in Form eines Gesetzes abgeben, wenn es sich um bestimmte Vertragstypen handelt. Die Zustimmung durch Gesetz ist in Frankreich Voraussetzung für die innerstaatliche Geltung. In Griechenland ist die Zustimmung durch Gesetz Voraussetzung auch für die Vorrangstellung des vertraglichen Völkerrechts gegenüber dem nationalen Recht. In Tunesien ist die Ratifikation die eigentliche Voraussetzung für die innerstaatliche Geltung. In den Verfassungen aller drei Länder ist auch der Vorrang der internationalen Verträge dem nationalen Recht gegenüber vorgesehen. In Frankreich soll die Anerkennung dieses Vorrangs aufgrund der Verfassung erst nach der Veröffentlichung der völkerrechtlichen Norm erfolgen. In Griechenland herrscht dieselbe Meinung in der Literatur und in der Rechtsprechung, dennoch ist dort die gesetzliche Zustimmung und nicht die einfache Veröffentlichung die eigentliche Voraussetzung für die Vorrangigkeit, denn nach herrschender Rechtspraxis werden die Verträge durch das Zustimmungsgesetz *uno actu* gebilligt und veröffentlicht. In Frankreich und in Tunesien ist die Zustimmung durch Gesetz von der Veröffentlichung getrennt. Letztere erfolgt erst nach der Ratifikation und eventuell nach der Zustimmung durch Gesetz, durch einen Akt der Exekutive (Verordnung des Präsidenten). In der tunesischen juristischen Literatur wird die Meinung vertreten, daß die Pflicht zu Veröffentlichung für die internationalen Verträge auf den allgemeinen Prinzipien des Rechtsstaates basiert; daraus wird auch der Schluß gezogen, daß die Veröffentlichung Voraussetzung für die Vorrangigkeit ist.

Sowohl die BK als auch das AP sind in allen drei Ländern ratifiziert und veröffentlicht worden. Gesetzlich gebilligt wurde die BK in allen drei Ländern. Das AP wurde in Frankreich nicht durch Gesetz gebilligt, und in Tunesien wurde es durch einen Akt der Exekutive, eine *ratification présidentielle*, gebilligt. Griechenland ist das einzige Land, in dem sowohl die BK als auch das AP *uno actu* gesetzlich gebilligt und veröffentlicht



worden sind. In Frankreich fanden die Zustimmungs- und Veröffentlichungsverfahren nicht gleichzeitig statt. So wurde die BK durch Gesetz zunächst im Jahr 1977 gebilligt und erst ein Jahr später durch eine Verordnung veröffentlicht. Das AP wurde 1985, also fünf Jahre nach seiner Annahme von den Vertragspartnern, durch eine Verordnung veröffentlicht, ohne jede Mitwirkung des Parlaments. Das griechische Parlament billigte und veröffentlichte *uno actu* die Konvention und die beiden ersten Protokolle im Jahre 1978; 1986 wurde das AP ebenfalls durch Gesetz gebilligt und veröffentlicht. Tunesien folgt eher dem französischen Weg: die BK wurde zwar 1977 ratifiziert, die Veröffentlichung erfolgte aber erst fünf Jahre später durch eine Verordnung. Durch zwei verschiedene Akte der Exekutive wurde auch das AP zunächst ratifiziert (*ratification présidentielle*) und ein Monat später erfolgte die Veröffentlichung durch eine Verordnung.

Die Unterschiede beim Verfahren und bei der Form der Integration der Verträge ins innerstaatliche Recht verdeutlichen die unterschiedlichen Rechtskulturen der drei Länder im Hinblick auf das vertragliche Völkerrecht und seine innerstaatliche Anerkennung und Wirksamkeit. Wie aus der obigen Darstellung deutlich wird, weist die Rechtspraxis in den drei Ländern diesbezüglich große Unterschiede auf, obwohl die einschlägigen Verfassungsvorschriften ähnlich sind. In Frankreich, wie auch in Tunesien, will die Exekutive letztendlich über den Zeitpunkt der realen innerstaatlichen Anwendung einer Norm des vertraglichen Völkerrechts – unabhängig von ihrer formellen Ratifikation mit oder ohne Mitwirkung der Legislative – entscheiden dürfen, unter anderem indem sie sich das Recht auf zeitliche Verzögerung der Veröffentlichung vorbehält. Die Rechtsordnungen haben in diesen beiden Staaten auch bei der Anwendung des vertraglichen Völkerrechts durch die Gerichte dem Völkerrecht gegenüber grundsätzlich Vorbehalte.

Wenn man die Praxis der drei Länder anhand eines Spektrums beschreiben will, so bildet Tunesien dabei das eine Extrem, bei dem trotz der formellen Anerkennung des Vorrangs des Völkerrechts in der Verfassung die Beachtung dieses Vorrangs und die direkte Anwendbarkeit des vertraglichen Völkerrechts durch die Gerichte noch unvorstellbar sind. In der Mitte des Spektrums befindet sich Frankreich, wo die direkte Wirksamkeit und die Vorrangstellung des Völkerrechts sich allmählich durchsetzen. Das

andere Extrem bildet Griechenland, sobald dort die politische Entscheidung über die Ratifikation des Vertrags durch die Exekutive getroffen worden ist und von der Legislative bestätigt ist, ist der Weg zur Integration der vertraglichen Völkerrechtsnorm ins innerstaatliche Recht (gerichtliche Anerkennung ihres höheren Rangs und direkte Anwendung) offen.

Diese Feststellungen betreffen allerdings nur die in den drei Ländern geltenden verfassungsrechtlichen Bedingungen und die grundsätzlichen Tendenzen vor allem der Gerichtspraxis im Hinblick auf das vertragliche Völkerrecht im Allgemeinen. Sie sollten demnach keinesfalls zu direkten Schlüssen über die tatsächliche Umsetzung und die potentiellen Umsetzungsmöglichkeiten der BK und des AP in diesen Ländern führen. Nur in Verbindung mit den jeweils geltenden relevanten umweltrechtlichen Vorschriften und den Umweltschutzinstitutionen in den drei Ländern können sie als Wegweiser für die einschlägigen Tendenzen der nationalen Rechtssysteme dienen.

## **TEIL 3**

### **Die Umsetzung des Protokolls in den drei Ländern**

#### **1. Die relevanten nationalen Rechtsnormen und die Umsetzung ins nationale Umweltrecht**

##### **1.1. Allgemein**

Zur Einführung in die Darstellung der nationalen Normen, die für die Umsetzung der BK und des AP von Bedeutung sind, ist es sinnvoll, die Anwendungsmöglichkeiten dieser vertraglichen Völkerrechtsnormen auch abgesehen von den Einzelheiten dieser Normen zu besprechen. Dies ist vor allem dort wichtig, wo, wie z.B. in Griechenland, Ausführungsvorschriften zur BK und zum AP erlassen worden sind. Aber auch in Frankreich, wo es an solchen Ausführungsvorschriften fehlt, wird dennoch dem vertraglichen Völkerrecht ein Mindestmaß an direkter Anwendbarkeit zuerkannt. Eine solche Möglichkeit ist in Tunesien, wo auch keine Ausführungsvorschriften erlassen worden sind, eher theoretisch, trotzdem ist es aus systematischen Gründen sinnvoll, auch dort die potentielle Anwendbarkeit bestimmter Normen der BK und des AP darzustellen. Diese Darstellung beschränkt sich hier auf diejenigen Normen der BK und des AP, die im ersten Teil (Kapitel I.III) der Arbeit als direkt anwendbar charakterisiert worden sind, d.h. die Verbesserungsklausel (Art. 4.2 BK), das Gebot der Beseitigung der Verschmutzung durch Stoffe der Schwarzen Liste (Art. 5, Anh. I) und das Gebot zur vorherigen Genehmigung des Einbringens von Stoffen der Grauen Liste ins Meer (Art. 6, Anh. II und III).

Nach der Darstellung der Ausführungsvorschriften der BK und des AP (Griechenland, III., 1.3.) sowie der Anwendungsmöglichkeiten der BK und des AP „an sich“ (Frankreich, III, 1.2., Tunesien, III, 1.4.), schließt sich ein Kapitel über die Umsetzung des AP ins jeweilige innerstaatliche Recht an (III. 2-4). Hier wird auf die einzelnen nationalen Regelungen eingegangen, die die konkreten Anforderungen des AP unmittelbar betreffen. Es handelt sich vor allem um den Umgang mit den Stoffen der Schwarzen und der Grauen Liste (Art. 5 und 6) sowie um die Umsetzung der gemäß Art.8 AP bestehenden Verpflichtung zur Durchführung einer systematischen

Verschmutzungskontrolle und Bewertung der Auswirkungen der angenommenen Maßnahmen. Dabei sollen die einschlägigen nationalen Regelungen aber auch im Hinblick auf die entsprechenden, bei der Parteienkonferenz vereinbarten Gemeinsamen Maßnahmen ausgelegt werden. Obwohl nämlich diese Maßnahmen wegen ihrer Nichtveröffentlichung in den drei Ländern, vom Standpunkt der jeweiligen nationalen Rechtsordnung aus, nicht unbestritten innerstaatlich anwendbares Recht darstellen, sind sie Teil des im Rahmen der BK erlassenen Völkerrechts, das die Vertragspartner bindet. Konsequenterweise soll aus völkerrechtlicher Sicht die „Loyalität“ der Vertragspartner in Hinblick auf ihre vertraglichen Verpflichtungen bewertet werden, und zwar auch angesichts der Anpassung der verschiedenen innerstaatlichen Rechtsordnungen an das gesamte Normensystem der Konvention.

## **1.2. Frankreich.**

### **1.2.1. Die Anwendung des vertraglichen Völkerrechts durch die französische Rechtsprechung**

Bestimmte Gebote der BK und des AP weisen ihrem Inhalt nach Ähnlichkeiten mit europäischen Richtlinien auf, weil sie wie Richtlinien auch ein Ziel bestimmen. Die vorerwähnten völkerrechtlichen Vorschriften beinhalten das Ziel der Verbesserung der Meeresumwelt gem. Art. 4.2 BK, das Ziel der Beseitigung der Verschmutzung durch Stoffe der Schwarzen Liste gem. Art. 5 AP und das Ziel der strengen Bekämpfung der Verschmutzung des Meeres durch Stoffe der Grauen Liste gem. Art. 6 AP. Die BK, wie die Richtlinien auch, überläßt die Mittel zur Erreichung des Ziels zum großen Teil der Ermessensfreiheit der Vertragspartner.

Im Sinne der vorangegangenen Untersuchung der Art und des Ausmaßes der Integration des vertraglichen Völkerrechts in die französische Rechtsordnung sind wir zum Schluß gekommen, daß die Vorrangigkeit dieses Rechts gemäß der frVerf und die allmähliche Anerkennung der direkten Anwendbarkeit seiner Normen durch die Gerichte, vor allem durch den *CE*, dazu führen, daß Verwaltungsakte wegen Verstoßes gegen allgemein formulierte völkerrechtliche Regelungen vor den Verwaltungsgerichten anfechtbar sind, auch wenn diese Haltung des Gerichts nicht bis zur Anordnung zur positiven Umsetzung

der Gebote des vertraglichen Völkerrechts reicht. Aufgrund der Vorrangigkeit des vertraglichen Völkerrechts, der durch den *CC* eingeführten und vom *CE* praktizierten vertragskonformen Auslegung der Gesetze und der ebenfalls durch den *CE* teilweise praktizierten direkten Anwendung der völkerrechtlichen Verträge, kommt man zu dem Schluß, daß auch allgemein formulierte Gebote dieses Rechts ähnlich wie die EU-Richtlinien für die Verwaltung und für die Gerichte verbindliche Rechtsnormen darstellen. Insofern können auch die Kerngebote des vertraglichen Völkerrechts eine direkte Auswirkung haben, weil sie den Gerichten einen Maßstab zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit bestimmter Verwaltungsakte setzen und somit der Ermessensfreiheit der Verwaltung bestimmte Grenzen setzen.

Um die potentielle Anwendung dieser Vorschriften in Frankreich zu untersuchen, nehmen wir als Beispiel das Einbringen des Stoffes Titan ins Mittelmeer, der in der Grauen Liste (Anh. II A.1.10) aufgelistet ist. Würde z.B. die zuständige Verwaltungsbehörde ohne jede spezielle, die Einleitung von Titan regelnde vorherige Genehmigung eine Erlaubnis zum Betreiben eines Industriebetriebes erteilen, der ins Mittelmeer Titan einleitet, so wäre der Verwaltungsakt der Genehmigung zum Betreiben wegen *violation directe de la règle de droit*<sup>1</sup> vor dem Verwaltungsgericht anfechtbar<sup>2</sup>. Aber auch dann, wenn die Verwaltung es unterläßt, innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach der Veröffentlichung des AP, einer Industrieanlage eine Genehmigungspflicht aufzuerlegen, wenn die Anlage ohne jede Genehmigung Titan ins Meer einleitet und wenn die Anlage im Zeitpunkt der innerstaatlichen Veröffentlichung des AP bereits in Betrieb genommen war, besteht die Möglichkeit das Unterlassen der Verwaltung anzufechten<sup>3</sup>. Dies gilt, zumal die Vorschrift des dritten Absatzes des Art. 6, anders als die des zweiten Absatzes, nicht der praktisch zeitlichen Einschränkung von Art. 7 Abs. 3 AP zugunsten der wirtschaftlichen Entwicklung der Parteien unterliegt<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> LERCHE, C., „Landesbericht Frankreich“ in FROWEIN, a.a.O. (Teil 2, 1, Fußn. 76), S.3.

<sup>2</sup> LAUBADERE, André de, *Traité Élémentaire de Droit Administratif, 3ième Edition, Paris 1963, S. 196: „...la jurisprudence les considère( les traités ou accords internationaux) comme des sources de la légalité dont la violation par un acte administratif entraîne la nullité de cet acte“* und die dort erwähnte Rechtsprechung des *CE*.

<sup>3</sup> Vgl. PRIEUR, M., *Droit de l'Environnement, 2 éd., Paris 1991, S. 121, über einen analogen Fall: un réfus de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'exécution d'un contrat d'environnement peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.*

<sup>4</sup> Art. 7 Abs. 3 schreibt vor, daß „bei der Annahme der in Artikel 5 und 6 genannten Programme und Maßnahmen für die schrittweise Durchführung der Kapazität zur Anpassung und Umstellung bestehender Anlagen die Wirtschaftskapazität der Parteien und ihr Entwicklungsbedarf berücksichtigt (werden)“. Doch

Das heißt nämlich *a contrario*, daß die im Art. 6 III AP verankerte Verpflichtung zur vorherigen Genehmigung der in Frage kommenden Einleitungen zeitlich nicht verzögert werden darf (wie dies bei den übrigen Maßnahmen und Programmen des Art. 6 II AP gemäß Art. 7 III möglich ist !), wenn die Vertragspartner keine anderen Regelungen vorgesehen haben. In diesem Fall besteht die *violation de la règle de droit* darin, daß die Verwaltung „entgegen einer Rechtspflicht zum Handeln untätig blieb“<sup>5</sup>, und zwar nach dem Ablauf eines angemessenen Zeitraumes.

In diesem Punkt ist die Rechtsprechung jedoch zurückhaltend, weil die französischen Gerichte weitgehend davon absehen, der Verwaltung ein direktes Eingreifen vorzuschreiben<sup>6</sup>. Das heißt, daß der französische Verwaltungsrichter nur einen Verwaltungsakt im konkreten Fall aufheben kann. Er kann darüber hinaus nicht anordnen, was im konkreten Fall von der Verwaltung zu unternehmen ist. Eine Ausnahme ist diesbezüglich durch die Rechtsprechung des CE im Bereich des Immissionsschutzrechts gemacht worden, die den Verwaltungsrichtern auch in Frankreich weitgehendere Befugnisse eingeräumt hat als bei der normalen Anfechtungsklage<sup>7</sup>. So kann in solchen Fällen das Gericht nicht nur den angefochtenen Verwaltungsakt aufheben, sondern auch der Verwaltung konkrete Handlungen vorschreiben, wodurch die einschlägigen Normen des Immissionsschutzrechts im konkreten Fall angewendet werden müssen. Da die Vorschriften des Art. 6 AP aus materiellrechtlicher Sicht zum Bereich des Immissionsschutzrechts gehören, kann man die Meinung vertreten, daß der Richter dazu befugt ist, auch im Fall einer Verletzung der Vorschriften von Art. 6 AP, der Verwaltung konkrete Handlungen vorzuschreiben.

Aber auch die Verbesserungsklausel gemäß Art. 4 I BK stellt ein Kriterium für die Auslegung der Gesetze und Vorschriften dar und zwar sowohl für die Richter als auch für die Verwaltung. Im ersten Fall besteht die unmittelbare Anwendbarkeit der

---

die Gemeinsamen Maßnahmen und Programme werden im Art. 6 Abs. 2 im Zusammenhang mit Abs. 1 aber **unabhängig von der im Abs. 3 vorgesehenen Verpflichtung zur vorherigen Genehmigung für Einbringungen ins Meer, die somit *a contrario* keiner Einschränkung unterstellt werden darf!**

<sup>5</sup> LERCHE, a.a.O. (Teil 2, I, Fußn.46).

<sup>6</sup> DEBBASCH, a.a.O. (Teil 2, I, Fußn. 75), S. 313-314, 328, 447-448. FROMONT M., „Rechtsschutz im französischen Umweltrecht“, UPR 1983/6, S. 190. LAUBADERE, a.a.O. (Fußn.2), S. 490. Über die Anwendung der EU-Richtlinien und der richtlinienartigen Normen des vertraglichen Völkerrechts und Umweltvölkerrechts siehe ausführlicher im Kapitel II.2.6. ff.

<sup>7</sup> FROMONT, M. ebd., S. 190, PRIEUR, M., a.a.O. (Fußn.3), S. 431 und die dort erwähnte Rechtsprechung des CE.

Verbesserungsklausel darin, daß sie eine vertragskonforme Auslegung anderer staatlicher Normen (aber auch der restlichen Konventions- und Protokollvorschriften) vorschreibt: im Zweifelsfall muß man sich für die evtl. strengere, die natürliche Umwelt des Mittelmeeres am effektivsten schützende Auslegung entscheiden. Eine solche, vertrags- und insofern auch verfassungskonforme Auslegung der nationalen Gesetze wurde in Frankreich, trotz Fehlens einer gerichtlichen Verfassungskontrolle der Gesetze, eindeutig erst durch eine Entscheidung des *Conseil Constitutionnel* im Jahr 1993 anerkannt.

Die hier als Beispiel dienende völkerrechtliche Vertragsnorm (Präambel<sup>8</sup> und Art. 4 I BK) befindet sich im Einklang mit ähnlichen, allgemein formulierten Naturschutzverpflichtungen im französischen Recht. So erhebt z.B. Art. 1 des Gesetzes 76-629 (10.7.76) den Naturschutz zum Gegenstand des „öffentlichen Interesses“<sup>9</sup>. Auch das jüngste Gesetz 95-101<sup>10</sup> bezeichnet den Schutz, die Verwertung und die Wiederherstellung von bestimmten Umweltgütern als Gegenstände des öffentlichen Interesses (Art. 1). Im Gesetz 95-101, das hauptsächlich als Instrument zur Umsetzung von wichtigen internationalen Umweltprinzipien ins französische Recht erlassen wurde, ist keine allgemeine Verpflichtung des Staates zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt vorgesehen. Zu Gegenständen des öffentlichen Interesses sind gem. Art. 1 nicht der Schutz oder die Verbesserung der natürlichen Umwelt erhoben worden, sondern der Schutz, die Verwertung und die Wiederherstellung von einzelnen Umweltgütern: Naturräume, natürliche Ressourcen, Naturgebiete, Landschaften, Tier- und Pflanzenarten, Biodiversität, biologisches Gleichgewicht. Die Wiederherstellung dieser Elemente der natürlichen Umwelt ist freilich auch ein Unterbegriff für „Verbesserung“. Eine allgemeine Verpflichtung zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt als Ganzes findet sich im französischen Recht jedoch nicht. In diesem Zusammenhang fügt

---

<sup>8</sup> Gemeint ist die Textstelle im letzten Absatz des Vorworts der BK wonach die Staaten „*Realizing fully the need for close co-operation among the States and international organizations concerned in a co-ordinated and comprehensive regional approach for the protection and enhancement of the marine environment in the Mediterranean Sea Area*“. Die dann im Art.4 I bestätigte Verpflichtung zur Verbesserung der marinen Umwelt des Mittelmeers befindet sich in logischem Zusammenhang mit den in der Präambel des AP konstatierten Gefahren für diese Umwelt (Absatz 4 der Präambel): „*Recognizing the danger posed to the marine environment and to human health by pollution from land-based sources and the serious problems resulting therefrom in many coastal waters and river estuaries of the Mediterranean Sea, primarily due to the release of untreated, insufficiently treated or inadequately disposed of domestic or industrial discharges*“.

<sup>9</sup> LERCHE, in FROWEIN usw., a.a.O. (Teil 2, I, Fußn.76), S. 20.

<sup>10</sup> CANS, C., a.a.O. (Teil 1,2, Fußn.52), S. 198.

sich die Verbesserungsklausel des Art. 4 I BK zu den oben genannten Vorschriften des französischen Rechts an, und ist ähnlich wie diese von der Verwaltung und von den Gerichten zu berücksichtigen. Dabei ist allerdings die Vorrangstellung der völkerrechtlichen Norm und ihre Funktion als Maßstab und Wegweiser bei der Auslegung des nationalen Rechts zu berücksichtigen. So sind die vorerwähnten Normen des nationalen Rechts gegebenenfalls im Einklang mit den entsprechenden Geboten der BK und des AP auszulegen und anzuwenden. Auf alle Fälle sollte diese Norm (Vorwort des AP und Art. 4 BK) dem „*pouvoir discrétionnaire*“<sup>11</sup> der Verwaltung gewisse Grenzen setzen und ist insofern beim sogenannten „*contrôle minimum*“<sup>12</sup> (ähnlich wie auch die Verpflichtung zum Schutz der Natur nach dem Gesetz 76-629) vom Verwaltungsrichter mitzubersichtigen<sup>13</sup>.

Die Anwendung dieser Klausel kann im Zusammenhang mit den übrigen, der vom AP vorgeschriebenen Verpflichtungen und der relevanten französischen Verwaltungspraxis interessante Auswirkungen haben. So kann z.B. die Beendigung der Subventionierung einer Kläranlage<sup>14</sup> oder die örtliche Erhöhung von Grenzwerten – auch innerhalb der Duldung des *arrêté ministériel* von 1993 – durch einen Akt des Präfekten, bzw. durch jede Genehmigung niedrigerer Standards (z.B. kürzere Abfallröhre), allein wegen ihrer „verschlechternden“ Auswirkung auf die Meeresumwelt, von den zuständigen Verwaltungsgerichten annulliert werden, selbst dann, wenn sich die Verwaltungsmaßnahme innerhalb des gesetzlich festgelegten Rahmens bewegen würde.

### **1.2.2. Die Ausführung der BK und des AP in Frankreich**

Frankreich hat keine weiteren Normen zur Ausführung der BK und des AP erlassen. Ihre eventuelle und potentielle Umsetzung verläuft demnach zwangsläufig über diejenigen Normen des nationalen Rechts, die für die Durchsetzung der Ziele der BK

<sup>11</sup> LAUBADERE, A., a.a.O. (Teil 2, I, Fußn. 74), S. 90. RIVERO, J., a.a.O. (Teil 2, I, Fußn. 74), S. 81, 82.

<sup>12</sup> DEBBASCH, C., (Teil 2, I, Fußn. 75), S. 741.

<sup>13</sup> LERCHE in FROWEIN a.a.O. (Teil 2, I, Fußn. 76), S. 9 und S. 20.

<sup>14</sup> Da diese Subventionen von den *collectivités locales* verwaltet werden, wäre auch die Anerkennung der Verbindlichkeit der völkerrechtlichen Vertragsregeln für die *collectivités locales* Voraussetzung einer solchen Auswirkung des Völkerrechts auf die Tätigkeit dieser Behörden. Das ist, wie bereits ausgeführt wurde, im Moment noch umstritten (siehe die von ROMI vertretenen Argumente im vorigen Kapitel).



und des AP relevant sind. Diese Normen gehören zu den allgemeineren Bereichen des französischen Umweltrechts<sup>15</sup>.

Es gibt im französischen Umweltrecht keine ausschließlich „meeresbezogenen“ Gesetze oder andere Normengruppen. Demnach befinden sich die Regelungen, die die Verschmutzung aus Festlandsquellen betreffen, in mehreren Texten des Umweltrechts, in Gesetzen, Verordnungen oder Richtlinien. Es handelt sich vor allem um die Gesetze Nr. 64-1245 und 92-2 über die Bekämpfung der Gewässerverschmutzung, das Gesetz Nr. 76-663 (modifiziert durch die Gesetze 92-646 und 92-654) über die genehmigungs- und deklarationspflichtigen Anlagen (*installations classées*), sowie die zu deren Ausführung erlassenen Verordnungen und Entscheidungen. Einschlägige Normen befinden sich auch in anderen Gesetzen zerstreut, wie z.B. in den Art. 14 und 17 des Gesetzes Nr.86-2 über die Küstenregion. Ein großer Teil all dieser Normen ist in der Entscheidung des Umweltministers von 1.3.1993 über die in Wasser vorgenommene Einleitungen aller Art enthalten, die von genehmigungspflichtigen, klassifizierten Anlagen ausgehen. Wichtig ist schließlich auch das Naturschutzgesetz Nr. 76-629 und seine Ausführungsverordnung Nr. 77-1141, wo die Umweltverträglichkeitsprüfung geregelt ist. Außerdem gelten in Frankreich mehrere EU-Richtlinien, die den Schutz der Meeresumwelt gegen Verschmutzung von Festlandsquellen aus betreffen. Es ist jedenfalls davon auszugehen, daß sich die einschlägige nationale (französische) Gesetzgebung zum Teil direkt auf diese Richtlinien stützt und diese auszugsweise wörtlich zitiert, ohne sie notwendigerweise vollständig auszuführen.

Dieser Zersplitterung, die ein Merkmal des französischen Umweltrechts ist und eine Übersicht erschwert, verdanken die relevanten Regelungen ihre Vielseitigkeit. So besteht das normative System zur Umsetzung des AP ins französische Recht sowohl aus stoff- als auch aus anlagebezogenen, aus naturschützenden, wie auch aus verschmutzungsbekämpfenden Regelungen<sup>16</sup>. Dementsprechend gibt es verschiedene Verwaltungsbehörden, die auf die eine oder andere Weise mit dem Schutz der marinen

---

<sup>15</sup> BOTHE/GÜNDLING, a.a.O. (Teil 1,43), S.20-23. DESPAX/COULET, a.a.O. (Teil 1,3, Fußn. 70), 1983, PRIEUR, a.a.O., (Fußn.2), 1983.

<sup>16</sup> Einen zusammenfassenden Überblick des französischen Umweltrechts siehe DESPAX/COULET, a.a.O. (Teil 1,3, Fußn.70). DESPAX, Michel, *Droit de l'Environnement*, Paris, LITEC, 1980. PRIEUR, M., a.a.O. (Fußn.2). Vgl. auch aus BOTHE/GÜNDLING, a.a.O. (Teil 1,1, Fußn.43), die Stellen über Frankreich: S. 20-23, 136-142, 199-200, 263.

Umwelt oder mit der Beseitigung der Verschmutzung beauftragt sind: die Polizeibehörden, die Inspektoren für klassifizierte Anlagen<sup>17</sup>, die Wasserbehörden (*agences de l'eau*) und die Flussgebietsräte (*comités de bassin*), die lokalen Körperschaften mit allgemeiner Zuständigkeit (Städte, Gemeinden etc), die örtlichen Verwaltungsbehörden (vor allem der Bezirksleiter, der *préfet*), das Umweltministerium u.a.

### 1.2.2.1. Französische Verwaltungsregelungen im Bereich des Gewässerschutzes

Die ganze Rahmengesetzgebung bedarf einer Vielzahl von Verwaltungsregelungen, die die genauen Voraussetzungen zur Erteilung der Genehmigungen und Bewilligung von anmeldepflichtigen Anlagen und zur Durchführung der Kontrolle u.a. festlegen. Über solche in Verordnungen, ministeriellen oder präfektoralen Entscheidungen oder aber auch in einfachen „*instructions*“ oder „*circulaires*“ weit zerstreuten untergesetzlichen Normen werden meistens auch die EU-Richtlinien ins französische Recht integriert, welche entweder den Gewässerschutz vor bestimmten Giftstoffen (z.B. Quecksilber oder Titandioxid) anstreben oder spezielle Vorschriften zum Schutz von Gewässern besonderen Gebrauchs enthalten, z.B. von Badegewässern oder Gewässern, die zur Zucht von Meeresfrüchten dienen.

- a) So schreibt z.B. die Verordnung 81-324<sup>18</sup> diejenigen Standards vor, denen die Badegewässer gem. der EU-Richtlinie 76-160 entsprechen müssen. Zur Ausführung dieser Verordnung, vor allem was die Durchführung der Verschmutzungskontrolle, das Meß- und Überwachungsverfahren angeht, wurde eine ministerielle Entscheidung zehn Jahre später, am 29.11.1991, erlassen. Auch finden wir in der ministeriellen Entscheidung vom 20.11.1979<sup>19</sup> eine einschlägige Regelung. Es handelt sich um den achten Absatz des Art. 4 dieser Entscheidung, der die ph-Werte bestimmt, denen u.a. auch die Badegewässer in einem Abstand von 50 m vom „*point*

<sup>17</sup> „*Les infractions sont constatés par les procès-verbaux des officiers de police judiciaire et des inspecteurs des installations classées...*“, Art. 22 des Gesetzes vom 19. Juli 1976, kodifiziert im Art. L 514-13 des Umweltgesetzbuches (*Code de l'environnement*).

<sup>18</sup> „*Fixant les normes d'hygiène et de sécurité applicables aux piscines et aux haignades aménagées*“, (*J.O.* 10 avr., p. 995), mod. durch Dekret 91-280 du 20 septembre 1991, *JO* 26 sept. 1991, p. 12568.

<sup>19</sup> „*relatif à la lutte contre la pollution des eaux*“ (*application du décret no 73-218 du 23 février 1978, J.O.N.C. du 19 décembre 1979*).

de rejet“ entsprechen müssen. Danach sollen sich auch die in der „*arrêté d'autorisation d'un rejet*“ enthaltenen „*limites fixés au ph de l'effluent*“ richten<sup>20</sup>.

- b) Ähnlich werden in der Verordnung 91-1283<sup>21</sup> u.a. auch gem. der EU-Richtlinie 79-923<sup>22</sup> die Qualitätsnormen für die Muschelgewässer festgelegt, die den staatlichen Organen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts als Maßstab für die Entscheidungsverfahren dienen sollen (Art. 1). Das entsprechende Meßverfahren wurde dann in der ministeriellen Entscheidung vom 26.12.1991<sup>23</sup> festgelegt. Zur Ausführung dieses Dekretes finden wir im Art. 31 Abs. 4 der anschließend erwähnten ministeriellen Entscheidung von 1993 Regelungen über die Grenzwerte von Temperatur und pH-Werten in besonderen Meereszonen (*eaux salmonicoles, cyprinicoles, conchylicoles*).

### 1.2.2.2. Die ministerielle Entscheidung vom 1.3.1993

Die ministerielle Entscheidung vom 1.3.1993<sup>24</sup> modifiziert durch die ministerielle Entscheidung vom 25.4.1995<sup>25</sup> stellt eine teilweise vereinheitlichende Norm in den zuvor erwähnten zerstreuten Vorschriften nationaler Rechtsquellen über den Schutz der Gewässer gegen die Verschmutzung dar. Durch diese Entscheidung des Umweltministers ist eine Anpassung des französischen Rechts an die europäischen und internationalen Umweltschutznormen beabsichtigt. Gleichzeitig handelt es sich um einen Versuch, die einschlägigen nationalen und internationalen Regelungen zu vereinheitlichen. Auf diese Art und Weise reagierte der französische Staat auf Kritik, die vor allem die Taktik der Umsetzung des europäischen Rechts ins französische Recht betraf und wählte als nicht direkte Lösung die unverbindlichen *circulaires*<sup>26</sup>. Allein im

<sup>20</sup> pH 6 à 9.

<sup>21</sup> „*Relatif aux objectifs de qualité assignés aux cours d'eau, sections de cours d'eau, canaux, lacs ou étangs et aux eaux de la mer dans les limites territoriales*“, (J.O. du 21 décembre 1991).

<sup>22</sup> *Relative à la qualité requise des eaux conchylicoles*

<sup>23</sup> „*Relatif à la désignation des eaux au titre de la directive CEE no78-659 du 18 juillet 1978*“, (J.O. du 28 janvier 1992).

<sup>24</sup> „*relatif aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux rejets de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation*“, J.O. du 28 mars 1993, p. 5283.

<sup>25</sup> JO n° 112, 13.5.1995, S. 8120.

<sup>26</sup> So z.B. die *circulaire* von 12.10.1987 über die Anwendung der Richtlinie 86-280 über die Ableitungen von DDT, Pentachlorophenol, etc.; die *circulaire* vom 6.3.86 über die Verminderung der Ableitungen von HCH; die *circulaire* vom 6.12.85 über die Verminderung von kadmiumhaltigen Ableitungen ins Wasser; die *circulaire* vom 4.11.85 über das Quecksilber etc. Vgl. auch die „*circulaire du 26 mars 1993 relative aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux rejets de toute nature des installations classées pour la*

Bereich der *installations classées* wurden im Zeitabschnitt von 1973 bis 1993 mehr als 250 *instructions* oder *arrêtés ministériels* zur Festlegung von *prescriptions minimales* erlassen<sup>27</sup>. Diese angestrebte Vereinheitlichung und Anpassung erfolgt jedoch nur zum Teil: nur die *rejets* der genehmigungspflichtigen Anlagen sind den Vorschriften der Entscheidung unterstellt. Davon sind noch neun Anlagegruppen ausgeschlossen, u.a. auch die Kläranlagen für „*résidus urbains*“ oder „*déchets industriels*“ (Art. 1)!

Obwohl diese Entscheidung eine Umsetzung der Gebote der internationalen Konventionen zum Schutz der Meeresumwelt ins französische Recht nur für einen Teil der genehmigungspflichtigen Anlagen bezweckt (die BK bleibt unerwähnt, siehe Teil II.1), enthält sie nur die (vage formulierte)<sup>28</sup> Anordnung einer Einschränkung der Emission von Schadstoffen. So befindet sich das Ziel dieser Entscheidung weit unterhalb der Anforderungen der entsprechenden internationalen Konventionen. Sowohl die Pariser- als auch die BK haben nämlich die Bekämpfung<sup>29</sup> oder die strenge Einschränkung der Meeresverschmutzung zum Ziel. Den normativen Kern dieser Entscheidung im Hinblick auf den Gewässerschutz findet sich am Anfang des vierten Kapitels mit dem Titel „*valeurs limites de rejet*“. Im zweiten Absatz des Art. 21 folgt dann die Regel, daß die in der Genehmigungsentscheidung festgelegten Grenzwerte einzuhalten sind. Es handelt sich um Grenzwerte für Giftstoffe in den Abwässern bzw. Grenzwerte für Menge und Temperatur der Abwässer oder für den Abwassergehalt an sogenannten MES<sup>30</sup> die entsprechende in der ministeriellen Entscheidung festgelegte Grenzwerte nicht überschreiten dürfen. Doch was zunächst wie ein absolutes Verbot aussieht, wird dann durch zahlreiche weitgefaßte Ausnahmemöglichkeiten stark relativiert.

---

*protection de l'environnement*“, nicht veröffentlicht im J.O., die zum Anlaß der ministeriellen Entscheidung mit dem gleichen Titel am 1.3.1993 erlassen wurde.

<sup>27</sup> Siehe in „*circulaire du 26 mars 1993 relative aux prélèvements et à la consommation d'eau ainsi qu'aux rejets de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement*“, nicht veröffentlicht im J.O., die zum Anlaß der ministeriellen Entscheidung mit dem gleichen Titel am 1.3.1993 erlassen wurde in *Code Permanent Environnement et Nuisances, Bulletin 179* (7 avril 1993).

<sup>28</sup> „*Les installations doivent être conçues de manière à limiter les immissions de polluants dans l'environnement...*“.

<sup>29</sup> „*The Contracting Parties undertake: a) to eliminate, ... pollution of the maritime area...*“ oder „*b) to limit strictly pollution...*“ (Art. 4 I der Pariser Konvention). Ähnlich die Art. 5 und 6 des dritten Protokolls der BK über die Verschmutzung aus Festlandsquellen.

<sup>30</sup> *Matières en Suspension*.

### 1.2.2.3. Einschränkungen und Ausnahmen der Entscheidung vom 1.3.1993

Neben der Einschränkung des Anwendungsbereichs der Entscheidung vom 1.3.1993 bei den genehmigungspflichtigen Anlagen, und selbst dies mit Ausnahme der im Art. 1 aufgezählten, besteht eine weitere wichtige Einschränkung noch darin, daß die in der Entscheidung festgelegten Grenzwerte nur für zukünftige, ein Jahr nach der Veröffentlichung der Entscheidung genehmigte Anlagen oder für Veränderungen bzw. Erweiterungen bereits existierender Anlagen gelten (Art. 67). Anderes gilt jedoch für die in der Entscheidung vorgesehenen Überwachungsverfahren. Diese sind auch für alle bereits funktionierenden Anlagen innerhalb von zwei Jahren gültig (Art. 68).

Von dieser wenig umweltfreundlichen Lösung zugunsten der bereits existierenden Anlagen gibt es jedoch wiederum eine Reihe von Ausnahmen:

- a) Eine Sonderregelung ist zugunsten der wirtschaftlich bedeutenden „milieux récepteurs“ besonderer Zweckbestimmung (*vocation*) vorgesehen (Badegewässer, Meeresfrüchte- oder Fischzuchtgewässer u.ä.). Wenn nämlich die Ableitungen von einer Anlage „à un niveau de pollution incompatible avec la vocation du milieu“ stammen, sind innerhalb von 5 Jahren (neue) Grenzwerte für die von einer solchen Anlage abgeleiteten verschmutzenden Stoffe durch eine zusätzliche präfektorale Entscheidung festzulegen (Art. 68 Abs. 2)<sup>31</sup>.
- b) Im Art. 69 ist eine Liste von in der Entscheidung enthaltenen Vorschriften vorgesehen, die auch für die existierenden Anlagen *applicables immédiatement* sind. Für den Gewässerschutz sind vor allem die in Art. 32, Abs. 4, S. 1 und Art. 32, Abs. 4, S. 2 vorgesehenen EU-Vorschriften wichtig, die Grenzwerte für die Abwässer bestimmter Aktivitäten betreffen. Interessant ist, daß nur zwei von den in Art. 32 IV aufgezählten Richtlinien, nämlich diejenigen über Quecksilber (Richtlinie 84-156) und Kadmium (Richtlinie 83-513), für unmittelbar anwendbar erklärt sind. Der Art.32 enthält jedoch eine Ausnahme im vierten Absatz. Demnach dürfen die in den dort aufgezählten Richtlinien festgelegten Grenzwerte überschritten werden von „*extensions d'installations existantes lorsqu'elles sont couvertes par les arrêtés*“

---

<sup>31</sup>Vgl. hierzu Art.22 des Anhangs zur „circulaire“ des Umweltministers vom 26.3.1993 über die Anwendung der ministeriellen Entscheidung von 1993, *Code Permanent Environnement et Nuisances, Bulletin 179 (7 avril 1993)*, S. 7927: „...ayant déterminé les flux de pollution maximaux résultant des valeurs limites prévues aux Articles 27 à 33, il faut vérifier la compatibilité de ces flux avec les objectifs de qualité du milieu“.

*spécifiques*". Über diese Sonderentscheidungen wird jedoch nichts Konkretes vorgeschrieben.

- c) Weitere, im Art. 69 vorgesehene, auch bei den schon existierenden Anlagen unmittelbar anzuwendende Regelungen sind die im Art. 33 V bis 33 IX und in Art. 33 XII festgelegten Sondergrenzwerte für die flüssigen Abfälle der dort bestimmten Aktivitäten (Schlachthäuser, Malzereien, Brauereien etc.).

Unter dem Vorbehalt, daß die Vorschriften der EU-Richtlinien beachtet werden, ist schließlich im Art. 74 eine Ausnahmevorschrift enthalten, die der Ermessensfreiheit der Verwaltung freien Raum läßt. So können Abweichungen bzw. Ausnahmen von den Vorschriften dieser Entscheidung gemacht werden unter der einzigen Bedingung, daß der *conseil supérieur der installations classées* eine Stellungnahme dazu abgibt<sup>32</sup>!

### 1.3. GRIECHENLAND

#### 1.3.1. Die Zustimmung des AP durch Gesetz

Anders als in Frankreich enthalten in Griechenland die Zustimmungsgesetze auch konkrete Durchführungsvorschriften. Diese Vorschriften bestimmen die für die Durchführung der BK und des AP allgemein zuständigen Behörden und legen konkrete straf- und verwaltungsrechtliche Maßnahmen für die Verletzung von Konventions- bzw. Protokollvorschriften fest. Bei Nichteinhaltung der Bestimmungen über die Zuständigkeit von Kontrollbehörden und Gerichten, sowie der anzuwendenden Kontroll- und Strafverfahren reichen die Maßnahmen von der Bewährung von Rechtsmitteln bis hin zur Verhängung von Strafen. Diese Gesetze ermächtigen außerdem konkrete Verwaltungsträger zum Erlaß von Regelungen (**Verordnungen**) zum Zweck der Ausführung anderer Protokollvorschriften, die konkretisiert sind. Schließlich wird auch die Art der Norm vorgeschrieben, in der eventuelle „Veränderungen oder Ergänzungen“ des Protokolls und seiner Anhänge anzunehmen sind.

---

<sup>32</sup>Vgl. hierzu die dazu gehörende circulaire des Umweltministers vom 26.3.93: „Néanmoins, si il s'avèrait au cours de l'instruction d'un dossier que pour une activité bien précise, une ou des valeurs limites prescrites ne puisse(nt) être respecté(s), je vous demande de bien vouloir saisir mes services afin que cette affaire puisse être examinée devant le Conseil supérieur des installations classées conformément aux dispositions de l'Article 74 de l'arrêté“.

### 1.3.1.1. Das Gesetz 1634/86

Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes 1634/86, durch das dem AP zugestimmt wurde, verweist für die Bestimmung der zur Durchführung seiner Vorschriften allgemein zuständigen Verwaltungsbehörde auf den entsprechenden Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes 855/76 (Zustimmung zur BK). Dieser Artikel lautet: „Zuständige Behörde für die Anwendung der Vorschriften dieses Gesetzes, der gebilligten Konvention und ihrer Protokolle, sowie für die Feststellung von Verletzungen und das Verhängen von Strafen, sind für die Schiffe die zentralen Hafenbehörden, die örtlichen Hafenbehörden und die unteren Hafenbehörden, während für die Flugzeuge die entsprechenden Flughafenbehörden zuständig sind“. Diese schiffs- bzw. flugzeugorientierte Einteilung der Verwaltungsbehörden beruht auf der Tatsache, daß durch dieses Gesetz (855/76) gleichzeitig auch die beiden ersten Protokolle der BK gebilligt (und veröffentlicht) wurden, die die Verschmutzung des Mittelmeeres durch Schiffe und Flugzeuge betreffen. Die in Literatur und Presse öfters scharf kritisierte Methode des griechischen Gesetzgebers, ständig auf andere Normen zu verweisen, macht auch hier ihre verwirrenden Konsequenzen deutlich. Dennoch kann man in diesem Fall den Willen des Gesetzgebers in diesen ungeschickt verfaßten Vorschriften mit relativer Sicherheit „aufspüren“. Die örtlichen Hafenbehörden, die in Griechenland die Verwaltungskompetenz für das gesamte Küstengebiet haben, werden so grundsätzlich mit der Durchführung des AP (und der BK) beauftragt.

Andere Verwaltungsbehörden sind mit spezielleren, im AP vorgesehenen Aufgaben beauftragt: Im zweiten Absatz des Art. 2 des Gesetzes 1634/86 wird die Zuständigkeit für die Erteilung von Einleitungsgenehmigungen (Art. 6 Anh. II und III, Anh. III, Anh. I und Art. 5 AP) dem Umwelt- und Bauplanungsministerium übertragen. Hier ist von „speziellen oder allgemeinen Genehmigungen für die Einleitung ins Wasser oder für sonstige Verfügung“ die Rede, obwohl es sich bei den im AP vorgesehenen Genehmigungen nur um „spezielle Genehmigungen“ handelt, da sie nur die Einleitung bestimmter Stoffe betreffen. Die überflüssige Erwähnung der „allgemeinen“ Genehmigungen mag in diesem Fall auf die im ersten Protokoll „for the Prevention of

*Pollution of the Mediterranean Sea by Dumping from Ships and Aircraft*<sup>33</sup>  
vorgesehenen speziellen und allgemeinen Genehmigungen zurückzuführen sein.

Im dritten Absatz des Art. 2 des Gesetzes 1634/86 ist der Erlaß von Verordnungen aufgrund der Initiative des Umweltministers und der evtl. zuständigen Minister vorgesehen, die die Voraussetzungen, das Verfahren und die begutachtenden Organe bei der Genehmigungserteilung im Sinne des vorigen Absatzes zu konkretisieren haben. Durch Verordnungen, die auf Initiative von fünf zuständigen Ministern zu erlassen sind, sind schließlich nach dem vierten Punkt des gleichen Absatzes die „allgemeinen Leitlinien des 5. und 7. Artikels des Protokolls von 1980“ und zwar gemäß den im Anhang III dieses Protokolls festgelegten Kriterien zu bestimmen. Es handelt sich hier um zwei offensichtlich falsch formulierte Vorschriften, die im Kontext des AP zu einer gewissen Verwirrung führen können.

Bei der Formulierung dieser beiden Vorschriften lassen sich folgende Probleme feststellen:

- a) Die im Anhang III des AP enthaltenen Kriterien beziehen sich ausschließlich auf die gem. Art. 6 und Anhang II und Art. 5 und Anhang I Abs. B zu erteilenden Genehmigungen. So lautet der erste Satz des dritten Anhangs: „Zur Erteilung einer Genehmigung für die Einleitung von Abfällen, die in Anhang II oder im Abschnitt B von Anhang I dieses Protokolls enthalten sind, wird je nach Fall folgenden Faktoren besonders Rechnung getragen:..“.
- b) Diese Kriterien des dritten Anhangs sind ausschließlich bei der im dritten Absatz des Art.2 des Gesetzes 1634/86 vorgesehenen Genehmigungserteilung (Art. 6 Abs. 3 AP) und bei den entsprechenden dort vorgeschriebenen (nationalen) Verordnungen zu berücksichtigen. Wie schon im I. Teil sowie im Teil II.2 (Frankreich) erläutert wurde, sind die im Anhang III vorgesehenen Kriterien von der Verwaltung direkt anwendbar, auch wenn keine weiter ausführenden nationalen Maßnahmen getroffen worden sind. Dies bedeutet, daß die im Abs. 2 des Gesetzes 1634/86 mit der Erteilung der Genehmigungen beauftragten Behörden des griechischen Umweltministeriums ohnehin direkt

---

<sup>33</sup> Barcelona, 16.2.1976, Rat. zusammen mit der Konvention durch Gesetz 855/78, genauer in seinem Art.5 („*special permit*“) und Art. 6 („*general permit*“).



durch das AP verpflichtet sind, bei der Ausführung dieser Vorschrift die Kriterien des Anhangs III mitzubersichtigen, obwohl dies im Gesetz nicht vorgesehen ist.

- c) Im vierten Absatz des Art.2 des Gesetzes 1634/86 ist allerdings die Berücksichtigung dieser Kriterien überraschenderweise auch bei der Durchführung von Art.7 des AP vorgesehen. Im Art.7 Abs.1 AP ist aber von „gemeinsamen Leitlinien“ der Vertragspartner die Rede. Das heißt, daß die dort erwähnten Punkte ausschließlich an die Staaten gerichtet sind und bei der Vereinbarung der Gemeinsamen Maßnahmen durch die Parteienkonferenz, also nicht auf nationaler Ebene, zu berücksichtigen sind. Eine direkte innerstaatliche Anwendung dieser Kriterien ist demnach auszuschließen.

Das bestätigt sich auch durch die Verbindung von Art. 13 I und 2d) und 14.2d) des AP. Art. 13 schreibt nämlich vor: „Die Parteien unterrichten einander über ergriffene Maßnahmen über den Weg der Organisation, ...Diese Informationen enthalten u.a. ...gemäß Artikel 5 und 6 ergriffene Maßnahmen“. Es sind dort keine nationalen Maßnahmen, die gemäß Art. 7 zu treffen sind, erwähnt. Art. 14 schreibt seinerseits vor: „Auf den Sitzungen der Parteien dieses Protokolls sollen u.a. folgende Aufgaben wahrgenommen werden: „... Integration gemeinsamer Leitlinien, Normen oder Kriterien in jeglicher von den Parteien beschlossenen Form gemäß Art. 7 dieses Protokolls“. Auch aufgrund dieser Vorschriften wird klar, daß Art. 5 und 6 die Staaten direkt verpflichten, im einzelnen nationale Maßnahmen zu erlassen, während Art. 7 nur auf der zwischenstaatlichen Ebene, im Rahmen der Konferenz der Vertragspartner für den Erlaß von Gemeinsamen Maßnahmen, wirksam sein kann.

Demnach ist der nationale Gesetzgeber keinesfalls mit der direkten Ausführung dieses Artikels beauftragt, wie sich aus dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 4 des Gesetzes 1634/86 zu Unrecht schließen läßt. Der nationale Gesetzgeber ist möglicherweise mit der Ausführung der aufgrund dieses Artikels von den Parteien getroffenen Gemeinsamen Maßnahmen beauftragt, falls und insofern diese Maßnahmen ausführungsbedürftig sind.

Zusammenfassend ergeben sich aus dem Zusammenhang der Protokollvorschriften und der ausführenden Vorschriften des Art. 2 I- IV des Gesetzes 1634/86 folgende Verpflichtungen der griechischen Verwaltung:

- a) Die Hafenbehörden sind für die Durchsetzung des Protokolls grundsätzlich verantwortlich (Art. 2 I N. 1634/86, N. 855/78 modif. durch N. 1147/81<sup>34</sup>). Das Gesetz 1147/81, das die internationale Konvention vom 29.12.1972 „Über Vorbeugung der Seeverschmutzung durch Abfallversenken und andere Substanzen“ ratifiziert, modifiziert in seinem Art. 9 die Art. 4, 5 und 6 des Gesetzes 855/1978 durch die eigenen Art. 4, 5 und 6. Demnach bestimmt Art. 6 des Gesetzes 1147/81 auch bei der Anwendung der Barcelona-Konvention das Verfahren zur Auferlegung von Strafen, die Berichterstattung sowie die zuständigen Gerichte.
- b) Das Umweltministerium ist zuständig für die Erteilung der im Art. 6 des Protokolls vorgesehenen Genehmigungen, die die Einleitung von Stoffen der Grauen Liste (Anh. II und Anh. I Abs. I) ins Meer (Art. 2 II N. 1634/86) betreffen. Dabei müssen die Vorschriften von Anh. III des Protokolls berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck sollen ausführende Maßnahmen (Präsidialverordnungen) getroffen werden (Art. 2 III N. 1634/86).
- c) Auf Initiative der hier aufgezählten Ministerien sollen zur Durchsetzung des Art. 5 AP (Beseitigung der Verschmutzung durch Stoffe der Schwarzen Liste) ausführende Maßnahmen ergriffen werden (Art. 2 IV N. 1634/86).
- d) Wenn man von einer sehr weit formulierten, vertragskonformen Auslegung, die bis zur Nichtbeachtung der nationalen Vorschriften reichen darf, ausgeht, sind auf Initiative der gleichen Ministerien wie bei Gliederungsziffer c), die die erforderlichen nationalen Vorschriften zu erlassen zur Durchsetzung der Gemeinsamen Maßnahmen und zur Ausführung von Art. 7 des Protokolls von den Vertragsparteien (ebenf. Art. 2 IV N. 1634/86).

### 1.3.1.2. Die innerstaatliche Anwendbarkeit der Verträge nach dem Urteil 2343/1987 des Oberverwaltungsgerichts (SE)

Diese ausführlichen Vorschriften des griechischen Zustimmungsgesetzes und die Ermächtigung der Verwaltung, weitere Vorschriften zu erlassen, bedeuten, daß die Durchsetzung des AP vom Erlaß mehrerer nationaler Vorschriften abhängig ist. In vielen Fällen hätten allein die gesetzlich gebilligten Protokollvorschriften als erforderliche Ermächtigung der Verwaltung gereicht. Doch ist die wörtliche Ermächtigung konkreter Verwaltungsbehörden (Ministerien) und vor allem die Bestimmung der Form der zu treffenden Regelungen (Präsidialverordnung) durchaus positiv. Einerseits ermöglicht sie nämlich einen reibungslosen Umsetzungsprozeß, indem sie jeden Zweifel über die zuständigen Verwaltungsbehörden aufhebt, und andererseits schreibt sie den schnellen und sicheren Weg über die Verordnungen vor. Doch auch diese konkretisierenden Vorschriften sind der Initiative der Verwaltung überlassen, die hier wie oft auch bei der Umsetzung der europäischen Richtlinien mit dem Erlaß der erforderlichen Verordnungen lange zögert.

Man fragt sich demnach, ob und inwieweit von einer direkten, innerstaatlichen Wirksamkeit der dazu geeigneten Protokollvorschriften auszugehen ist, zumal leider eher eine Trägheit der Verwaltung in diesen Punkten zu beobachten ist, wie sich weiter unten im selben Teil dieser Arbeit zeigen wird. Mit anderen Worten: Inwieweit kann der Staat durch sein nach völkerrechtlichen Kriterien vertragswidriges Unterlassen die direkte Anwendbarkeit vollständiger internationaler Vertragsnormen verhindern? Kann der Richter nach Ablauf eines angemessenen Zeitraums trotz staatlicher Trägheit „richtlinienartigen“ Vertragsvorschriften ein gewisses Maß an direkter Wirksamkeit einräumen, nach dem Vorbild des EuGH im Falle der von den EU-Mitgliedern nicht rechtzeitig umgesetzten Richtlinien<sup>35</sup>? Mit seinem Urteil 2343/1987 hat das griechische Oberste Verwaltungsgericht, Abteilung D, diese Frage wohl positiv beantwortet und zwar speziell bezüglich der innerstaatlichen Wirksamkeit einer internationalen Umweltschutzkonvention. In diesem Urteil hat das Oberste Verwaltungsgericht (gr. SE) entschieden, daß das Unterlassen des griechischen Staates, die genauen Grenzen eines

---

<sup>35</sup> Über die „unmittelbare Gültigkeit“ der europäischen Richtlinien in Griechenland siehe KARAKOSTA, a.a.O. (Teil 2,3, Fußn. 58), S. 188 und Fußn.42 auf S. 201.

gemäß der Ramsar-Konvention anerkannten und geschützten Feuchtgebietes durch den erforderlichen Verwaltungsakt zu bestimmen, nicht zur Aufhebung des völkerrechtlichen Schutzes dieses Gebiets führen darf. Insofern entschied das *SE*, daß die völkerrechtlichen Normen (der „negative Inhalt“ des eingeräumten Schutzes) *self-sufficient* und *self-execting* sind.

Das Urteil 2343/1987 ist auch für die BK und ihre Protokolle vor allem aus zwei Gründen von Bedeutung:

- a) Aus dem Zusammenhang der „Ramsar-Konvention“ zum Schutz der Feuchtgebiete ergibt sich nach Meinung des *SE*, daß der in dieser Konvention vorgesehene Schutz nicht nur in der wörtlichen Verpflichtung der Staaten zum Ergreifen von „positiven“ Maßnahmen besteht, sondern konsequenterweise auch „im Verbot jeder schädlichen Tätigkeit“ zulasten der Feuchtgebiete. Was diesen „negativen“ Inhalt des vorgeschriebenen Schutzes angeht, „verfügen die einschlägigen Vorschriften der Ramsar-Konvention über Autarkie und sind *self-executing*“<sup>36</sup>. Es handelt sich hier um eine wichtige, völkerrechtsfreundliche Auslegung von zwei „rein“ richtlinienartigen, sehr allgemein formulierten Konventionsvorschriften, nämlich dem Art. 3 I und 4 I der Ramsar-Konvention. Diese Rechtsprechung öffnet also den Weg zu einer ähnlichen Auslegung vor allem der weitgehend konkreteren Vorschriften von Art.6 III des Protokolls (in Zusammenhang mit dem Anh. III). Auch die anderen stoffbezogenen Regelungen des Protokolls, nämlich der sonstige Regelungsgehalt des Artikels 6 und der Art.5, sowie die entsprechenden Anhänge I und II (Schwarze und Graue Liste), und die „Verbesserungsklausel“ des Art. 4 I der Konvention können eine „negative“ direkte Wirksamkeit entwickeln, falls der griechische Staat die erforderlichen ausführenden Maßnahmen unterläßt.

Am Beispiele dieses Urteils kann verhältnismäßig von einer allgemeinen, im AP und natürlich auch in der BK verankerten Pflicht zum Schutz des Mittelmeeres die Rede sein. Diese Pflicht betrifft die gesamte staatliche Tätigkeit, vor allem im Bereich der Ermessensentscheidungen. Neben dem „öffentlichen Interesse“ und dem Prinzip der

---

<sup>36</sup> *SF* 2343/1987, Abt.D. Koutroulos v. Wirtschafts- und Umwelt- und Bauplanungsminister, S. 8 des Urteils. Durch dieses Urteil wurde eine gemeinsame ministerielle Entscheidung über die Bestimmung der Grenzen eines Teils der Industriezone der Küstenstaat Kawala in Nordgriechenland wegen Verstoßes gegen die Ramsar-Konvention aufgehoben (die Erweiterung der Industriezone sollte bis innerhalb der Grenzen des anliegenden Feuchtgebiets der Mündung des Flusses Nestos reichen). S. auch oben, II.3.

„rechtmäßig handelnden Verwaltung“<sup>37</sup> ist auch der Schutz der natürlichen Umwelt (des Mittelmeeres) bei den relevanten Ermessensentscheidungen der Verwaltung und bei der entsprechenden richterlichen Kontrolle mitzubersichtigen. Daß sich der griechische Verwaltungsrichter die Freiheit nimmt „den Widerspruch eines in Ermessensfreiheit erlassenen Verwaltungsaktes zu einer allgemeinen Auslegung solcher gesetzlichen Bestimmungen“ zu erheben und „von diesem Widerspruch ausgehend ein allgemeines Prinzip schafft, das er dann als Grenze ansieht,...innerhalb der sich die Verwaltung in Ausübung der Ermessensfreiheit zu bewegen verpflichtet“<sup>38</sup>, sollte nicht überraschen, da dies schon längst zu der verwaltungsrechtlichen Tradition gehört, die durch die Rechtsprechung des *SE* seit Anfang des Jahrhunderts aus gestaltet wurde.

- b) Der zweite Grund, warum dieses Urteil für die innerstaatliche Wirksamkeit der BK und des dritten Protokolls von großer Bedeutung ist, hängt mit der schon erwähnten Problematik des „Schicksals“ der internationalen Vertragsnormen zusammen, wenn die dazu erforderlichen nationalen Ausführungsregelungen nicht erlassen sind. Diesbezüglich heißt es, im Urteil des *SE* von 1987 (S.8): „Da außerdem der obenerwähnte, durch die Ramsar-Konvention gewährte Schutz...zunächst und gemäß der vorerwähnten Vorschriften die deutliche Abgrenzung (der Feuchtgebiete internationalen Interesses) auf der Landkarte voraussetzt, welche die genaue Bestimmung der zu schützenden Gebiete garantiert. Im Falle aber, wo die staatliche Behörde selbst die Tatsache nicht bezweifelt, daß sich eine bestimmte Fläche innerhalb eines solchen Gebietes befindet, schadet das Unterlassen einer solchen Abgrenzung dem in der internationalen Konvention gewährten Schutz nicht“. Obwohl also die Ramsar-Konvention wörtlich eine bestimmte ausführende nationale Maßnahme vorausgesetzt, legt hier der Richter eher auf den Sinn als auf den Wortlaut der Konvention Wert.

Das *SE* weigert sich deutlich, ein vertragswidriges, 12 Jahre nach der Ratifikation der Ramsar-Konvention schlecht zu rechtfertigendes Unterlassen des Staates als Rechtsgrundlage für einen Verwaltungsakt anzuerkennen, der sich gegen die offensichtlichen Ziele der BK richtet. Auf diese Weise kann auf die schon erwähnten

---

<sup>37</sup> STASINOPOULOS, M., a.a.O. (Teil 2,3, Fußn. 45), S. 326 und 346 mit Verweisung in Fußn. 2 auf Goldenberg über den Begriff „*administrateur convenable*“.

<sup>38</sup> STASINOPOULOS, *ibid.*, S. 327.

Protokollvorschriften über die Beseitigung (Schwarze Liste) und die strenge Bekämpfung (Graue Liste) der Verschmutzung ein Anspruch auf direkte innerstaatliche Wirksamkeit gestützt werden, ohne daß es weiterer staatlicher Maßnahmen bedarf.

Selbst wenn der Inhalt einer internationalen Konvention zur direkten Anwendbarkeit geeignet ist, wird für die Nichteinhaltung der internationalen Vorschriften oft der Mangel an nationalen repressiven Maßnahmen als Makel der Konvention und, folglich, als Grund für ihre mangelnde Anwendung angesehen. Am Beispiel Frankreichs konnte bereits festgestellt werden, daß die potentielle direkte Wirksamkeit durch einen solchen Mangel höchstens bis zur Aufhebung eines konventionswidrigen Verwaltungsaktes reicht und keine verwaltungs- oder strafrechtliche Konsequenzen zu Lasten des Täters hervorruft. Anders sieht es in Griechenland aus, wo das Zustimmungsgesetz, wenn auch nur verweisend, für die Feststellung der Tat, die Haftung, das Verhängen von Strafen und die entsprechenden Rechtsmittel gesorgt hat.

Für die Regelung dieser Angelegenheiten verweist Art. 3 des Gesetzes 1634/86 auf die Art. 4, 5 und 6 des Gesetzes 855/78 (modifiziert durch Art. 9 Abs. 2 des Gesetzes 1147/81<sup>39</sup>). Hier haben wir erneut das Problem, daß sich diese Regelungen des Gesetzes 1147/81 auf die Meeresverschmutzung durch Schiffe und Flugzeuge beziehen. Man sieht sich demnach gezwungen, diese Vorschriften dem Thema „Verschmutzung vom Lande aus“ „anzupassen“.

### **1.3.1.3. Verwaltungsrechtliche Maßnahmen**

Den größeren Teil der Ausführungsnormen stellen verwaltungsrechtliche Maßnahmen. In Art. 5 Abs. b und im ganzen Art. 6 des Ges. 1147/81 werden a) das Verfahren zur Festlegung der Verschmutzung sowie die Art und Höhe der (Geld-) Strafen und b) die Rechtsmittel gegen den die Geldstrafe auferlegenden Verwaltungsakt geregelt.

Die für die Feststellung der Gesetzesübertretung und für die Auferlegung von Strafen zuständigen Verwaltungsorgane sind die dem Tatort am nächsten liegenden

---

<sup>39</sup> Zur Ratifikation des Vertrags von 1972 „zur Vorbeugung der Meeresverschmutzung...“ und andere Regelungen, Regierungsblatt A, 110, 23.4.1981. Dieses Gesetz modifizierte gleichzeitig auch mehrere Ausführungsvorschriften des Zustimmungsgesetzes 855/78.

Hafenbehörden (Art. 6 Abs. 3). Die Feststellung der Gesetzesübertretung erfolgt durch Berichterstattung durch das zuständige Verwaltungsorgan. Dieser Bericht gilt als Beweis für die Gesetzesverletzung, die aber auch durch spezielle, in staatlichen Laboren durchgeführte chemische Untersuchungen von Wasserproben festgestellt werden kann (Art. 6 Abs. 1). Die Strafe wird durch eine begründete Verwaltungsentscheidung auferlegt. Vorher muß der Täter innerhalb von 24 Stunden nach Kenntnisaufnahme der Ladung angehört werden (Art. 6 Abs. 6). Aus der schifforientierten Regelung des 7. Absatzes des Art. 6 läßt sich vermuten, daß nicht nur der „direkt Verantwortliche/Schuldige“ (z.B. der dafür zuständige Industrieangestellte), sondern daß auch andere Personen, wie der Industriebesitzer und der Anlageleiter haften und bestraft werden können<sup>40</sup>. Die diesen Punkt betreffenden Einzelheiten sollen bei der Darstellung der die Meeresverschmutzung aus Festlandsquellen direkt regelnden nationalen Vorschriften geklärt werden.

Nach dem Wortlaut von Art. 5.b erhalten die Täter der Verschmutzung die dort festgelegten Strafen. Diese Strafen dürfen bis zur Höhe von fünf Millionen Drachmen reichen, wenn sie von der zuständigen Verwaltungsbehörde auferlegt worden sind und bei einer besonders großen Verschmutzung bis zu fünfzig Millionen Drachmen, in diesem Fall wird die Strafe vom Seefahrtsminister auferlegt. Es ist aber keine „untere Grenze“ für Geldstrafen vorgesehen. Dadurch wird der Verwaltung und den Gerichten die Möglichkeit offengehalten, auch sehr niedrige Strafen mit rein „symbolischem Wert“ aufzuerlegen. Das Verhängen der Strafe wird nicht von der juristischen Voraussetzung des gesetzwidrigen Verhaltens, sondern von der faktischen Voraussetzung, nämlich der „meeresverschmutzenden“ Tat, abhängig gemacht. Trotzdem ist eine Bestrafung ohne das Vorhandensein einer konkreten Verwaltungsvorschrift, die das Einleiten bestimmter Stoffen ins Meer verbietet, nur schwer vorstellbar. Doch könnte die Zuwiderhandlung gegen einen auf das Protokoll gestützten Verwaltungsakt, mit dem die örtlichen Hafenbehörden einen Industriebetrieb anweisen, z.B. das Einleiten von Kadmium oder von Altschmierölen ins Meer innerhalb einer angemessenen Frist einzustellen, durchaus mit einer Strafe sanktioniert werden. In

---

<sup>40</sup> Zur objektiven Haftung als ausreichende Voraussetzung zur Auferlegung einer umweltverwaltungsrechtlichen Strafe siehe TACHOS, A. „Umweltschutzrecht“ in SKOURIS, W.-TACHOS, A., Besonderes Verwaltungsrecht, 5, Thessaloniki 1987, S. 40, wo die objektive Haftung an das öffentliche Interesse - am Beispiele der Meeresverschmutzung - angeknüpft ist.

diesem Sinne kann das AP im Zusammenhang mit den im Zustimmungsgesetz festgelegten ausführenden Vorschriften teilweise direkte Wirksamkeit entfalten. Das AP kann in einem solchen Fall nämlich vor allem, wenn es auch mit konkreten Strafvorschriften ausgestattet ist, der örtlichen Verwaltung eine effektive Ermächtigungsgrundlage für die örtliche Bekämpfung der Meeresverschmutzung bieten, selbst wenn die zentrale Verwaltung, die von der Politik der jeweiligen Regierung möglicherweise stärker beeinflusst ist als die örtliche Hafenbehörde, ihre vertragsdurchführenden Verpflichtungen vernachlässigen würde. In dem hypothetischen Fall, in dem nicht die Hafenbehörden, sondern auch ausgewählte örtliche Behörden mit der Durchführung der BK und des AP beauftragt sind, könnte eine Aktivierung regionaler, von der zentralen Regierung teilweise unabhängiger Machträger durch das Völkerrecht erzielt werden.

Gegen den die Strafe auferlegenden Verwaltungsakt kann der Betroffene eine Beschwerde im Verwaltungsverfahren innerhalb einer zwanzigtägigen Frist erheben. Über die Beschwerde entscheidet das Verwaltungsgericht in erster Instanz mit einem Richter, wenn die Strafe bis 200.000 Drachmen beträgt, und drei Richter entscheiden über jede höhere Strafe (Art. 6 Abs. 10)<sup>41</sup>. Örtlich zuständig sind die Gerichte des Ortes, an dem die Verschmutzung stattgefunden hat (Art. 6 Abs. 10c, Art. 4 Abs. 2).

#### 1.3.1.4. Verwaltungsstrafen<sup>42</sup>

Außer den Verwaltungsstrafen schreibt Art. 5 Abs. 1a auch Strafmaßnahmen vor. Der Tatbestand wird als Verursachen einer „ernsten“ Meeresverschmutzung definiert, die in einer Verletzung der Konvention (des Protokolls) und der zu ihrer Durchführung zu treffenden Präsidialdekreten besteht. Da es sich hier um Ausführung einer höherrangigen Norm, nämlich der BK und des AP handelt, muß hier der Begriff „Verschmutzung“ unter die im Art. 2a der BK enthaltene Definition fallen: *„Pollution“ means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment resulting in such deleterious effects as harm to living resources,*

<sup>41</sup> Über die Zuständigkeit der ordentlichen Verwaltungsgerichte bei Verwaltungsstrafen siehe SKOURIS, W., Verwaltungsverfahrenrecht I, Thessaloniki 1991, S. 131-132.

<sup>42</sup> Im griechischen Recht unterscheidet man zwischen „Verwaltungsstrafen“, die bei der Verletzung einer Verwaltungsvorschrift von einer Verwaltungsbehörde oder von einem Verwaltungsgericht auferlegt werden und „Kriminalstrafen“, die bei der Verletzung des Strafrechts vom Strafgericht auferlegt werden.



*hazards to human health, hindrance to marine activities including fishing, impairment of quality for use of sea-water and redaction of amenities*". Wenn die Gesetzesverletzung mit Absicht begangen worden ist, dann ist die Tat mit einer Freiheitsstrafe von mindestens 3 Monaten zu bestrafen. Wenn durch die Tat ein Schaden für Menschen oder Sachen entstehen kann, wird die Mindeststrafe auf 1 Jahr erhöht. Im Falle von Fahrlässigkeit des Täters ist eine Freiheitsstrafe ohne Mindestdauer vorgesehen. In diesem Falle kann der Täter freigesprochen werden, wenn er auf eigene Initiative oder durch sofortige Benachrichtigung der Behörden die Verschmutzung und ihre schädlichen Folgen beseitigt.

In der Rechtsprechung des Areopag, des griechischen Obersten Gerichtshofs, ist der „ernste Charakter der Verschmutzung von den besonderen Bedingungen des konkreten Falles abhängig“. Die Verschmutzung gilt zweifellos als bedeutend, „wenn Schadensgefahr für Personen oder Sachen entstehen kann“<sup>43</sup>. Im gleichen Urteil 733/1984 des Areopag werden die Änderung „des natürlichen Zustandes des Meeresswassers (Trübung) in großem Umfang“, die Entwicklung pathogener Mikroorganismen und die Sinkung des Sauerstoffgehalts als bedeutende Verschmutzung charakterisiert. Diese Entwicklung hat in großem Maße zu einer „Schädigung der Fauna und Flora des Meeresbodens, insbesondere der Meeresalgen, Muscheltiere und der Fischernetze der in der Gegend tätigen Fischer“ geführt. Interessant ist weiterhin, daß die einschlägige Rechtsprechung<sup>44</sup>, die vor der Ratifikation des AP erging, schlicht auf den allgemein formulierten Vorschriften des Gesetzes 743/77<sup>45</sup> „über den Schutz der Meeresumwelt und die Regelung damit zusammenhängender Themen“ beruht. Dementsprechend könnte man davon ausgehen, daß auch die Verletzung der jedenfalls konkreteren Protokollvorschriften als Rechtsverstoß gem. Art. 5 Abs. 1a des Gesetzes 1147/81 bestraft werden kann. Art. 3 Abs. 1b Gesetz 743/77 „Über den Schutz der marinen Umwelt usw.“ verbietet Einleitungen bestimmter Stoffe in die Hohe See, die nur von Schiffen und Flugzeugen aus realisierbar ist, und verweist für die entsprechenden Tatbestände auf die Vorschriften der „Konventionen“. Darunter fallen

<sup>43</sup> Areopag, 733/1984 in *Ποινικά Χρονικά, Πίνακας Χρονικά* (Zeitschr.), 1985, S. 36.

<sup>44</sup> Areopag 213/84, 733/84. Anders Areopag 807/1989, wo zusammen mit N.743/77 auch eine ministerielle Entscheidung örtlicher Tragweite als Grundlage dient. Im oben zitierten Urteil 213/84 wird außerdem auch auf die in einem Schreiben des Sozialministeriums enthaltene Empfehlung über die Abfallentsorgung der verschmutzenden Industrie hingewiesen.

<sup>45</sup> Regierungsblatt A 319.

nach dem Wortlaut des Art. 1 Abs. 1 des gleichen Gesetzes alle von Griechenland ratifizierten und in Kraft getretene Konventionen, die sich auf die Meeresverschmutzung und den Meeresumweltschutz beziehen. Eine solche, praktisch konventionsausführende allgemein formulierte Klausel fehlt leider bei der die Meeresverschmutzung vom Lande aus betreffenden Verbotsvorschrift (Art. 3 Abs. 1a), wahrscheinlich, weil man die entsprechende nationale Gesetzgebung als ausreichend betrachtet. Der Verdacht jedoch, daß andere Meeresumweltschutzkonventionen (wie z.B. die MARPOL), die das komplizierte Problem der Meeresverschmutzung aus Festlandsquellen nicht betreffen, über effizientere nationale Durchsetzungsmechanismen verfügen, scheint sich in Griechenland wie auch in Frankreich zu bestätigen.

Im Gegensatz zu den ausführlichen Bestimmungen des Art. 6 Abs. 1-9 des Gesetzes 1147/81 über das verwaltungsrechtliche Feststellungsverfahren für der vertragswidrige Taten, ist eine entsprechende Regelung hinsichtlich der strafrechtlichen Verfolgung nicht vorgesehen. Dies läßt sich dadurch erklären, daß die Bestätigung der gesetzwidrigen Tat durch die Verwaltung nach griechischem Strafprozeßrecht automatisch auch den Ausgangspunkt für die Einleitung des Strafverfahrens bildet. Art. 37 Abs. 1 und 2 des griechischen Strafverfahrensgesetzes verpflichtet die Staatsbeamten, die bei der Ausübung ihres Dienstes von einer gesetzwidrigen Tat Kenntnis erlangen, die Staatsanwaltschaft sofort diesbezüglich zu benachrichtigen. Die verwaltungs- und strafrechtlichen Strafen, die für die Verletzung der Protokollvorschriften vorgesehen sind, sind Geld- und Freiheitsstrafen. Eine durch die Verwaltung, den Staatsanwalt oder den Richter angeordnete Betriebsstilllegung gehört leider nicht zu den protokollausführenden Strafmaßnahmen. Auch im für den Meeresumweltschutz wichtigsten Gesetz 743/77 ist eine solche repressive Maßnahme nicht vorgesehen. Inwieweit diese Lücke durch Art. 30 des neuen griechischen Rahmengesetzes für den Umweltschutz ausgefüllt wird, wird weiter unten behandelt werden.

#### **1.3.1.5. Zivilrechtliche Schutzvorschriften**

Nach dem Gesetz 1147/81 aber auch nach den allgemeinen Prinzipien des griechischen Zivilgesetzbuches können auch Rechtsmittel des Zivilrechts bei einer Verletzung der Vorschriften des Ratifikationsgesetzes der Konvention und des Protokolls (Gesetz 855/78

über die Zustimmung zur Konvention und Gesetz 1634/86 über die Zustimmung zum AP) herangezogen werden. Voraussetzung ist der Schaden oder die Gefährdung von privaten Interessen durch Handlungen, die eine Meeresverschmutzung i.S. des AP verursachen und durch Verwaltungsakte, die solche Handlungen genehmigen. Der Kreis der Anfechtungsberechtigten für umweltschädigende Genehmigungsakte ist in Griechenland besonders weit gefaßt: Umweltschutzorganisationen mit allgemeiner Zuständigkeit oder die Gemeinden und Kommunen gelten als anfechtungsberechtigte juristische Personen. Nach griechischer Rechtstradition ist es auch möglich, in einem solchen Fall gegen die Verwaltung vor den ordentlichen Gerichten zivilrechtliche Ansprüche geltend zu machen. In diesem Fall ist jedoch der Kreis der klagberechtigten Personen enger, denn die Klage muß auf der Verletzung oder Gefährdung eines privaten Interesses im engen Sinnen beruhen.

Durch das interessante Gerichtsurteil 163/1991 Landgericht Nafplion wurde im Rahmen eines Eilprozeßverfahrens im Jahre 1991 dem Zivilrechtsweg zur Bekämpfung von rechtswidrigen umweltbeeinträchtigenden Verwaltungsakten Beachtung geschenkt, indem der Klage auf der Grundlage der Verletzung des Persönlichkeitsrechts stattgegeben wurde<sup>46</sup>. Die Verknüpfung des Umweltschutzes mit dem zivilrechtlichen Schutz der Persönlichkeit kann zu einem effektiven Schutz der Umwelt durch die ordentlichen Gerichte im Parteienprozeß führen.

Es stellt sich die Frage, ob die im Art.4 des Gesetzes 1147/81 (die den entsprechenden Art. 4 des Ratifikationsgesetzes 855/77 modifiziert) vorgesehene „Sicherung der Ansprüche“ des Zivilrechts, auch wenn nur über den Umweg der Sicherung von privaten rechtlichen Interessen, gerade in diesem Punkt einen effektiveren Schutz vor einer örtlich begrenzten Meeresverschmutzung bieten kann. Einem solchen Versuch, durch Rechtsmittel der griechischen Zivilprozeßordnung eine meeresverschmutzende Handlung vor Gericht zu bekämpfen, würden nämlich alle zum Schutz der privaten Rechte im griechischen Recht vorgesehenen Rechtsmittel zur Verfügung stehen, namentlich das Eilprozeßverfahren (Art. 682 ff. gr Zivilprozeßordnung) und die Abwehrklage des Art. 1108 gr Zivilgesetzbuches, die auch die vorläufige oder

---

<sup>46</sup>163/1991, LandG Nafplion, Eilprozeß, Νομικό Βήμα (Rechtstribun) (Zeitschr.) 1991, S.786 ff, anschl. Kommentar von I. KARAKOSTAS.

permanente Betriebsstilllegung einer verschmutzenden Anlage als Rechtsfolge haben können. Bezüglich des Schutzes privater Rechte werden im Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes 1147/81 die zum Schadensersatz verantwortlichen Personen bestimmt. Leider handelt es sich wieder um eine schiffs- und flugzeugbezogene Regelung, und man kann nur aufgrund des Verhältnismäßigkeitsprinzips, des Prinzips der vertragskonformen Auslegung und gestützt auf Art. 12 Abs. 1b des Gesetzes 743/77, die dort aufgezählten Personen zum Schadens- und Auslagenersatz verpflichten. Diese Personen sind demnach a) der Anlagebesitzer, b) der Ratsvorsitzende und das geschäftsführende Vorstandsmitglied, wenn die Anlage einer Gesellschaft gehört sowie c) der die Anlage allgemein Vertretende. Der zweite Absatz von Art. 4 des Gesetzes 1147/81 sieht auch einen besonderen Gerichtsstand für die Überprüfung der privatrechtlichen Streitigkeiten vor: die Zuständigkeit der Gerichte des Wohnorts des Angeklagten weicht dem ausschließlichen Gerichtsstand des Ortes, wo die Verschmutzung stattgefunden hat. Auf diese Art und Weise werden die finanziell schwächeren Ortseinwohner und Umweltvereine begünstigt, die möglicherweise gegen eine große Industrie gerichtlich vorgehen wollen.

#### **1.4. Tunesien**

Ähnlich wie in Frankreich fehlt es auch in Tunesien an speziellen nationalen Normen zur Ausführung des AP. Es wird deshalb auch hier ein Überblick über die nationale umweltrechtliche Gesetzgebung gegeben, um die realen Ausführungsmöglichkeiten des AP festzustellen. Anschließend wird zunächst ein allgemeiner Überblick, im Hinblick vor allem auf die Grundbegriffe des AP gegeben, die jeweils für sein Ziel und seinen Anwendungsbereich bestimmend sind: „*pollution*“ (Art. 2 BK, Art. 1 AP) und „*polluting discharges*“ (Art. 4 AP).

##### **1.4.1. Die allgemeine Umweltgesetzgebung**

Die erste den Umweltschutz als direktes Ziel anstrebende Regelung gibt es in Tunesien seit 1988. Zu diesem Zeitpunkt wurde nämlich das Gesetz 88-91/2.8.88<sup>47</sup> erlassen, durch das ein Amt allgemeiner Zuständigkeit im Bereich des Umweltschutzes, die *agence*

---

<sup>47</sup>J.O.R.T., 2.8.1988, Nr. 52, S. 1102-1103.

*nationale pour la protection de l'environnement (ANPE)*, gegründet wurde. Inzwischen ist das Gesetz durch die *loi* 92-115/30.11.1992 modifiziert<sup>48</sup> worden. In diesem kurzem Text<sup>49</sup> befinden sich fundamentale umweltrechtliche Vorschriften, durch die aktuelle Institutionen und Prinzipien des Umweltrechts ins tunesische Recht eingeführt wurden: die Umweltverträglichkeitsprüfung (Art. 5), die Entstehung eines selbständigen Kontrollmechanismus in der Verwaltung (Art. 10 des Gesetzes 1988 und Art. 12 der Modifizierung von 1992), die Verpflichtung zur Beseitigung und Verminderung der Verschmutzung, zur Wiederverwertung des Industrie- und Haushaltsmülls und zur Wiedergutmachung von Umweltschäden (Art. 8 *nouveau* des Gesetzes von 1992).

Es handelt sich jedenfalls um ein Rahmengesetz: alle seine Vorschriften setzen eine ausführende untergesetzliche Normsetzung voraus, die im Text des Gesetzes wörtlich vorgesehen ist (z.B. Art. 5, Art. 10 I. des Gesetzes 88-91, Art. 8 (*nouveau*) I. des Gesetzes 92-115). Wesentliche Ausführungsvorschriften sind inzwischen tatsächlich erlassen worden, nämlich die Verordnung 90-2273<sup>50</sup> betreffend die Kontrollorgane, die *experts contrôleurs* des Umweltamtes und die Verordnung 91-362<sup>51</sup>, die die Einzelheiten im Hinblick auf die Anwendung der UVP-Institution vorsieht.

Im Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes 88-91 finden wir eine kurze Definition des Begriffes „Verschmutzung“: auch hier versteht man darunter die menschliche Handlung, also das Einbringen von Stoffen in die Umwelt: „das mittelbare oder unmittelbare Einbringen von biologischen, chemischen oder physikalischen Verschmutzungsstoffen (fr. „*polluants*“) in die Umwelt. Ob dabei Verschlechterung, Beeinträchtigung oder gar Gefährdung der Umwelt tatsächlich verursacht wird, ist nicht von Bedeutung. Der nationale Gesetzgeber bevorzugt eine breitere, stofforientierte Definition als die der BK (Art. 2a) und ist in dieser Hinsicht auch strenger als letztere, die in ihre Definition auch das Resultat der Verschmutzung miteinbezieht („*resulting in such deleterious effects...*“). Es bedarf einer weiteren Bestimmung des Begriffes „Verschmutzungsstoff“ (*polluant*). Was der tunesische Gesetzgeber darunter versteht, ist nirgends im uns

<sup>48</sup>J.O.R.T., 4.12.1992, S. 1539-1540.

<sup>49</sup>Die erste Fassung beträgt etwas weniger als zwei Seiten und die Änderung eine Seite.

<sup>50</sup>Décret 90-2273 du 25 décembre 1990 portant statut des experts contrôleurs de l'agence nationale de protection de l'environnement, J.O.R.T. 15.1.1991, S. 55.

<sup>51</sup>Décret 91-362 du 13 mars 1991 relatif aux études d'impact sur l'environnement, J.O.R.T., 26.3.1991, S. 451-453.

bekanntes tunesisches Umweltrecht definiert. Zur Ergänzung dieser Lücke bieten weder die BK noch das AP eine direkte Lösung an; es läßt sich dennoch – indirekt, aber sehr deutlich – aus dem AP, vor allem aus den Artikeln über die Schwarze und Graue Liste (Art. 5 und 6 und entsprechende Anhänge) feststellen, daß bestimmte Stoffe oder Einträge als Verschmutzungsstoffe gelten. In diesen Artikeln heißt es nämlich, daß die Verschmutzung, die durch diese Stoffgruppen verursacht wird, zu beseitigen (Art. 5) oder streng zu begrenzen (Art. 6) ist. Dies bedeutet, daß die entsprechenden Stoffgruppen vom internationalen Gesetzgeber als *de facto* „Verschmutzungsstoffe“ anerkannt sind. Diese Vorschriften können dann als direkt anwendbare Regelungen betrachtet werden. Dies ist wichtig für die weitere Ausführung des tunesischen Gesetzes 88-91 (modifiziert durch das Gesetz 92-115), da man den Begriff „Verschmutzung“ auch in den beiden später veröffentlichten ausführenden Texten findet.

Auch im Gesetz 92-115, das das Gesetz 88-91 modifiziert, finden wir an mehreren Stellen den Begriff „Verschmutzung“ (*pollution*) und den daraus abgeleiteten Begriff „*rejets polluants*“. Es handelt sich zunächst um den Art. 3 (*nouveau*), wo die Aufgaben der ANPE festgelegt werden. Dazu gehören u.a. auch a) die Bekämpfung aller Verschmutzungsquellen, also auch der Verschmutzungsquellen im Sinne der BK und des AP, und b) die Sicherung der Kontrolle und der Verfolgung der sog. „*rejets polluants*“. Gem. Art. 13 (*nouveau*), Abs. 2 ist die ANPE berechtigt, Ansprüche auf Wiedergutmachung von Umweltschäden vor den Gerichten geltend zu machen. Damit kann also ein Fall der Meeresverschmutzung als Grundlage für eine Rechtswegbeschreitung durch die ANPE dienen. Wie wir in den verfügbaren Gerichtsurteilen sahen (siehe Teil II, 4.3., Ende des Kapitels), wurden tatsächlich alle Prozesse auf Initiative der ANPE geführt. Auch hat in dem Urteil Nr. 67458/1.11.88 des Berufungsgerichts von Safakis die Verschmutzungstat als einzige rechtliche Grundlage für die Bestrafung des Täters ausgereicht, obwohl die erforderlichen ausführenden Vorschriften des Umweltgesetzes 91-88 noch nicht erlassen worden waren.

Auch bei der Annahme des Prinzips *pollueur-payeur* im Art. 8 (*nouveau*) des Gesetzes 92-115 ist der Begriff *pollution* von fundamentaler Bedeutung. So sind Personen oder Anlagen, deren Aktivität eine Umweltverschmutzung verursacht, verpflichtet, die Abfälle bzw. Abwässer (*matières rejetées*) zu beseitigen, zu verringern und unter

Umständen wiederzuverwerten, sowie die daraus entstandenen Schäden wiedergutzumachen. Schließlich ist der Begriff „Verschmutzung“ im Text des Gesetzes von anderen Arten der Umweltbelastung, nämlich von „Beeinträchtigungen“ und „anderen Formen der Umweltbeeinträchtigung“<sup>52</sup> sowie von „Schädigungen“<sup>53</sup> zu unterscheiden. Demnach ist die „Verschmutzung“ als ein schwererer Fall als die Schädigung oder die Verschlechterung zu verstehen. Zu diesem Konzept paßt dann auch das Heranziehen der in der BK vorgesehenen Definition zur weiteren Auslegung des Begriffes im nationalen Gesetzestext. In der BK wird die Aktion des Einbringens wegen ihrer schädlichen Folgen als Verschmutzung definiert. Der internationale Gesetzgeber macht das Vorliegen einer Verschmutzung von der Schwere und der Gefährlichkeit eines Eingriffs abhängig.

Der Anwendungsbereich des Gesetzes 88-91 ist sehr allgemein definiert. Aufgrund dieses Gesetzes kann die ANPE überall auf dem tunesischen Territorium intervenieren, auch auf dem Meer. Auch gehört die Bekämpfung „aller Verschmutzungsquellen“ zu den Aufgaben der ANPE<sup>54</sup>. Dieser Anwendungsbereich enthält dann auch die Verschmutzungsquellen, die für das AP relevant sind (Art. 4 AP). An zwei weiteren Stellen begegnet man den Begriffen *rejets polluants* und „*rejets solides, liquides ou gazeux*“; es handelt sich jeweils um die Kontrollverpflichtung der *agence* und um die Verpflichtung zur Bekämpfung, Verminderung usw. der durch diese (alle) Arten von Abfällen verursachten Verschmutzung. Die Bestimmung erlaubt auf alle Fälle das Eingreifen der ANPE bei jedem Einbringen ins Meer, da die Begriffe umfassender sind als die Verschmutzungsquellen, die im 4. Artikel des Protokolls bestimmt sind. Auch in der ausführenden Verordnung 90-2273 über die Kontrollexperten finden wir den umfassenden Begriff „*sources de pollution*“ und zwar „*dans toutes les zones maritimes*“. Dieser Begriff entspricht dann auch dem Konzept des AP über die Quellen der Verschmutzung.

---

<sup>52</sup> Fr. „*nuisance*“ und „*dégradation de l'environnement*“, Art. 3 (nouveau) des modifizierenden Gesetzes 92-115.

<sup>53</sup> Fr. „*qui endommagent l'environnement ou dont l'activité cause une pollution de l'environnement*“, Art. 8 (nouveau), Ges. 92-115.

<sup>54</sup> Art. 3 Abs. 3 des modifizierenden Gesetzes 92-115.

#### **1.4.1.1. Die Verordnung 91-362 und die Einführung der UVP**

In der Verordnung 91-362, die die UVP ins tunesische Recht einführt, benutzt man zum größten Teil umfassendere Bezeichnungen, wie z.B. „*consequences negatives sur l'environnement*“ (Art. 8) oder „*consequences dommageables du projet sur l'environnement*“ (Art. 9 Abs. 5). Der Begriff „Verschmutzung“, wie er im Gesetz 88-91 definiert ist, wird jedoch an einer wichtigen Stelle der Verordnung herangezogen; es handelt sich um die Vorschrift des Art. 14 Abs. 2, wo der Begriff „neue Anlage“ zur Bestimmung des Anwendungsbereichs der Verordnung definiert wird. Als „*unité nouvelle*“, auf welche nämlich die in der Verordnung vorgesehene UVP anzuwenden ist, wird u.a. auch diejenige Anlage bezeichnet, deren Erweiterung, Umwandlung oder Änderung des Produktionsverfahrens „*des risques de pollution ou de degradation de l'environnement*“ verursacht.

#### **1.4.1.2. Die Verordnung 90-2273 über die *experts contrôleurs***

Dem Begriff „Verschmutzung“ begegnen wir auch in der Verordnung 90-2273, die den Status der Kontrollorgane (*experts contrôleurs*) der Umweltbehörde regelt und zwar auch im Hinblick auf die Meeresverschmutzung. So haben die *experts contrôleurs* gem. Art. 3 der Verordnung u.a. auch „*les sources de pollution dans toutes les zones maritimes soumises a la souverainete ou a la juridiction tunisiennes*“ zu kontrollieren. Der Begriff „Verschmutzungsquelle“ ist – hier wie oben – anhand einer Verbindung des Art. 2 Ges. 88-91 und der beiden Art. 5 und 6 AP auszulegen, zumal es sich hier ausdrücklich um Meeresverschmutzung handelt.

#### **1.4.1.3. Kompetenzverteilung im Umweltschutzbereich in Tunesien**

Kurz vor der Modifizierung des Gesetzes 88-91 durch das Gesetz 92-115 hat der tunesische Präsident einen Umweltminister ernannt<sup>55</sup>. Daraufhin folgten zwei Verordnungen: die eine bestimmt die Kompetenzen des Ministeriums „*de l'environnement et de l'aménagement du territoire*“; die zweite regelt die Organisation

---

<sup>55</sup> Décret 92-1098, 9.6.1992, portant nomination du ministre de l'environnement et de l'aménagement du territoire.



des neuen Umweltministeriums<sup>56</sup>. Ein Teil der Kompetenzen des bereits existierenden nationalen Umweltamtes wurde auf diese Weise auf das neue Ministerium übertragen. Die „Agence“ wurde unter der Aufsicht des Ministeriums gestellt<sup>57</sup> und blieb nach wie vor für die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Verschmutzungskontrolle zuständig. Zwei für die Umsetzung des AP wichtige Zuständigkeiten des Umweltamtes wurden in den Kompetenzbereich des neuen Ministeriums übertragen. Es handelt sich um a) um die allgemeine Zuständigkeit für die Entsorgung von Abfällen und das Einbringen von anderen Stoffen in die Umwelt<sup>58</sup> und b) die Beaufsichtigung der Einhaltung der internationalen Verpflichtungen des tunesischen Staates im Bereich des Umweltschutzes<sup>59</sup>.

Die „zentrale Verwaltung“ (*administration centrale*) des Umweltministeriums besteht aus mehreren Direktionen, deren Kompetenzen für die Meeresverschmutzung aus Festlandsquellen von Bedeutung sind. So ist die „*direction de l'environnement industriel*“ u.a. auch für die Bestimmung der Normen zuständig, die flüssige und feste Abfälle und die Abfallbeseitigung betreffen<sup>60</sup>. Die „*direction de l'environnement urbain*“ ist auch u.a. für die Kontrolle der Verschmutzung zuständig, die durch den Haushaltsmüll und die Haushaltsabwässer verursacht wird<sup>61</sup>. Schließlich hat die „*direction de la legislation et des affaires juridiques*“ auch Vorschläge zu unterbreiten, die Maßnahmen zur Anpassung des nationalen Rechts an den Vorschriften der internationalen Konventionen betreffen<sup>62</sup>.

#### 1.4.2. Die Umweltgesetzgebung vor der Gründung des ANPE

Vor dem Erlass des Gesetzes 88-92 und der Gründung der ANPE gab es in Tunesien kein Umweltrecht im heutigen Sinne des Wortes. Die neue Umweltgesetzgebung hat auf

---

<sup>56</sup> Es handelt sich um zwei am selben Tag, den 1.2.1993, erlassene Verordnungen, Nr.93-303 „fixant les attributions du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire“ und 93-304 „portant organisation du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire“, J.O.R.T. des 16.2.1993, S. 238-243.

<sup>57</sup> Art. premier (alinéa 3 nouveau):- L'agence est placée sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement.

<sup>58</sup> Art. 2 Abs. 4 der Verordnung 93-303.

<sup>59</sup> Art. 2 Abs. 8 der Verordnung 93-303.

<sup>60</sup> Art. 14 Abs. 3 der Verordnung 93-304.

<sup>61</sup> Art. 15 Abs. 2 Verordnung 93-303.

<sup>62</sup> Art. 19 Abs. 6 Gesetz 93-303.

Initiative der ANPE Institutionen gegründet und wichtige Normen eingeführt, namentlich die Umweltverträglichkeitsprüfung und die „*inspecteurs contrôleurs*“, für die die ANPE zuständig ist. Anders sieht es in Griechenland bzw. Frankreich aus, wo fast alle neueren Institutionen mit den älteren eng verknüpft werden, indem das neue (Umwelt-) Recht meistens von den bereits existierenden Verwaltungsorganen anderer Verwaltungsbehörden (z.B. dem Industrieministerium in Frankreich oder dem Ministerium für kommerzielle Seefahrt in Griechenland) anzuwenden ist. In Tunesien, im Gegenteil, scheint die Tendenz zu bestehen, alles von Anfang an auf neuen Boden zu gründen, was auch wichtige Vorteile haben kann. Das neue Recht bleibt dennoch zu einem großen Teil auf dem Niveau des Rahmengesetzes. Selbst die Institutionen der UVP und der Kontrollorgane bedürfen einer untergesetzlichen Normsetzung vor allem über gefährliche oder verbotene Stoffe und deren Grenzwerte, bezüglich z.B. der Meeresverschmutzung. Bis zum Erlass dieser neuen Vorschriften ist man zwangsläufig auch hier auf das alte normative Geflecht angewiesen. In Tunesien gibt es tatsächlich unter Einfluß des französischen Rechts, schon seit 1966 Regelungen, die in puncto Bekämpfung der Meeresverschmutzung von großer Relevanz sind. Ein großer Teil dieser Vorschriften bleibt heute, nach der Einführung des Umweltrechts, immer noch gültig. Bei diesen älteren Vorschriften handelt es sich zum großen Teil um Gesetze, Verordnungen und „Normen“, die nach dem französischen Modell des Gewässerschutzes (siehe den tunesischen *code des eaux*) und der „*installations classées*“ (s. den tunesischen *Code du travail*) konzipiert sind. Dazu kommen die Vorschriften über den ONAS, das Nationale Amt für Sanierung von städtischen und kommunalen Abwässern<sup>63</sup>. Am wichtigsten sind aber die Normen, die die flüssigen Abfälle und die Abwässer im Allgemeinen sowie deren Einbringen in die Gewässer betreffen (Gesetzgebung betr. die sogenannte „*normalisation et qualité*“). Diese vier Einheiten werden hier zunächst kurz skizziert, im Hinblick vor allem auf die Grundbegriffe und den Anwendungsbereich des AP.

---

<sup>63</sup>Office National de l'Assainissement (O.N.A.S.), gegründet durch das Ges. 74-73, 3.8.1974, J.O.R.T. 2-6.8.1974, S. 1742-1744. Dazu ausführlich anschließend bei der einschlägigen Textstelle.

#### 1.4.2.1. Das Industriegesetz 66-27 vom 30.4.1966

Die Einstufung von Anlagen und Aktivitäten als „*dangereux, insalubres ou incommodes*“ nach dem französischen Muster wurde in Tunesien durch das Gesetz 66-27 vom 30.4.1966<sup>64</sup> eingeführt, kodifiziert im sog. „*code du travail*“. Definition, Einstufung, Genehmigungserteilung, Beaufsichtigung und Bestrafung wegen des Betriebs gefährlicher oder beeinträchtigender Anlagen und Aktivitäten sind im sechsten Kapitel dieses „*code du travail*“ enthalten. *Ratio* dieser Regelung, die aus den sechziger Jahren stammt, ist natürlich nicht die Bekämpfung der Verschmutzung oder der Schutz der Umwelt, sondern u.a. der Schutz der „*öffentlichen Gesundheit*“ und der „*Landwirtschaft*“. Zur Ausführung dieses Gesetzes ist zwei Jahre später die Verordnung 68-88<sup>65</sup> erlassen worden. Hier sind die Einzelheiten der Genehmigungserteilung zur Ausnutzung von Anlagen geregelt. Eine „*elementare*“ Umweltverträglichkeitsprüfung ist vorgesehen (Art. 1 Abs. 3, Art. 5). Demnach ist bei jedem Antrag auf Genehmigung ein „*Plan*“ der Anlage vorzulegen. In diesem Plan muß u.a. auch der Umgang mit Abwässern und Abfällen konkretisiert werden und zwar „*dans tous les cas*“ (Art. 1 Abs. 3e)<sup>66</sup>. Nach Einführung der neuen Institution der Umweltverträglichkeitsprüfung (Verordnung 91-362, 13.3.1991<sup>67</sup>) hat die Gesetzgebung über die klassifizierten Anlagen in Tunesien bezüglich des Umweltschutzes an Bedeutung verloren, zumal es (anders als in Frankreich und in Griechenland) gleichzeitig ein neues Amt gibt, das für diese Umweltverträglichkeitsprüfung ausschließlich zuständig ist (die ANPE).

#### 1.4.2.2. Das Wassergesetz 75-16 vom 31.3.1975

Ein zweites für den Schutz der marinen Umwelt wichtiges Gesetz ist das Gesetz 75-16, 31.3.1975<sup>68</sup>, kodifiziert im „*code des eaux*“<sup>69</sup>. Dieses Gesetz enthält wichtige Vorschriften zum Thema Meeresverschmutzung, vor allem im ersten Teil des siebten Kapitels unter dem Titel „*Kampf gegen die Gewässerverschmutzung*“. Hier finden wir interessante Vorschriften, wie z.B. die Erhebung des Schutzes des biologischen Lebens

<sup>64</sup> *Code du Travail, édition 1922, Imprimerie Officielle de la République Tunisienne, S. 89 ff.*

<sup>65</sup> *Décret 68-88, 28.3.1968, concernant les établissements dangereux, insalubres et incommodes.*

<sup>66</sup> „*Le mode et les conditions d'évacuation, d'utilisation et de traitement des eaux résiduaires, ainsi que des déchets et résidus de l'exploitation sont dans tous les cas spécifiés et précisés*“.

<sup>67</sup> „*relatif aux études d'impact sur l'environnement*“, *J.O. Nr. 21, 26.3.1991, S. 451 ff.*

<sup>68</sup> *Loi 75-16, 31.3.1975, „portant promulgation des eaux“*, *J.O.R.T., 1.4.75, S. 612 ff.*

<sup>69</sup> *Imprimerie Officielle 1985, S. 4-41.*

im Empfangsmilieu sowie des Schutzes der Fischbestände zu normativen Zielobjekten (Art. 107). Auch gibt es in diesem Text, ähnlich wie im griechischen Gesetz zum Schutz des Meeres, ein allgemeines Einbringungsverbot, das insbesondere die Meeresgewässer (Art. 108) betrifft. Zudem enthält das Gesetz sehr fortschrittliche Regelungen. Wahrscheinlich dank der entsprechenden Entwicklung im französischen Recht enthält das Gesetz finanzielle Anreize zur Errichtung von Kläranlagen und sieht zugleich eine Steuererhebung für die Finanzierung der Abwässerbeseitigung (Art. 131 und 137) vor. In demselben Text ist auch die Gründung des Verwaltungsamtes vorgesehen, das für die Beseitigung der kommunalen Abwässer zuständig ist (Art. 137 Abs. 2). Dem Wort „Verschmutzung“ begegnet man zum ersten Mal im *code des eaux* im Titel des ersten Teils des siebten Kapitels („*lutte contre la pollution hydrique*“) als auch im Art. 107, wo die Bekämpfung der Gewässerverschmutzung als einziger Regelungsgegenstand der Vorschriften dieses Kapitels genannt wird. Das normative Ziel ist jedoch nicht die Bekämpfung der Gewässerverschmutzung an sich, sondern die dadurch bezweckte Erfüllung oder Ausgleichung<sup>70</sup> bestimmter Ansprüche und Interessen, die sich gegenseitig widersprechen können. Dazu zählen nicht mehr allein die öffentliche Gesundheit und die Landwirtschaft, sondern z.B. auch das biologische Leben des Empfangsmilieus, die Fischbestände sowie der marine Freizeitsport und die Ortschaften (Art. 107 Abs. 1), gleichzeitig aber auch die Industrie und jede andere menschliche Tätigkeit von allgemeinem Interesse – eine allzu breite Bestimmung! In einer Zeit wo der Umweltschutz noch kein Thema war, in einem Land mit großen Bedürfnissen und großen Ansprüchen auf Entwicklung, sollte ein solcher Ausgleichsversuch der entgegengesetzten Interessen nicht überraschen.

Erfreulich überrascht das Verbot jedes Einbringens oder Wegwerfens von Stoffen ins Meer (Art.108), wenn dadurch die öffentliche Gesundheit sowie die Meeresfauna und -flora beeinträchtigt wird und die wirtschaftliche und touristische Entwicklung der Küstenregionen in Frage gestellt wird. Obwohl der *code des eaux* prinzipiell den sog. „*domaine publique hydraulique*“ betrifft, wovon die Meeresgewässer ausgeschlossen sind (Art.1), gilt dieses Verbot ausschließlich für die Meeresgewässer. Wie im griechischen Gesetz 743/77, so haben wir auch hier ein allgemeines Einbringungsverbot in Form einer Sondervorschrift, die nur das Meer betrifft. Bedingung für das Eingreifen

---

<sup>70</sup> „satisfaire ou...concilier“

dieses Verbots ist grundsätzlich das Vorliegen des Tatbestands der Verschmutzung, ähnlich wie dies später auch in der BK formuliert wurde. Die genaueren Bedingungen, wann nämlich das Einbringen oder Wegwerfen von Stoffen ins Meer erlaubt oder verboten ist, müssen gem. Art. 124 Abs. 1 ff. in einer Verordnung konkretisiert werden. Die Grundvorschriften jedoch, wie das Verbot des Art. 108, dürfen dabei nicht verletzt werden (Art. 124 Abs.1)<sup>71</sup>.

Der Anwendungsbereich der gewässerschützenden Vorschriften unter dem Titel „*lutte contre la pollution hydrique*“ schließt nicht nur direktes oder indirektes Einfließen, Einbringen auch durch Wasserläufe und Deponien ein, sondern auch „*tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux...*“ (Art. 107 Abs. 2). Dieser Bereich ist also breiter als der des Art. 4 Abs. 1a des AP, wo zunächst von „verschmutzenden Ausflüssen“ („*polluting discharges*“) die Rede ist. Ansonsten überschneiden sich beide Regelungen, so daß kein Ergänzungsbedarf bei einer Umsetzung des AP besteht.

#### **1.4.2.3. Die Verordnung 85-56 als Ausführung der wasserbezogenen Gesetzgebung**

Am ausführlichsten jedoch werden die Einbringungen ins Meer in der Verordnung 85-56<sup>72</sup> geregelt. Diese Verordnung, die ihre Ermächtigungsnorm im Art. 124 des *code des eaux* (1975) hat, wurde später durch die sog. „*norme tunisienne*“<sup>73</sup> (1989) ergänzt, die sich sowohl auf den Art. 8 Abs. 3 und 9 der Verordnung 85-56, als auch auf Art. 8 Abs. 2 des inzwischen erlassenen Umweltgesetzes 88-91 stützt und durch die ministerielle Entscheidung von 1989<sup>74</sup> angenommen wurde.

Dem Text ihrer Einleitung nach bezieht sich die Verordnung wörtlich auf alle vorerwähnten Gesetze und stellt deren Ausführung zum Thema „*rejets dans le milieu recepateur*“ dar. Hier werden nun die Voraussetzungen festgelegt, nach denen das Einbringen ins Empfangsmilieu erlaubt oder verboten ist (Art. 1).

<sup>71</sup> „*Sans préjudice des dispositions stipulées dans les Articles 107 à 123 du présent code...*“

<sup>72</sup> Décret 85-56, 2.1.1985, „*relatif à la réglementation des rejets dans le milieu recepateur*“, J.O.R.T., 22.1.1985, S.110 ff.

<sup>73</sup> N.T. 106.002 (1989), „*Protection de l'environnement - Rejets d'effluents dans le milieu hydrique*“, *éditée par l'Institut National de la Normalisation et de la Propriété Industrielle, Tunis - Belvédère.*

<sup>74</sup> *Norme homologuée par arrêté du ministre de l'Economie Nationale du 20 Juillet 1989, JORT Nr.59, page 1322.*

Art. 2 enthält mehrere Definitionen von Begriffen, die für eine Umweltgesetzgebung im modernen Sinne relevant sind, darunter auch „*pollution*“ und „*rejet*“. Es ist interessant, daß diese Verordnung dem ersten tunesischen Umweltgesetz (Gesetz 88-91) vorangeht; so entsteht die eigentümliche Tatsache, daß eine untergesetzliche Norm, in diesem Fall eine Verordnung, das nach modernen Gesichtspunkten tunesische Umweltrecht, zumindest im Bereich des Meeresschutzes überhaupt einführt. Hierzu ist zu bemerken, daß vorher die Ratifikation des AP (29.10.1981) stattgefunden hat. Daraus läßt sich einerseits vermuten, daß die Ratifikation der BK und des AP möglicherweise innerstaatliche rechtliche Prozesse beeinflußt hat, wofür auch der Inhalt der Verordnung spricht. Weder die BK noch das AP, d.h. die nationalen Regelungen, die sie ratifizieren bzw. veröffentlichen, gehören jedoch zu den Rechtsnormen, die gemäß der Präambel der Verordnung bei ihrem Erlaß berücksichtigt worden sind. Dabei handelt es sich nicht um Ermächtigungsgrundlagen im engen Sinne, denn eine solche Ermächtigung ist im Text der Verordnung nicht zu finden; in der Präambel werden aber nach dem französischen Muster alle einschlägigen Normen aufgelistet, die, gemäß dem Wortlaut der Präambel, „berücksichtigt“ worden sind („*vu la loi Nr. ...*“ usw.). Andererseits gilt die Verordnung als de facto Umsetzung der einschlägigen Vorschriften des AP ins tunesische Recht kraft des Inhaltes und der Funktion ihrer Vorschriften; sie ist demnach auch vom nationalen Richter und jedem zuständigen Staatsorgan als Regelung höheren Ranges zu betrachten.

Im Art. 2 Abs. 4 der Verordnung 85-56 finden wir die erste Definition des Begriffes „Verschmutzung“ im tunesischen Recht. So versteht man darunter „das vom Menschen durchgeführte, direkte oder indirekte Einbringen von Stoffen oder Energie ins Empfangsmilieu, welches seine Qualität ändert oder Beeinträchtigungen hervorrufen kann, wie die Schädigung der Wasser- und der biologischen Bestände, Gefährdungen der Gesundheit von Menschen und Tieren, Störung des rechtmäßigen Gebrauchs des Empfangsmilieus“ (Art. 2 Abs. 4)<sup>75</sup>. Unter „Empfangsmilieu“ (fr. „*milieu récepteur*“), versteht man hier gem. Art. 2 Abs. 2 die natürliche Umgebung („*Milieu naturel*“),

---

<sup>75</sup> „On entend par «Pollution» l'introduction directe ou indirecte, par l'homme, de substances ou d'énergie dans le milieu récepteur susceptible d'altérer sa qualité ou de causer des effets nuisibles tels que dommages aux ressources en eau et aux ressources biologiques, risques pour la santé de l'homme ou de l'animal entrave à l'utilisation légitime du milieu récepteur“.

darunter auch das Meer und die Wasserläufe („*cours d'eau*“)<sup>76</sup>, in welche Abwasser jeglicher Herkunft eingebracht werden. Diese Definition des Begriffes „Verschmutzung“ überschneidet sich in den wichtigsten Punkten mit der der BK, da es sich in beiden Fällen um die menschliche Handlung, das Einbringen handelt, und nicht etwa um dessen Folgen für die Umwelt. Die Definition der BK (Art. 2.1) beschränkt sich auf die Meeresumwelt (*l'introduction directe ou indirecte, par l'homme, de substances ou d'énergie dans le milieu marin...*). Die Folgen der menschlichen Handlung sind in beiden Definitionen fast identisch. So geht es in der Definition der tunesischen Verordnung um Einbringen „*susceptible d'altérer sa qualité ou de causer des effets nuisibles tels que dommages aux ressources en eau et aux ressources biologiques, risques pour la santé de l'homme ou de l'animal entrave à l'utilisation légitime du milieu récepteur*“, während in der BK die Folgen wie folgt beschrieben werden „*effets nuisibles tels que dommages aux ressources biologiques, risques pour la santé de l'homme, entraves aux activités maritimes y compris la pêche, altération de la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation, et dégradation des valeurs d'agrément*“. In beiden Fällen geht es also um die Veränderung der Wasserqualität, Beeinträchtigung der biologischen Ressourcen, Gefährdung des menschlichen Lebens, Verhinderung der Nutzung. Gemäß der tunesischen Verordnung bezieht sich Letzteres auf jede rechtmäßige Nutzung des „Empfangmilieus“, während die meeresbezogene Vorschrift der BK bestimmte Nutzungen des Meeres vorsieht.

Unter „*rejet*“ versteht man gem. Art. 2 Abs. 5 „jede direkte oder indirekte Ausschüttung, Ausfluß, Wegwerfen, Abfluß von Wasser oder Materialien und im Allgemeinen jedes Ereignis, das die Qualität der Gewässer oder des Grundwassers verschlechtern kann“<sup>77</sup>. Die Bedingungen zur Regelung oder zum Verbot dieser „*rejets*“ sind das Ziel der Verordnung. Als Ausführungsvorschrift sowohl der Verordnung 85-56 als auch der anschließend dargestellten Verordnung 79-768 gilt die sog. „*norme tunisienne*“.

---

<sup>76</sup> „*Le Milieu naturel dans lequel sont déversés les effluents de toute origine: il s'agit de la mer, ..., des cours d'eaux, ...*“.

<sup>77</sup> „*tout déversement, écoulement, jet, dépôt direct ou indirect d'eau ou de matière et plus généralement tout fait susceptible d'altérer la qualité de l'eau superficielle ou souterraine*“.

#### 1.4.2.4. Das ONAS und die Verordnung 79-768

Ebenfalls relevant für die Umsetzung des AP ins tunesische Recht sind schließlich die Vorschriften über das Nationale Amt für die Verwaltung der kommunalen Kanalisationen und der Kläranlagen für Haushaltsabwässer (ONAS)<sup>78</sup>. Zu diesen Vorschriften zählt außer dem Gründungsgesetz des ONAS (Ges. 74-73) auch die ausführende Verordnung 79-768<sup>79</sup>, in welcher Einleitungsverbote und Genehmigungserteilung sowie allgemeine Regelungen, die die Funktion der Kläranlagen betreffen, enthalten sind. In diesen Vorschriften ist weder von Verschmutzung noch von verschmutzenden Einträgen die Rede. Die Schutzobjekte des Gesetzes und der Verordnung sind hauptsächlich die gute Funktion der kommunalen Kanalisationen und die öffentliche Gesundheit und Hygiene (Art. 12 Abs. 1 der Verordnung 79-768)<sup>80</sup>. Die Verordnung verweist jedoch mittelbar auf die zeitlich vorangehenden<sup>81</sup> Schutzvorschriften der Wasserschutzgesetzgebung. Gem. Art. 16 Abs. a kann die Genehmigungserteilung des Art. 13 gewissen Verpflichtungen unterstellt werden. Dazu gehören auch die seitens jedes öffentlichen Sanierungsamtes (SPA) einzuhaltenden Vorschriften, die bei der Einbringung von Abwässern in ein Empfangsmilieu zu beachten sind<sup>82</sup>. Die Worte „auferlegt sind“ können sich ja nur auf die entsprechenden Verbote des *code des eaux* sowie auf die hierauf basierende ausführende Normsetzung<sup>83</sup> beziehen. Diese Schutzvorschriften der Verordnung 79-768 sind nicht verpflichtend (Art. 16: „*peut être subordonné*“) und betreffen nicht den allgemeinen Fall, d.h. die Haushaltsabwässer, sondern den Sonderfall, nämlich jedes Einbringen von Abwässern ins öffentliche Kanalisationsnetz „*autres que domestiques*“<sup>84</sup>.

<sup>78</sup> „Loi 74-73 „portant création de l'Office National de l'Assainissement (O.N.A.S.)“, 3.8.74, JORT 2-6.8.1974, S. 1742 ff.

<sup>79</sup> Décret 79-768, „réglementant les conditions de branchement et de déversement des effluents dans le réseau public d'assainissement“, 8.8.1979, J.O.R.T. 18.9.1979, S.2454 ff.

<sup>80</sup> „Il est interdit d'introduire dans l'égout, le branchement particulier ou les installations intérieurs, tout objet, matériel produit ou liquide, qui peuvent ... de quelque manière que ce soit, entraver le bon fonctionnement des égouts ou des autres ouvrages d'assainissement ou promettre l'hygiène et la salubrité publique“.

<sup>81</sup> L. 75-16, 31.3.1975, portant promulgation du code des eaux.

<sup>82</sup> Art. 16: „L'autorisation peut être subordonné à des obligations visant: ...- le respect par le S.P.A. des prescriptions auxquelles le rejet des eaux usées dans un milieu naturel, ou le cas échéant l'utilisation de ces eaux aux fins d'irrigation, sont subordonnées“.

<sup>83</sup> Verordnung 85-56 und Norme Tunisienne.

<sup>84</sup> Art. 13 Abs. 1 Verordnung 79-768.



Diesbezüglich ist zweierlei zu bemerken: erstens, die Schutzvorschriften des *code des eaux* über die Verschmutzung und den Schutz des Empfangsmilieus sollen als höherrangige Normen auch beim Einbringen von Haushaltsabwässern vom Kanalisationsnetz aus in die Gewässer berücksichtigt werden. In dieser Hinsicht sind dann auch die Verordnung 85-96 und die *norme tunisienne* zu beachten, auch weil sie später als die Verordnung 79-768 angenommen wurden. Zweitens, ist die ganze das Kanalisationsnetz betreffende tunesische Gesetzgebung durch die BK und das AP zu ergänzen und dementsprechend auszulegen und anzuwenden.

## **1.5. Zusammenfassung zu der bisherigen Darstellung**

### **1.5.1. Allgemein**

Nachdem die BK und das AP in allen drei Ländern gemäß den jeweiligen Verfassungsnormen ratifiziert, gebilligt und veröffentlicht worden sind, stellt sich die Frage nach der weiteren Umsetzung in der Rechtspraxis der Vertragspartner. Aus der Darstellung und Auslegung der Vorschriften der BK und des AP (Teil I) hat sich gezeigt, daß einige dieser Vorschriften z.T. als *self-executing* angesehen werden können, andere aber bestimmte mehr oder weniger ausführliche Ausführungsvorschriften benötigen. Es hat sich auch gezeigt, daß die Verpflichtung der Vertragspartner oft darin besteht, diejenigen Behörden bzw. staatlichen Organe zu benennen, die mit bestimmten Aufgaben, z.B. mit der Überwachung der Meeresverschmutzung, beauftragt sind; in anderen Fällen wiederum müssen nationale Standards und nationale Normen vereinheitlicht werden. Um festzustellen, ob die erforderlichen Rechtsinstrumente und die rechtlichen Garantien für die wirksame Anwendung der internationalen Normen und für die Überprüfung dieser Anwendung durch die gemäß dem Vertrag zuständigen Organe (Sekretariat und Versammlung der Vertragspartner) in jedem Land vorhanden sind, mußten die relevanten nationalen Rechtsquellen untersucht werden.

Die erste Frage, die sich bei dieser ersten Darstellung der nationalen Rechtsvorschriften gestellt hat, war:

- a) ob der nationale Gesetzgeber konkrete Durchführungsvorschriften zur Umsetzung der internationalen Texte erlassen hat. Eine Erfüllung der

internationalen Verpflichtungen, die für jeden Staat aus den Vorschriften der BK und des AP entstehen, kann aber auch ohne solche konkrete Durchführungsmaßnahmen verwirklicht werden. Dies ist der Fall, wenn

- b) ob die existierenden Regeln des nationalen Rechts den Geboten der BK und des AP entsprechen, selbst wenn sie sich nicht wörtlich auf die internationalen Texte beziehen. In einem solchen Fall ist zwar die Beachtung der internationalen Normen und ihr Vorrang dem nationalen Recht gegenüber *expressis verbis* nicht garantiert. Eine solche Garantie kann nur dann erworben werden, wenn der nationale Rechtsanwender, also vor allem der Richter und die Verwaltung, der Rechtsauffassung sind, daß die einschlägigen nationalen Vorschriften vertragliches Völkerrecht ausführen und daß sie demnach vertragskonform ausgelegt und angewendet werden müssen. Wie im Teil II bereits aufgezeigt wurde, ist diese Möglichkeit anhand der geltenden Verfassungsvorschriften in Frankreich, Griechenland und Tunesien zwar formell gegeben; die drei Rechtsordnungen weisen aber in der Praxis unterschiedliche Haltungen dem vertraglichen Völkerrecht gegenüber auf, die dann auch unterschiedliche Garantien für die innerstaatliche Geltung des Völkerrechts zur Folge haben.

#### **1.5.1.1. Überblick der französischen Gesetzgebung**

Wie im Teil II aufgezeigt wurde, sind in Frankreich die ganzen Texte der BK und des AP veröffentlicht worden. Im französischen Recht sind weder für die BK noch für das AP konkrete Ausführungsvorschriften vorgesehen. Dementsprechend sind für die Verletzung der internationalen Vorschriften keine Strafen vorgesehen. Auch sind die Gemeinsamen Maßnahmen der Vertragspartner innerstaatlich nicht veröffentlicht. Die innerstaatliche Anwendbarkeit dieser Maßnahmen in Frankreich bleibt demnach aus nationalrechtlichen Gesichtspunkten fragwürdig. Voraussetzung für die Anwendbarkeit dieser Maßnahmen ist z.B. ihre Anerkennung als „*accords en forme simplifié*“ (Teil I). Die Anerkennung der innerstaatlichen Anwendbarkeit eines „*accord en forme simplifié*“ ist, wie im Teil II,2 aufgezeigt wurde, in der Rechtsprechung des *Conseil d'État* nicht unbekannt.

Da keine konkreten Ausführungsmaßnahmen für die BK und für das AP vorgesehen sind, hat sich die Frage gestellt, ob der Richter unter direkter Anwendung der internationalen Vorschriften die Verwaltung zu bestimmten Handlungen verpflichten kann oder bestimmte Handlungen verbieten kann. Obwohl der französische Richter prinzipiell die Verwaltung nicht zur Vornahme von Handlungen verpflichtet, ist der Bereich der Immissionsschutzregelungen von dieser Regel ausgenommen.<sup>85</sup> Da das AP zumindest ansatzweise solche Regelungen enthält, ist davon auszugehen, daß der Richter diese Regelungen anwenden kann, um den Erlaß bestimmter Verwaltungsakte anzuordnen oder zu verbieten.

In der französischen Verfassung ist der Umweltschutz nicht vorgesehen; auch ist der Vorrang des Völkerrechts dem nationalen Recht gegenüber und, vor allem, der Verfassung gegenüber zwar vorgesehen (Art. 55), in der Praxis allerdings nicht selbstverständlich (siehe Darstellung im Teil II). Aus diesem Zusammenhang ist zu schließen, daß die Normen des AP und der BK gebeugt werden könnten, wenn sie bei der Rechtsanwendung mit entgegengesetzten Vorschriften der Verfassung oder des nationalen Rechts kollidieren.

Eine besondere Gesetzgebung zum Schutz der marinen Umwelt gibt es in Frankreich nicht. Den normativen Rahmen, der für die Umsetzung des AP relevant ist, bilden drei verschiedene Normgruppen:

- a) das Wasserschutzgesetz 64-1245, modifiziert durch das Gesetz 92-2,
- b) die Gesetzgebung über die sogenannten „klassifizierten und deklarationspflichtigen Anlagen“, nämlich das Gesetz 76-663 (mod. 92-646 und 92-654). Als gemeinsame Ausführungsvorschrift beider Gesetze ist die „*arrêté*“ vom 01.03.1993 über die „Einleitungen ins Wasser“ erlassen worden, die wichtige Regelungen für die Umsetzung des AP enthält.
- c) das Naturschutzgesetz 76-629. Zu seiner Ausführung ist die Verordnung 77-1141 erlassen worden, die die Institution der Umweltverträglichkeitsprüfung regelt. Diese Institution ist für die Umsetzung des AP von fundamentaler Bedeutung, weil das AP auch eine «quasi» UVP vorsieht.

---

<sup>85</sup> Siehe statt and., FROMONT, op.cit., PRIEUR, op.cit.

Außer diesen drei normativen Komplexen gibt es noch weitere Vorschriften, die relevante Regelungen enthalten; so vor allem das Küstengesetz („*loi littoral*“) 86-2 und das Rahmengesetz 95-101 „zur Bekräftigung des Umweltschutzes“.

Das Rückgrat der nationalen Vorschriften, die für die Umsetzung des AP relevant sind, bildet die Wasserschutzgesetzgebung. Daraus ergeben sich folgende Schlußfolgerungen:

- a) Das alte Gesetz von 1964 (*loi* 64-1245) enthält, wie von einem Gesetz dieser Zeit zu erwarten ist, keine wörtliche Verpflichtung zum Schutz der Umwelt. Geschützte Güter sind die öffentliche Gesundheit, die lebendigen Meeresressourcen und die wirtschaftliche und touristische Entwicklung der Küstenregionen. Die Gefährdung dieser Güter durch eine Verschlechterung der (marinen) Umwelt und nicht die Verschlechterung – also die Meeresverschmutzung an sich – stellt einen Grund zum Verbot der schädlichen Einleitungen dar. Demselben Prinzip folgen auch die Ausführungsverordnung 73-218 und der ministerielle Erlaß vom 20.11.1979, wonach die durch eine Einleitung verursachte Veränderung oder Minderung der Gewässerqualität eine Voraussetzung zur Verweigerung einer Genehmigung darstellt.
- b) Im neuen Gesetz von 1992 (*loi* 92-3) gibt es zunächst die umweltschutzorientierte Zielsetzung (Art. 2, Schutz gegen jede Art von Verschmutzung, Verpflichtung zur Verbesserung der Gewässerqualität). Dennoch bleibt das entscheidende Kriterium für die Strafbarkeit einer Tat (eines Einleitens) nicht die Verschmutzung sondern die Verletzung der in der Genehmigung vorgesehenen Vorschriften. Eine wichtige Ausnahme, die als rechtliche Grundlage für umweltschonende Gerichtsurteile diente, war die Fischerei-Verordnung von 1912 (*décret* de 28.12.1912, „*réglementation de la pêche maritime*“), die ein striktes Einleitungsverbot vorsah, gültig jedoch nur für Einleitungen von Abwässern industrieller Herkunft. Das Küstengesetz von 1986 („*loi littorale*“, 86-2), das die Fischerei-Verordnung abgeschafft hat, bezeichnet jedes Einleiten als strafbar, wenn dadurch die Organismen, die für die Erhaltung bzw. die Fortpflanzung der lebendigen Meeresbestände wichtig sind, geschädigt werden können.

- c) Die Verordnung 87-279 und das neue Wasserschutzgesetz von 1992 haben die Tragweite der Gewässerschutzgesetzgebung auch auf die „*installations classées*“ und die Umweltverträglichkeitsprüfung erweitert. Seither muß bei der Anwendung des Naturschutzgesetzes 76-629, in dem die UVP geregelt ist, und der Verordnung 77-1133 über die klassifizierten Anlagen, das Gebot des Wasserschutzes berücksichtigt werden. Ähnliches ist auch im Hinblick auf die Gesetzgebung über die Abfallbeseitigung vorgesehen (Art. 8 des Gesetzes 92-3, betr. die Anwendung des Gesetzes 75-633 und der Verordnung 77-974 über Abfallbeseitigung).
- d) Einen wichtigen Versuch der Harmonisierung der Wasserschutzgesetzgebung mit der Gesetzgebung über die klassifizierten Anlagen und der UVP stellt vor allem der ministerielle Erlaß von 1993 dar (*arrêté du 1.3.1993*), der eine Vielzahl von wichtigen Regelungen enthält. Diese betreffen u.a. Einleitungen aus klassifizierten Anlagen und Anlagen, die von bestimmten Verpflichtungen befreit sind. Das Vorsorge-Prinzip findet hier Anwendung, indem die Einschränkung der Schadstoff-Emissionen schon bei der Planung einer Anlage zu berücksichtigen ist. Die Tragweite des Erlasses ist ziemlich beschränkt, da neun Gruppen von Anlagen sowie alle bereits existierenden Anlagen von seinem Geltungsbereich ausgeschlossen sind. Auch kann das ganze dort vorgesehene Schutzregime durch eine Sondergenehmigung des „*conseil supérieur des installations classées*“ ad hoc aufgehoben werden; dadurch können natürlich wichtige Verschmutzungsquellen willkürlich aus dem Geltungsbereich des Völkerrechts ausgenommen werden.

Für die Umsetzung des AP sind natürlich auch die einschlägigen Vorschriften des Europarechts von Bedeutung, soweit sie ins französische Recht aufgenommen worden sind (Verordnung 81-321 mod. durch die Verordnung 91-280 über die Badegewässer, Verordnung 91-1283 über die Muschelzucht-Gewässer etc).

#### **1.5.1.2. Die Ausführung der Konvention und des Protokolls in Griechenland**

Anders als in Frankreich und in Tunesien hat der griechische Gesetzgeber bei den Zustimmungsgesetzen (Gesetze 855/78 modifiziert durch das Gesetz 1147/81 und

1634/86) konkrete Vorschriften zur Ausführung der Konvention und des Protokolls vorgesehen. Diese Gesetze beinhalten:

- a) die für die Anwendung der völkerrechtlichen Normen zuständigen Verwaltungsorgane, vor allem diejenigen, die mit der Kontrolle über die Einhaltung der völkerrechtlichen Normen und mit der Auferlegung der vorgesehenen Strafen beauftragt sind. Diese sind vor allem die Hafenbehörden und sekundär auch die Organe des Umwelt- und Bauplanungsministeriums,
- b) konkrete Verwaltungsstrafen (Geldbußen) sowie strafrechtliche Strafen (Geld- und Freiheitsstrafen) und die Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit der Gerichte des Ortes, an dem die Verletzung der BK oder des AP, d.h. die Verschmutzung, stattgefunden hat (in Abweichung von der allgemeinen Zuständigkeit der Gerichte des Wohnortes des Täters gemäß der griechischen Strafprozeßordnung),
- c) Ermächtigung zum Erlaß weiterer Maßnahmen zur Ausführung des Protokolls, vor allem seiner Artikel 5 und 7, die ja hauptsächlich „ausführungsbedürftig“ sind (Gesetz 1634/86). Eine Untersuchung der bis jetzt veröffentlichten Rechtsprechung zeigt jedoch, daß die Gerichte sich bei Fällen von Meeresverschmutzung aus Festlandsquellen lieber auf die Quellen des nationalen Rechts berufen als auf das Völkerrecht.

Abgesehen davon, ob die griechischen Gerichte die konkreten Vorschriften zur Ausführung des AP und der Konvention berücksichtigen oder nicht, ist festgestellt worden, daß vor allem das oberste Verwaltungsgericht, das *Symvoulion Epikrateias* (SE) bereit ist, Vorschriften und Prinzipien des internationalen Umweltrechts auch dann anzuwenden, wenn die erforderlichen nationalen Maßnahmen zur Ausführung der internationalen Texte (noch) nicht getroffen sind (siehe 2343/87 SE, Abt. d, Ramsar-Konvention).

Eine weitere Besonderheit des griechischen Rechtssystems im Hinblick auf den Schutz der marinen Umwelt ist die Existenz eines besonderen Gesetzes zum Schutz dieser Umwelt; es handelt sich um das Gesetz 743/77 („zum Schutz der marinen Umwelt usw.“), das von den zuständigen Hafenbehörden und den Gerichten am häufigsten (soweit aus den veröffentlichten Gerichtsurteilen zu schließen ist) angewendet wird. Im Hinblick auf die internationalen Verträge, die die Verschmutzung auf Hoher See durch

Schiffe und Flugzeuge betreffen, gilt das Gesetz 743/77 als grundsätzliches Umsetzungsinstrument (Art. 3.1. und Art. 1.ιϵ). Eine entsprechende Anwendung der Vorschriften des Gesetzes 743/77 auch zur Ausführung des AP kann aus einer teleologischen Auslegung des Gesetzes abgeleitet werden. Anhand der Anwendung dieses Gesetzes hat die Rechtsprechung der beiden Obersten Gerichtshöfe (des obersten Zivil- und Strafgerichts Areopag und des *SE*) den Begriff der Verschmutzung objektiviert. Dabei gilt die Verschmutzung nur als strafbar, wenn dadurch Vorschriften des Gesetzes oder der erteilten Genehmigung verletzt worden sind.

Parallel und ergänzend zum Gesetz 743/77 gilt seit 1986 das neue (Rahmen-) Umweltschutzgesetz (Gesetz 1650/86) und der ministerielle Erlaß 69269/5387, der gemäß der entsprechenden europäischen Richtlinie die UVP ins griechischen Recht eingeführt hat. Im Gesetz 1650/86, wie auch im Gesetz 743/77, wird die „Verschmutzung“ als Zustand und nicht als menschliche Handlung bezeichnet. Bestraft wird ebenfalls die Verletzung der Vorschriften, ungeachtet der tatsächlichen Folgen für die Umwelt.

Abgesehen von diesen allgemeinen Gesetzen und Vorschriften sind auch folgende Texte, u.a. weil sie die Zuständigkeit von weiteren Behörden vorsehen und damit das Netz der parallel zuständigen Organe ergänzen, für den Schutz des Meeres relevant:

- a) der ministerielle Erlaß *Eiβ* 221/22.1.65 (mod. durch Γ1/17831/7.12.71 und Γ4/1305/2.8.1974), der inhaltsgemäß zum Gesundheitsschutz gehört, erlassen in den 60er Jahren, als es noch kein Umweltrecht gab.
- b) die industriebezogene Gesetzgebung, nämlich das Gesetz ΔΚΣΤ/1912 über die Industrieanlagen, das eine erste Klassifizierung der Anlagen vorsieht, das Zwangsgesetz 207/67 (Erlaß in der Zeit der Diktatur) und die Gesetzgebung über die Industriezonen (Gesetz 4458/65, Gesetz 742/77 und Ausführungsvorschriften).

### 1.5.1.3. Überblick der tunesischen Gesetzgebung

In Tunesien gibt es wie in Frankreich keine konkreten Ausführungsvorschriften für die BK oder für das AP. Für die Umsetzung des AP sind vor allem die Vorschriften des jungen Umweltrechts relevant. Das Umweltrecht wurde gleichzeitig mit der Gründung

einer unabhängigen Umweltbehörde, der *agence nationale pour la protection de l'environnement (ANPE)* durch das Gesetz 88-91 (mod. durch das Gesetz 92-115) eingeführt. Aus dem Zusammenhang des neuen Gesetzes und der einschlägigen Rechtsprechung läßt sich auf folgendes schließen:

- a) die Verschmutzung ist im Art. 2 Abs. 1 des Umweltgesetzes strenger definiert als in der BK; dabei reicht für die Subsumtion einer Handlung unter den Begriff der Verschmutzung das Einleiten von *polluants* in die Umwelt. Eine Definition des Begriffs *polluant* war in der tunesischen Gesetzgebung nicht auffindbar. Diese Lücke des tunesischen Rechts bietet eine optimale Möglichkeit zur direkten Anwendung des AP. Die in der Schwarzen und Grauen Liste vorgesehenen Stoffe können ohne Weiteres als *polluants* gelten, wenn man von einer direkten Anwendbarkeit dieser Vorschriften des AP ausgeht. Wie sich allerdings im Teil II gezeigt hat, ist das tunesische Rechtssystem gegenüber der direkten Anwendbarkeit des vertraglichen Völkerrechts sehr zurückhaltend. Aus den sehr wenigen vorhandenen Gerichtsurteilen, die sich mit dem Thema der direkten Anwendbarkeit von völkerrechtlichen Verträgen befassen, läßt sich schließen, daß die Voraussetzungen für eine direkte Anwendung des vertraglichen Völkerrechts in Tunesien vorwiegend aus politischen Gründen nicht vorhanden sind. Eine Auseinandersetzung der tunesischen Rechtsprechung und der Literatur mit den Voraussetzungen der innerstaatlichen Anwendbarkeit von völkerrechtlichen Normen in Hinblick auf Inhalt, Qualität und Normfassung der völkerrechtlichen Normen existiert nicht. Das Argument, daß eine tunesische Norm durch die einschlägigen Vorschriften des AP ergänzt werden kann, basiert demnach auf rein völkerrechtlichen Gesichtspunkten im Hinblick auf die direkte Anwendbarkeit der völkerrechtlichen Vertragsnormen. In den Gerichtsurteilen wird immer wieder ausgeführt, daß die Verschmutzung eine ausreichende und notwendige Voraussetzung für die Auferlegung einer Strafe beinhaltet.
- b) Zu den Zielen des Änderungsgesetzes 92-115 gehört die Bekämpfung der *rejets polluants*; danach ist die *ANPE* dazu berechtigt, gegen einen Umweltschaden direkt vorzugehen und die Wiedergutmachung gerichtlich geltend zu machen. Art. 8 des Gesetzes führt das Prinzip *pollueur-payeur* ein.
- c) In den Ausführungsvorschriften des Umweltgesetzes, nämlich in der Verordnung 91-362, durch die die UVP eingeführt wird und in der Verordnung 90-2277 über das



neue Kontrollorgan, die *experts contrôleurs*, dient die Verschmutzung einerseits als Kriterium für die Verpflichtung einer Anlage eine UVP vorzulegen, andererseits gehören die Quellen der marinen Verschmutzung ausdrücklich zu den Kontrollgegenständen der *experts contrôleurs*.

Auch ältere Vorschriften können bei der Umsetzung des AP eine (sekundäre) Rolle spielen. Dazu gehören **a)** der *code du travail* (1966), der die Vorschriften über die klassifizierten Anlagen enthält, **b)** der *code des eaux* (1975) und **c)** die nach französischem Muster vereinheitlichende Norm, nämlich die Verordnung von 1985 und die *norme tunisienne*. Der *code des eaux* enthält eine spezielle Vorschrift zum Schutz der marinen Umwelt unter dem Titel „Bekämpfung der Gewässerverschmutzung“. In dieser Vorschrift ist ein allgemeines Verbot jedes Einleitens von Stoffen ins Meer vorgesehen, wenn dadurch die öffentliche Gesundheit, die Meeresfauna und -flora und die wirtschaftliche und touristische Entwicklung der Küstenregionen gefährdet sind. Die Verordnung von 1985 ist die erste umweltrechtliche Vorschrift, noch bevor es in Tunesien ein Rahmengesetz gegeben hat. Die Mehrheit ihrer Vorschriften stimmen mit den Protokollvorschriften überein: Sie enthält u.a. Definitionen der Begriffe „Verschmutzung“, „Empfangsmilieu“ (*milieu recepateur*) und „Einleitungen“ (*rejets*), die mit denen der BK und des AP übereinstimmen.

### **1.5.2. Die konkreten Ausführungsvorschriften in Griechenland**

Von den drei Beispielländern der Arbeit gibt es nur in Griechenland konkrete Ausführungsvorschriften für die BK und das AP. Diese regeln grundsätzliche Themen, wie z.B. die Zuständigkeit der Behörden oder die Auferlegung und die Höhe von Strafen. Sie enthalten weiterhin die Ermächtigung an die Verwaltung oder den Gesetzgeber zum Erlaß von weiteren notwendigen Vorschriften.

Abgesehen von den konkreten Ausführungsvorschriften, dem Rang und der Geltungskraft (Kapitel II), die dem vertraglichen Völkerrecht von den jeweiligen nationalen Rechtsordnungen eingeräumt wird, wird im Rahmen dieses dritten Teils, die objektive „Kapazität“ der drei Rechtsordnungen zur Umsetzung der Konvention und des Protokolls überprüft. In dieser Hinsicht sind bestimmte Vorschriften des nationalen

Rechts zunächst allgemein relevant, im Hinblick vor allem auf die grundsätzlichen Vorschriften und Begriffe der BK und des AP.

### **1.5.3 Gemeinsamkeiten der Rechtsordnungen Frankreichs, Griechenlands und Tunesiens**

Zu den Gemeinsamkeiten zählt die Feststellung, daß in allen drei Ländern ein ähnlicher Verlauf bei der Entwicklung der einschlägigen Gesetzgebung zu beobachten ist. Diese Entwicklung teilt sich in zwei Phasen, nämlich in eine vor und eine nach der Einführung des modernen Umweltrechts. So haben wir in Frankreich, Griechenland und Tunesien zunächst eine (industriebezogene) Gesetzgebung über die klassifizierte Anlagen und eine Gesetzgebung zum Schutz der Gewässer. In diesen zwei Normgruppen finden wir Vorschriften, die die Gewässerverschmutzung verbieten. Ziel der Vorschriften ist hier nicht der Schutz der Gewässer sondern der Schutz anderer Güter, wie der öffentlichen Gesundheit, der natürlichen Bestände, der Fischerei etc. Zu diesen Normgruppen gehören Vorschriften, die für die Umsetzung des Protokolls relevant sind, wie z.B. das Verbot des Einleitens von bestimmten Schadstoffen, die Einleitungsgenehmigung, die zuständigen Behörden. Der Rang dieser Vorschriften variiert. So haben wir z.B. in Griechenland die Vorschriften zum Schutz der Gewässer in Form eines ministeriellen Erlasses, während wir in Tunesien einen *code des eaux* und in Frankreich ein Rahmengesetz haben.

In allen drei Ländern gibt es spätestens seit Ende der 80er Jahre umweltrechtliche Vorschriften und Institutionen, darunter Naturschutzgesetze in Frankreich, Meeresschutzgesetze in Griechenland oder spezielle Vorschriften zum Schutz der marinen Umwelt im Rahmen des Gewässerschutzes in Tunesien. In allen drei Ländern haben wir auch Rahmengesetze im Bereich des Umweltschutzes (1986 in Griechenland, 1988 in Tunesien, 1995 in Frankreich). Diese Normgruppen enthalten u.a. Sonderregelungen betreffend die Einleitung von Schadstoffen ins Meer, vor allem im Rahmen der gleichzeitig eingeführten Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Auch werden spezielle Verwaltungsorgane mit dem Umwelt- oder sogar mit dem Meeresumweltschutz beauftragt.

#### 1.5.4. Gemeinsamkeiten unter zwei Ländern

Weitere **Gemeinsamkeiten** sind jeweils **unter zwei von den drei Ländern** zu beobachten. So haben wir in Griechenland und in Tunesien speziellere Vorschriften, die die Meeresverschmutzung betreffen, während in Frankreich die Wasserverschmutzung als allgemeines Regelungsobjekt der einschlägigen Gesetze die Regel ist, mit Ausnahme des Fischereigesetzes. Auch erfolgt in Frankreich und Tunesien die Vereinheitlichung der Gesetzgebung in verschiedenen Bereichen, z.B. des Naturschutzes und des Gewässerschutzes, durch untergesetzliche Normen. Mehrere Vorschriften, die für die Umsetzung des Protokolls relevant sind, befinden sich aus diesem Grund in Verordnungen oder sogar in ministeriellen Erlässen. Dadurch besteht die Gefahr, daß der höhere Rang dieser Normen, die Völkerrecht umsetzen, nicht garantiert ist. Wie im vorigen Kapitel aufgezeigt wird, wird dem vertraglichen Völkerrecht in den drei Rechtsordnungen unterschiedliche Anerkennung, Rangstellung und direkte Anwendbarkeit eingeräumt. Demnach sind auch bei der konkreten Integration der Konvention und des Protokolls ins innerstaatliche Recht der drei Vertragspartner grundsätzliche Unterschiede zu beobachten.

#### 1.5.5. Unterschiede

Diese **Unterschiede** sind zunächst bei der Auswahl des normativen Instrumentariums, das die Konvention und das Protokoll ins innerstaatliche Recht umsetzt, merklich. In Frankreich ist die Konvention durch ein Gesetz, das Protokoll wiederum durch eine Verordnung (*décret*) ratifiziert und veröffentlicht; Ausführungsmaßnahmen sind nicht vorgesehen. In Tunesien wurde die Konvention durch Gesetz ratifiziert und durch *décret présidentiel* veröffentlicht; das Protokoll ist durch *ratification présidentielle* ratifiziert und durch Verordnung veröffentlicht worden. In Griechenland wurde zunächst die Konvention, später das Protokoll durch Gesetz in *uno actu* ratifiziert und veröffentlicht. In beiden Gesetzen sind Ausführungsvorschriften für die Konvention und für das Protokoll vorgesehen.

Wie bereits aufgezeigt wurde, sind die relevanten nationalen Vorschriften manchmal in Texten niedrigen Ranges, wie z.B. in ministeriellen Erlässen zu finden. Da die

Verwaltung und die Gerichte nicht immer bereit sind, die direkte Anwendbarkeit des Völkerrechts anzuerkennen und seine Vorschriften ohne weiteres anzuwenden, benachteiligt leider die Umsetzung des Völkerrechts ins nationale Recht durch untersetzliche Normsetzung sowohl die Rechtssicherheit als auch den höheren Rang der internationalen Normen. Ein weiteres Problem beinhaltet die Haltung der juristischen Literatur diesen „niedrigeren“ Normen gegenüber. Der einzige Weg, über die Existenz dieser untergesetzlichen Texte überhaupt informiert zu werden, ist manchmal die Befragung der mit ihrer Anwendung beauftragten Verwaltungsorgane. Die juristische Literatur begnügt sich oft mit der Darstellung der jeweiligen grundlegenden Vorschriften und befaßt sich nicht mit der Phase der Anwendung, die dann den Rechtssoziologen oder den Verwaltungswissenschaftlern überlassen wird. Oft sind aber gerade die für die Umsetzung eines internationalen Textes relevanten Rechtsnormen erst in solchen Erlassen vorgesehen, z.B. im französischen Erlaß von 1993, der wörtlich auf die Umsetzung von völkerrechtlichen Normen hinweist. Auf diesen wichtigen Text haben die Mitarbeiter der *direction régionale de l'industrie et de la recherche* von Marseille (Frankreich) hingewiesen. Die Mitarbeiter der zuständigen Hafenbehörde von Thessaloniki (Griechenland) zeigten in einem persönlichen Gespräch, daß sie im Hinblick auf die verschiedenen internationalen Umweltverträge ein differenziertes Rechtsbewußtsein entwickelt haben; so hielten sie, ohne es genau begründen zu können, die MARPOL für eine direkt anwendbare, verbindliche Rechtsquelle (betr. die Meeresverschmutzung, die durch Schiffe und Flugzeuge verursacht wird), während sie das Festlandsprotokoll und die BK als eine Angelegenheit des nationalen Gesetzgebers betrachteten, die keinen direkten Einfluß auf ihre Tätigkeit hat.

Es ist zu vermuten, daß diese interessante Haltung sowohl eine tatsächliche als auch eine rechtliche Grundlage hat.

Die tatsächliche Grundlage könnte darin besteht, daß im Rahmen der MARPOL die zwischenstaatliche Zusammenarbeit mehr entwickelt ist, indem z.B. mehrere Initiativen zur Gründung eines interstaatlichen Kontrollnetzes ergriffen worden sind, darunter gemeinsame Schulung der Hafenbeamten der Vertragspartner, Entwicklung von gemeinsamen Inspektionsformularen, Errichtung eines Systems gegenseitigen Austausches von Informationen zwischen den Hafenbehörden etc. Eine entsprechende Entwicklung ist im Fall der BK noch zu erwarten.

Die rechtliche Grundlage ist die Tatsache, daß die den Hafenbehörden gut bekannten relevanten Rechtsvorschriften, nämlich das Gesetz 743/77 „zum Schutz der marinen Umwelt“ nur insofern auf die internationalen Verträge verweisen, als es sich um solche betreffend die Verschmutzung durch Schiffe und Flugzeuge handelt (Teil II, I).

#### **1.5.6. Die Anwendung völkerrechtlicher Normen in Tunesien, Frankreich und Griechenland**

Vor allem in Tunesien, in geringerem Maße auch in Frankreich, weigert sich der nationale Richter, völkerrechtliche Normen anzuwenden. Anders ist es in Griechenland, wo die direkte Anwendbarkeit des Völkerrechts, einschließlich der internationalen umweltrechtlichen Verträge von den zuständigen Gerichten anerkannt ist. Eine Kernfrage im Rahmen dieser Arbeit ist, in welchem Maße die für die Umsetzung der Konvention und des Protokolls als relevant bezeichneten nationalen Rechtsvorschriften bei ihrer Anwendung in der nationalen Rechtspraxis mit den entsprechenden völkerrechtlichen Normen zumindest potentiell verknüpft werden können. Als Antwort auf diese Frage ist folgende Konstruktion vorzuschlagen:

- a) die Existenz der völkerrechtlichen Rechtsnormen und der Druck, den sie auf die nationalen Rechtsanwender ausüben, stellt eine dauernde Möglichkeit zur Vereinheitlichung der entsprechenden nationalen Normen der Vertragspartner dar, zumal es diesbezüglich wichtige Gemeinsamkeiten zwischen den drei Ländern gibt. Vor allem dort, wo die einschlägigen nationalen Normen relativ jung sind, wie in Tunesien, kann man vermuten, daß ihr Erlaß auch auf den Einfluß des Protokolls zurückzuführen sein kann.
- b) Auf dieselbe „stillschweigende“ Weise können die Konvention und das Protokoll als Faktor zur Gestaltung einer einheitlichen Rechtskultur bei den Rechtsanwendern auf nationaler Ebene dienen. Dies kann vor allem der Fall sein, wenn die Gerichte die entsprechenden nationalen Rechtsnormen „völkerrechtskonform“ anwenden. Die Bildung einer einheitlichen Rechtskultur entsteht aber auch mittelbar, z.B. durch gemeinsame Sitzungen, Arbeitsgemeinschaften und Initiativen der zuständigen Behörden der Vertragspartner, die die Konvention (und das Protokoll) vorsieht (Art. 5 II, 6 II, Art. 9, 10 II des Protokolls). Die völkerrechtlichen Normen stellen eine dauernde Möglichkeit zur Vereinheitlichung der nationalen Rechtsvorschriften dar,

indem sie die nationalen Rechtsordnungen zur Anpassung herausfordern und ihnen gleichzeitig das erforderliche Instrumentarium für diese Anpassung anbieten.

### 1.5.7. Zwischenergebnis

- a) Die Rechtsordnungen Frankreichs und Griechenlands sind dem Völkerrecht gegenüber offener als die Rechtsordnung Tunesiens. Die Gerichte in Griechenland sind und die Gerichte in Frankreich werden mit der Anwendung des vertraglichen Völkerrechts vertraut. Die zuständigen staatlichen Behörden wenden internationales Recht mehr oder weniger wirksam an und entwickeln das entsprechende Rechtsbewußtsein. Dennoch kommen die BK und das AP als direkt verbindliche und anwendbare Rechtsquellen in beiden Ländern offenbar nicht in Frage, im Gegensatz zu anderen ähnlichen oder vergleichbaren Konventionen.
- b) In Tunesien hat man dem Völkerrecht gegenüber eine vollkommen andere Einstellung. Seine Umsetzung ist der allmächtigen Exekutive vorbehalten. Die Vorschriften der Konvention und des Protokolls sind zwar veröffentlicht, es fehlt aber in der rechtspolitischen Praxis jede Garantie ihres höheren Ranges. Bei den einschlägigen Gerichtsurteilen fehlt jeder konkrete Verweis auf eine normative Rechtsgrundlage. Zur gerichtlichen Auferlegung einer Strafe reicht die Tatsache, daß eine Verschmutzung der Umwelt stattgefunden hat. Die zuständige Verwaltungsbehörde (*ANPE*) hingegen entwickelt ihr eigenes Rechtsbewußtsein; dort kennt man die Konvention und das Protokoll, Mitarbeiter des *ANPE* nehmen an den Sitzungen der Experten der Vertragspartner teil, bei der Erteilung von Genehmigungen oder bei der Durchführung von Inspektionen sind die einschlägigen nationalen Rechtsnormen anzuwenden. Die Umsetzung des Völkerrechts scheint insgesamt eine interne Angelegenheit der Regierung und der ihr nahestehenden zuständigen höheren Verwaltung zu sein. Als spezielles Organ entwickelt demnach die *ANPE* ihre eigene Rechtskultur. Das grundsätzliche normative Instrumentarium zur Umsetzung der Konvention und des Protokolls scheint vorhanden zu sein. Die zuständigen Umweltbehörden scheinen sogar besser und rationeller organisiert zu sein, als dies bei manchen westlichen Partnern der Fall ist. Die Widersprüche bleiben.

## 2. Die Überwachung der Meeresverschmutzung aus Festlandsquellen im Recht von Frankreich, Griechenland und Tunesien

### 2.1. Das Überwachungssystem der BK für die Verschmutzung des Mittelmeers

Die BK strebt die Entstehung eines umfassenden Überwachungssystems der Verschmutzung des Mittelmeers an. Zu diesem Zweck werden im Art.10 der BK unter dem Titel „*monitoring*“ bzw. „*surveillance continue de la pollution*“ allgemein formulierte Ziele festgelegt: Bestimmung der zuständigen nationalen Behörden, Teilnahme an internationalen Plänen zur Verschmutzungsüberwachung innerhalb der nationalen Gewässer, zum Verfassen, zur Annahme und Durchsetzung von Anhängen (zur Konvention), in welchen die erforderlichen Vorschriften für gemeinsame Verfahren und Standards der Verschmutzungsüberwachung festzulegen sind.

Wie man sieht, handelt es sich um Ziele, die zum größten Teil von den Vertragspartnern gemeinsam verfolgt werden müssen. Auch der Art. 8 des AP ist als Ausführungsvorschrift des vorerwähnten Art. 10 der BK zu verstehen und auszulegen. Art. 8 AP bezieht sich wörtlich auf die „Bestimmungen des Artikels 10 des Übereinkommens und der dort genannten Überwachungsprogramme“, im Rahmen derer auch seine konkreteren Vorschriften zu realisieren sind. Art. 8 sieht folgende Verpflichtungen der Vertragspartner vor:

- a) die Verpflichtung der Küstenstaaten, Überwachungstätigkeiten „so bald wie möglich“ und „soweit wie möglich“ auszuführen, „insbesondere im Hinblick auf die in Anhang I und II aufgeführten Stoffe oder Quellen“ (Art. 8 a),
- b) die Verpflichtung zur regelmäßigen Lieferung der einschlägigen Informationen (Art. 8 a) und
- c) die Verpflichtung, „die Wirkungen der im Rahmen dieses Protokolls getroffenen Maßnahmen zur Verringerung der Verschmutzung der Meeresumwelt zu bewerten“ (Art. 8 b). Abgesehen vom Art. 8 AP, wo der größte Teil der „überwachungsbezogenen“ Protokollvorschriften enthalten ist, findet sich auch im zweiten Absatz von Anhang II die Anforderung, die Überwachung von Einleitungen der Stoffe, Stofffamilien und -gruppen oder Verschmutzungsquellen der Grauen Liste (Art. 6 und Anhang II.A) gemäß Anhang III durchzuführen. Schließlich sind

weitere speziellere Regelungen für die Kontrolle der Verschmutzung durch bestimmte Stoffe bzw. zur Überwachung des Zustandes von Gewässern besonderer Zweckbestimmung in den von den Parteien zur Ausführung des Protokolls vereinbarten Gemeinsamen Maßnahmen<sup>1</sup> zu finden.

In den Gemeinsamen Maßnahmen sind folgende Regelungen zur Verschmutzungs- und Überwachungskontrolle vorgesehen:

a) Bestimmung der Methode zur Festlegung von „faecal coliforms“ in den Meeresgewässern mit den zwei Alternativen, die unter Punkt b) der „Interim Environmental Quality Criteria for Bathing Waters“<sup>2</sup> erwähnt sind<sup>3</sup>. Dabei sollen alle öffentlichen Erholungsstrände in die nationalen Überwachungsprogramme, die im Rahmen von MED POL PHASE II<sup>4</sup> aufgestellt wurden (*Interim Environmental Criteria for Bathing Waters*, Punkt c), einbezogen werden. In der am Ende des Textes der vorerwähnten Gemeinsamen Maßnahme für die Badegewässer aufgestellten Übersichtstafel gibt es noch zwei Hinweise, die zum Bereich der Überwachungstätigkeit gehören: die Festlegung der minimalen Anzahl von Probenentnahmen für „faecal coliforms“ auf zehn (10) und die Bestimmung der Auslegungsmethode: „*Ajustement graphique ou analytique à une distribution de probabilité lognormale*“.

b) Für das Messen des gesamten Quecksilbers in bestimmten Meeresorganismen soll die „*méthode de référence par spectrophotométrie d'absorption atomique à vapeur froide (PNUF/FAO/ AIEA/COI, Nr. 8, rev.1, 1984)*“ und beim Methylquecksilber sollen die

---

<sup>1</sup> Text der bis Oktober 1989 vereinbarten Gemeinsamen Maßnahmen in MEDITERRANEAN ACTION PLAN, UNEP, COMMON MEASURES adopted by THE CONTRACTING PARTIES TO THE CONVENTION FOR THE PROTECTION OF THE MEDITERRANEAN SEA AGAINST POLLUTION, MAP Technical Reports Series No 38, Athens 1990. Weitere Maßnahmen, die auf der späteren 7. Konferenz (Kairo, Oktober 1991) der Vertragspartner angenommen wurden, sind zunächst im UNEP(OCA)/ MED IG.2/4, 11 Oktober 1991, UNEP, Athens 1991 zu finden.

<sup>2</sup> *Fourth Ordinary Meeting of the Contracting Parties*, Genua, 9-13 September 1985, UNEP/IG.56/5).

<sup>3</sup> „*Determination of Faecal Coliforms in sea-water by the Membrane Filtration Culture (MFC) Method*“ oder „*Determination of Faecal-Coliforms in sea-water by the Multiple Test Tube (MPN) Method*“.

<sup>4</sup> MED POL II ist der dem Überwachungs- und Bewertungsziel der Verschmutzung im Mittelmeer gewidmete Teil des Aktionsplans für das Mittelmeer (MAP, Barcelona, 4.2.1975) des UNEP. Siehe darüber PNUF, *Le Plan d'Action pour la Méditerranée, Sauver un Patrimoine Commun, Nations Unies, Athènes*, 1992, S. 19-22. Auch THACHER, P.S., MEITH, N., a.a.O. (Teil 1, I, Fußn. 6), S. 161-168 und THATCHER, in OCEAN YEARBOOK 4, S. 455. Siehe weiter in DEJEANT-PONS, M., „*Les Programmes des Mers Régionales: Le Plan d'Action pour la Méditerranée*“ in CHEROT, J.-Y., ROUX, A., *Droit Méditerranéen de l'Environnement, Paris Economica 1988*, S. 93: „*un programme à long term de surveillance continue et de recherche relatif au Plan d'Action pour la Méditerranée (MED POL)*“. Dort auch ausführlich über die MED POL Aktivitäten in S. 105-106.



„méthode de référence par chromatographie en phase gazeuse“ (PNUE/FAO/AIEA, Nr. 13, 1984) sowie andere, zu vergleichbaren Resultaten führende Methoden angewendet werden. Im Rahmen der gleichen Maßnahmen (Punkt d) soll die Probenentnahme und Analyse auch anderer, im Rahmen von MED POL II nicht vorgesehener Meeresprodukte eingeführt werden. Hierbei handelt es sich um Produkte, von denen man weiß, daß sie Quecksilber speichern<sup>5</sup>.

c) Im Text der Gemeinsamen Maßnahme zur Vorbeugung der Verschmutzung durch Quecksilber<sup>6</sup> finden sich zwei, wenn auch nur „gegebenenfalls“ anzuwendende Überwachungsvorschriften. Erstere sieht eine tägliche, repräsentative Probenentnahme vor, die alle 24 Stunden durchzuführen ist, wobei auch der Quecksilbergehalt gemessen werden soll. Nach der zweiten Überwachungsvorschrift ist die Messung der totalen Abflußmenge im gleichen Zeitabschnitt durchzuführen. Des weiteren (Punkt c) ist die allgemeine Verpflichtung zu einer „geeigneten“ ständigen Überwachung sowohl für die existierenden als auch für die neuen Ableitungen vorgesehen, um die allmähliche Entwicklung festzustellen.

d) Zur Einschätzung der mikrobiologischen Qualität der Muschelzuchtgewässer sind die Muscheln zu untersuchen (Punkt d der Gemeinsamen Maßnahme über die Qualitätskriterien der Muschelzucht-Gewässer<sup>7</sup>). Dabei sind (besser) das Fleisch und die Klappenflüssigkeit zu untersuchen. Die Ergebnisse sind in CF/100 ml anzugeben. Auch das Meßverfahren selbst wird sehr genau beschrieben: Erhitzung auf zwischen 37°C + 0,5°C einschl. Gärung in flüssigem Substrat für einen Zeitabschnitt von 24-48 Stunden, gefolgt von einem Bestätigungstest in 44°C + 0,2°C von 24stündiger Dauer. Die Nummerierung soll nach der Methode NPP (*nombre le plus probable*) erfolgen. Die Probenentnahme ist wenigstens einmal alle drei Monate durchzuführen werden. Auch in diesem Falle sollen die Muschelzuchtgewässer in die nationalen Programme ständiger Überwachung einbezogen werden.

---

<sup>5</sup> *Critères Provisoires de Qualité du Milieu pour le Mercure*, in MAP/UNEP, a.a.O. (Fußn. 1), S. 31.

<sup>6</sup> MAP/UNEP, ebd., S. 33.

<sup>7</sup> MAP/UNEP, ebd., S. 35.

e) In der Gemeinsamen Maßnahme über die Altschmieröle<sup>8</sup> ist kein Meßverfahren vorgesehen. Der Grund dafür läßt sich aus dem normativen Inhalt dieser Maßnahme schließen: es handelt sich nämlich um ein absolutes Einleitungsverbot von Altschmierölen ins Mittelmeer, das spätestens bis zum 1.1.1994 zu realisieren ist.

f) Anders sieht es aus bei der Kadmium-Maßnahme<sup>9</sup>. Hier ist nämlich sowohl ein Abwassergrenzwert als auch ein Gewässergrenzwert für Kadmium vorgesehen. Dementsprechend ist eine „repräsentative“ Probenentnahme während eines Zeitabschnitts von 24 Stunden vorgesehen. Auch muß die monatlich abgeleitete Kadmiummenge anhand der täglichen Abflüßmengen kalkuliert werden. Für die Industrieanlagen, die jährlich maximal 10 kg Kadmium abfließen lassen, darf jedoch ein vereinfachtes Kontrollverfahren angewandt werden. Auch soll der Bodensatz und die Biota im Hinblick auf die festgelegten Gewässergrenzwerte regelmäßig überwacht werden (Punkt d).

g) Eine sehr wage definierte Überwachungspflicht ergibt sich aus der Maßnahme über die organohalogenen Verbindungen und die Stoffe, die solche Verbindungen im Meeresmilieu bilden können<sup>10</sup>. So müssen die Staaten nach Möglichkeit Programme kontinuierlicher Überwachung durchführen, um die Tendenzen und die Basiskonzentrationen dieser Verbindungen zu bestimmen und um die Zonen hoher Konzentration zu markieren.

Zu den bis 1990 in einer Gesamtausgabe veröffentlichten Gemeinsamen Maßnahmen kamen dann noch die durch die 7. Konferenz der Vertragsparteien (Oktober 1991) angenommenen Vorschriften hinzu:

h) Auch bei der Maßnahme über die Organophosphorverbindungen, vor allem der Pestizide, ist nur eine sehr allgemein gehaltene Überwachungspflicht vorgesehen; demnach soll das Vorhandensein solcher Stoffe in den „kritischen Zonen“ überwacht werden, um festzustellen, ob Maßnahmen zur Beseitigung der Verschmutzung notwendig sind.

---

<sup>8</sup> „Huiles Lubrifiantes Usées“, MAP/UNEP, ebd., S. 39.

<sup>9</sup> MAP/UNEP, ebd., S. 41.

<sup>10</sup> MAP/UNEP, ebd., S. 45.

i) Auf ähnliche Weise ist auch die Überwachungspflicht der synthetischen dauerhaften Stoffe formuliert. So sollen Forschungsstudien durchgeführt werden, um das Niveau, die Natur und die Quellen der Verschmutzung zu bestimmen. Um Veränderungen festzustellen ist die Überwachung alle 2-3 Jahre zu wiederholen.

j) Was die Überwachung der radioaktiven Stoffe angeht, ist allein die Aufforderung enthalten, die Meßmethoden und den gegenseitigen Austausch von Informationen im Bereich der Überwachung von radioaktiven Emissionen auf internationalem Niveau zu vereinheitlichen.

Nicht allein wegen der Aufforderung des Art. 10 der BK sollten die mit der Aufgabe der Verschmutzungskontrolle beauftragten nationalen Behörden von den Parteien angegeben werden. Ohne einen Überblick über diese Organe und deren Funktion bekommt man kein realistisches Bild von der Umsetzung, z.B. von den vorerwähnten Vorschriften der Gemeinsamen Maßnahmen bezüglich der Überwachungsmethode und der durch bestimmte Stoffe verursachten Verschmutzung oder vom Verschmutzungsgrad bestimmter Gewässer spezieller Zweckbestimmung. Die Verfolgung der normativen Ziele der internationalen und nationalen Gesetzgebung ist nicht nur eine Frage des Erlassens von Grenzwerten und der Anwendung von Verfahren wie der Umweltverträglichkeitsprüfung. Ohne eine koordinierte Überwachung durch eine rationell organisierte Verwaltung kann nicht von einer vollständigen Umsetzung der internationalen Regeln ins innerstaatliche Recht die Rede sein. Die vollständige Informierung der anderen Vertragspartner und des UNEP über die Funktion und Effektivität der Überwachung und über deren Ergebnisse bezüglich des Verschmutzungsgrades und folglich auch des Einhaltens oder der Verletzung der internationalen Normen erlaubt eine effektive Verfolgung der Durchsetzung der internationalen Regel im innerstaatlichen Bereich. Diese wichtigen Informationen sind die notwendige Grundlage für die Durchführung z.B. von gemeinsamen Überwachungstätigkeiten (Art. 10 Abs. 1 der BK) oder etwa für die Zusammenarbeit zur Beseitigung der Verunreinigung, die durch einen „gemeinsamen“ Fluß verursacht worden ist (Art. 11 Abs. 1). Ohne ein globales, übersichtliches Kontrollnetz der Industrie- und Haushaltsabwässer ist auch die vom AP geforderte Lieferung von Informationen bezüglich der durchgeführten Überwachung (Art. 8) und der eingeleiteten

Schadstoffmengen, die von dem Territorium der Vertragspartner abgeleitet werden (Art. 13 Abs. 2 b und c), nicht möglich.

## 2. 2. Frankreich

Die Organisation der französischen Verwaltung im Bereich der Überwachung der Meeresverschmutzung ist in vielen verschiedenen Gesetzestexten und in untergesetzlichen Texten geregelt. So finden wir zunächst im Wasserschutzgesetz von 1964 eine Ermächtigung an die Verwaltung, die Kontrollbedingungen über „*décrets en Conseil d'Etat*“ zu regeln (Art. 6 Ges. 64-1245). Auf diese Art und Weise sollen Bedingungen aufgestellt werden, unter denen die Kontrolle der physischen, chemischen, biologischen und bakteriologischen Eigenschaften sowohl der Empfangsgewässer als auch der Ableitungen durchzuführen ist. Vor allem aber sollen diejenigen Bedingungen bestimmt werden, unter denen die entsprechenden Probenentnahmen und Analysen durchzuführen sind (Art. 6 III). Durch das Gesetz 86-2 (Art. 10) wurde hier ein Absatz hinzugefügt, nach dem der Genehmigungsberechtigte mit den Kosten der Kontrolle belastet ist. Hierbei handelt es sich ausschließlich um die Kontrolle der Einhaltung der in der Genehmigung zur Einleitung oder Einbringung von Stoffen ins Meer (Art. 2 Abs. 2 Ges. 64-1245) enthaltenen Vorschriften. Der Artikel 9 des gleichen Gesetzes bestimmt weiterhin alle Behörden, die gleichzeitig und auf dieser ersten Ebene undifferenziert für die Durchführung der vorerwähnten Kontrolle (also Ableitungen- und Empfangsgewässerkontrolle) zuständig sind. Insgesamt sind hier 11 Gruppen von Behörden und Beamten genannt<sup>11</sup>, die zu verschiedenen Ministerien gehören und auf lokaler Ebene durch Präfekte zu koordinieren sind.

---

<sup>11</sup> „*Les fonctionnaires et agents assermentés et commissionnés à cet effet du service des ponts et chaussées (1), du service du génie rural (2), du service des mines (3) et des services extérieurs de la marine marchande (4) et de l'Institut scientifique et technique des pêches maritimes (5); Les fonctionnaires de l'administration des eaux et forêts (6) et les agents commissionnés visés à l'article 452 du code rural (7); Les agents des services de la santé publique spécialement commissionnés dans les conditions fixées à l'article 48 du code de la santé publique (8) et à l'article 4 de la loi 61-842 du 2 août 1961 (9); Les agents prévus aux art. 21 et 22 de la loi du 19 déc. 1917 modifié, relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes (10); Les agents des douanes (11)*“.

### **2.2.1. Ausführung durch die Verordnung 73-218, durch Art. L. 211-2 c.env. und durch Art. 39 der Verordnung 93-742 (29.März 1993)<sup>12</sup>**

Auf der ersten Ausführungsebene der „kontrollbezüglichen“ Regelungen dieses Gesetzes befindet sich die Verordnung 73-218, allerdings nur was die nicht-genehmigungspflichtigen Anlagen<sup>13</sup> angeht. So verweist Art. 17 („*Eaux de la mer dans les limites territoriales*“) auf Art. 14 und 16 bezüglich der Ausübung der Kontrolltätigkeit der Verwaltung nach Erteilung der Genehmigung. Danach nimmt nämlich der „*service instructeur*“ nach Ablauf einer in der Genehmigung festgelegten Frist einen „Kontrollbesuch“ vor, um die Einhaltung der im Genehmigungsakt vorgesehenen Vorschriften zu überprüfen (Art. 14, Abs. 1). Falls diese Vorschriften nicht eingehalten worden sind, schlägt der „*service instructeur*“ dem Präfekten vor, den Unternehmer zur Anpassung an diese Vorschriften innerhalb einer bestimmten Frist aufzufordern. Nach Ablauf dieser Frist findet eine zweite Kontrolle statt. Anschließend kann die Kontrollbehörde dem Präfekten gegebenenfalls die Genehmigungsrücknahme empfehlen (Art. 14 Abs. 3-5). Abgesehen von dieser, der Genehmigungserteilung folgenden, einmaligen Kontrolle sind auch regelmäßige, eventuell auch unvorhergesehene Kontrolltätigkeiten durch die Kontrollbehörde vorgesehen (Art. 16). Es handelt sich je nach Bedarf um Gewässer- oder Ableitungskontrollen gem. Art. 6 Abs. 3 des Gesetzes 64-1245. Diese Vorschriften wurden z.T. durch Art. L. 211-2 des Umweltgesetzbuches und durch die Verordnung 93-742 modifiziert. Demnach dürfen periodische Kontrollen ohne vorherige Absprache auf Kosten desjenigen, der das Einleiten von Abwassern realisiert, durchgeführt werden. Die Analyse der Probenahmen muss durch zwei verschiedene, öffentlichrechtliche oder genehmigte Laboren (Entscheidung des 12. November 1998, *JO* des 30. Dezember 1998) durchgeführt werden.

### **2.2.2. Ausführung durch die Verordnung 75-177**

Zur Ausführung dieses Art. 6 Abs. 3 des Wasserschutzgesetzes von 1964 über die Durchführung von Probenentnahmen und Analysen ist die Verordnung 75-177 erlassen

<sup>12</sup> Ausführlich in PRIEUR, M., *Droit de l'Environnement*, 5. Auflage, Paris, Dalloz 2004, S. 570-571.

<sup>13</sup> Nach der Modifizierung der Verordnung 87-279 heißt es im dritten Abs. des Art.1: „*Le présent décret n'est pas applicable aux rejets provenant d'installations classées pour la protection de l'environnement*“.

worden<sup>14</sup>. Diese Verordnung enthält genaue Vorschriften über die Durchführung der Überwachung sowohl der Einleitungen ins Wasser als auch des Empfangsmilieus (Art. 1). Einige dieser Vorschriften stimmen mit den Faktoren des Anhangs III des AP hinsichtlich der Überwachung der Einleitung bzw. des Einbringens überein. So sind z.B. die Vorschriften des Art. 4 Abs. 4 über die Daten, die die Berichterstattung des zuständigen Verwaltungsorgans zu enthalten hat, mit den Vorschriften des Anh. III, C.5 sinngemäß übereinstimmend (dabei handelt es sich vor allem um die Eigenschaften der Empfangsgewässer). Auch die im Art. 7 Abs. 1 S. 1 vorgesehenen Daten, auf die sich die Analyse der Einleitungen zu beziehen hat, stimmen mit den Vorschriften des Anh. III, A.7 (Eigenschaften des Abfalls) überein. Schließlich sind die im Art. 7 Abs. 1 S. 2 vorgesehenen Hinweise über die Quelle der Abfälle/Abwässer auch im Anh. III, A.1, 2 erwähnt.

Als Kontrollbehörde wird die (örtlich) zuständige Seebehörde bestimmt (Art. 17 Abs. 1 der Verordnung 73-218). Die nähere Bestimmung der örtlich zuständigen „Meeresgewässerpolizei“ wird nach Art. 10 Abs. 2 der Verordnung 87-154<sup>15</sup> einer gemeinsamen ministeriellen Entscheidung des Umweltministers und des Ministers für kommerzielle Seefahrt überlassen. Zu diesem Zweck wurde dann die ministerielle Entscheidung vom 6.12.1990<sup>16</sup> erlassen, welche als zuständige „Wasserverschmutzungspolizei“ vor allem für die Verschmutzung, die durch das Einbringen, Einfließen, Ableiten, Deponieren und Ausschütten verursacht wird, diejenigen Behörden bezeichnet, die „mit der Verwaltung einer Meeresbehörde beauftragt sind“ (Art. 1 Abs. 1). Wichtig ist, daß diese Entscheidung (ebenfalls wie die „arrêté“ vom 1.3.1993) eine vereinheitlichende Vorschrift der Gewässerschutz- und der Gesetzgebung über die *installations classées* darstellt. Die Durchführung dieser Vereinheitlichung auf der administrativen Ebene findet gleichzeitig mit dem Versuch statt, die zahlreichen wasserverwaltenden Behörden im Hinblick auf die Belange der Umweltverwaltung (vor allem der diesbezüglichen Erweiterung der Kompetenzen des

<sup>14</sup> 12.3.1975, J.O. 23.3, S. 3163.

<sup>15</sup> Über die Koordinierung der Verwaltungstätigkeiten im Wasserbereich, J.O.8.3.1987, S. 2619.

<sup>16</sup> „relatif à la police des eaux marines“, J.O. 18.12.1990, gemeinsam erlassen vom Umweltminister und vom Meeresminister.

Umweltministers) auf lokaler Ebene zu koordinieren<sup>17</sup>. Insofern stellt die Entscheidung vom 6.12.1990, was den Meeresbereich angeht, auch eine ausführende Maßnahme der Verordnung 87-154 dar<sup>18</sup>. Es wird dadurch auch klar, daß von allen im Art. 9 des Gesetzes 64-1245 vorgesehenen Verwaltungsorganen, allein diese Behörde zusammen mit der für die *installations classées* örtlich zuständigen Behörde für die Überwachung der Meeresverschmutzung aus Festlandsquellen tatsächlich zuständig ist. Zu diesem Zweck wurde durch Art. 2 der gemeinsamen Entscheidung vom 6.12.1990 die *CQEL* (*Cellule Qualité des Eaux Littorales*) errichtet, die im Rahmen der obenerwähnten Behörden (Seebehörden) funktionieren. Die Aufgaben, mit denen die *CQEL* beauftragt sind, werden als „*se rattachent à la police des faits susceptibles d'altérer la qualité des eaux*“ bezeichnet.

### 2.2.3. Die Entscheidung vom 20.11.1979

Im Anwendungsbereich des Dekretes 73-218, bei der Kontrolle der verunreinigenden Ableitungen, die nicht von „*installations classées*“ hervorgehen, stellt die Entscheidung vom 20.11.1979<sup>19</sup> (modifiziert durch die Entscheidung vom 22.8.1991<sup>20</sup>) die nächste Ausführungsstufe dar und enthält genauere Vorschriften im Hinblick auf die Ausübung der Überwachungstätigkeit der Verwaltung in diesem Bereich. Die in der Genehmigung enthaltenen Temperatur- und pH-Werte von Ableitungen, welche die Fischzucht- oder Badegewässer betreffen, sind wöchentlich zu kontrollieren. Dabei muß die Temperatur sowohl stromaufwärts als auch stromabwärts gemessen werden (Art. 4 Abs. 3 mod.). Eine Sonderregelung betrifft auch diejenigen Ableitungen, die Muschelzuchtgewässer beeinflussen können; demnach ist die Salzhaltigkeit der Muschelzuchtgewässer monatlich, die der restlichen vorgeschriebenen Werte (Temperatur, Farbe, suspendierende Stoffe) alle drei Monate zu erneuern. Die Metalle und die organohalogenen Substanzen sind alle sechs Monate zu überprüfen (Art. 4 bis). Da die entsprechenden Vorschriften der Gemeinsamen Maßnahmen bezüglich der

<sup>17</sup> Vgl. dazu ROMI, R., *L'Administration de l'Environnement, Erasme, La Garenne-Colombes*, 1990, S. 153 ff. über den Meeresbereich siehe MODERNE, F., „*L'Action Administrative en matière de Protection de l'Environnement Marin*“, *Quotidien Juridique* 7.6.1988.

<sup>18</sup> „*relatif à la coordination interministérielle et à l'organisation de l'administration dans le domaine de l'eau*“, *J.O.* 8 mars 1987.

<sup>19</sup> *relatif à la lutte contre la pollution des eaux (application du décret nr. 73-218 du 23 février 1973)*, *J.O.* du 19.12.1979).

<sup>20</sup> „*modifiant l'arrêté du 20.11.1979 relatif à la lutte contre la pollution des eaux*“, *J.O.* 5.10.1991, S. 445-0.

organohalogenen Stoffe und der „*matières en suspension*“ sehr allgemein formuliert sind, bilden sie kein ausreichendes Kriterium für eine diesbezügliche Überprüfung der nationalen Regelungen.

#### **2.2.4. Die Verordnung 91-1283**

Die die Muschelgewässer betreffenden Regelungen über die Frequenz der Kontrolle werden auch in der späteren Verordnung Nr. 91-1283<sup>21</sup> z.T. wiederholt. Hier wird eine Mindestfrequenz von Probenentnahmen und von Messungen im Hinblick auf die gleichzeitig festgelegten Grenzwerte vorgeschrieben. Unter dem Begriff „Metalle“ werden neun konkrete Elemente aufgezählt, u.a. auch das in der Schwarzen Liste des AP enthaltene Kadmium und Quecksilber, die ebenfalls das Regelungsobjekt zweier der vorerwähnten Gemeinsamen Maßnahmen der Vertragspartner darstellen. Ein vollständiger Vergleich zwischen den beiden Vorschriften ist zwar schwierig, da es sich bei der internationalen Regelung (vgl. oben unter f) hauptsächlich um Emissionenkontrolle handelt, während es sich bei der nationalen Regelung um die Kontrolle der Qualitätsstandards handelt. Ob die in der Verordnung vorgesehene Probenentnahme und Messung (einmal alle 6 Monate) der in der Gemeinsamen Maßnahme vorgesehenen Aufforderung zur regelmäßigen Überwachung des Bodens und der lebenden Organismen entspricht, kann man mit rechtlichen Kriterien schlecht beurteilen. Nach dem Wortlaut der Maßnahme ist es Ziel der Aufforderung sicherzustellen, daß die Kadmium-Zunahme die 50%-Grenze im Hinblick auf die bereits vorhandenen Werte im Medium („above background levels“), nicht überschreitet.

#### **2.2.5. Die ministerielle Entscheidung von 1993**

Die ministerielle Entscheidung von 1993 (modifiziert durch die ministerielle Entscheidung von 25.4.1995) im Bereich der „*installations classées*“ stellt eine gemeinsame Ausführungsnorm der Gewässerschutzgesetzgebung und der Gesetzgebung über die genehmigungs- und deklarationspflichtigen Anlagen dar. Im Rahmen dieser Entscheidung unterscheidet sich die Kadmium-Kontrolle von der der vorerwähnten

---

<sup>21</sup> 19.12.1991, „relatif aux objectifs de qualité assignés aux cours d'eau, sections de cours d'eau, canaux, lacs ou i-tangs et aux eaux de la mer dans les limites territoriales“, J.O. 21.12.1991, S. 16736.



Verordnung 91-1283 (betr. die Muschelzuchtgewässer). Bezüglich der Ableitungen der von der Entscheidung betroffenen genehmigungspflichtigen Anlagen wird die in der entsprechenden Gemeinsamen Maßnahme vorgesehene Regelung über die Ableitungskontrolle fast wörtlich übernommen (Art. 60 III a)<sup>22</sup>. Wichtig ist, daß hier ebenfalls Probenentnahmen vom „milieu récepteur“ gefordert werden: Während nämlich der Art. 60 den konkreten Ort der Probenentnahmen nicht bestimmt, finden wir im Art. 21 (unter dem Titel „Valeurs limites de rejet“) eine genaue Vorschrift über den Ort der Probenentnahmen. Demnach sollte dieser sich „möglicherweise“ dem Ableitungspunkt „am nächsten“ und „im Empfangsmilieu“ befinden. Es ist fragwürdig, unter rechtlichen Gesichtspunkten allein nicht überprüfbar, ob diese Art von Kontrolle sich mit dem „échantillon représentatif du rejet“ der Gemeinsamen Maßnahme identifiziert. Für den Rest der genehmigungs- bzw. deklarationspflichtigen Anlagen gelten leider immer noch die schwer übersichtlichen, in Verordnungen, Entscheidungen oder Rundschreiben enthaltenen Regelungen. Auch werden im Anhang I a dieser Entscheidung die genauen Messungsmethoden für alle einschlägigen Werte und Stoffe festgelegt. Es handelt sich ausschließlich um eine Liste der entsprechenden, bis zum Veröffentlichungsdatum der Entscheidung veröffentlichten „Normen“, die durch Angabe ihrer Kodenummer erwähnt werden. Die Liste soll in der Zukunft regelmäßig ergänzt werden, um die später veröffentlichten Normen mitzuberechnen. Was die Kontrolle der durch Cadmium verursachten Verschmutzung angeht, führt ein Vergleich zwischen der internationalen (d.h. in der entsprechenden Gemeinsamen Maßnahme der Vertragspartner vorgesehenen) und der nationalen Regelung nicht weiter, da die internationale Maßnahme sich mit den Vorschriften über die Probenentnahmefrequenz begnügt und das Thema der Messungsmethode nicht berührt.

Zum selben Thema der Messungsmethode wurde kurz nach dem Erlass der Verordnung Nr. 91-1283 eine ebenfalls vereinheitlichende Regelung zur Ausführung sowohl der Gewässerschutzgesetzgebung als auch der Gesetzgebung über die „installations classées“, nämlich die ministerielle Entscheidung vom 26.12.1991 erlassen<sup>23</sup>. In dieser Entscheidung (Anhang III) sind die Überwachungs- und Messungsmethoden für die

---

<sup>22</sup> „Pour les substances visées à l'article 32.4, un prélèvement continue proportionnel au débit et une mesure journalière doivent être réalisés lorsque le rejet annuel dépasse les valeurs suivantes: ...Cadmium: 10 kg an“.

<sup>23</sup> „relatif à la designation des eaux au titre de la directive CEE Nr. 78 659 du 18 juillet 1978“, J.O. 28.1.1992, CODE PERMANENT ENVIRONNEMENT ET NUISANCES Feuilles 84 (15.1.1992), S. 2945.

Muschelzuchtgewässer vorgeschrieben. Es handelt sich, z.B. bezüglich der Temperatur- bzw. der pH-Kontrolle, ebenfalls um einen direkten Hinweis auf die entsprechenden „normes francaises“, allerdings werden zusätzlich die Methoden erläutert. Was die Kontrolle der durch Kadmium verursachten Verschmutzung angeht, kann hier aus den schon vorerwähnten Gründen kein direkter Vergleich vorgenommen werden.

#### 2.2.6. Die Überwachung der Quecksilberschmutzung

Ein breiteres Spektrum zum Vergleich bieten die nationalen und internationalen Regelungen über die Überwachung der Quecksilberschmutzung. Die internationale Regelung ist die ausführlichere. Während die Gemeinsame Maßnahme von 1987 eine tägliche repräsentative Probenentnahme von der Ableitung und eine gleichzeitige Messung der totalen Abflußmenge vorschreibt, ist bei der Verordnung 91-1283 eine Probenentnahme der Muschelgewässer alle 6 Monate vorgesehen, ohne jeden Bezug auf stattfindende Ableitungen. Unter dem gleichen Gesichtspunkt (Kontrolle der Gewässerqualität) ist auch die ausführende Entscheidung vom 26.12.1991 formuliert, die in ihrem dritten Anhang die konkrete Messungsmethode für Muschelgewässer im Hinblick auf Quecksilberschmutzung vorschreibt. In diesem Fall jedoch betrifft die entsprechende „Gemeinsame Maßnahme“ von 1985 ebenfalls die Gewässer- und Organismenkontrolle und ist insofern mit der nationalen Vorschrift direkt vergleichbar; d.h., daß die französische Methode mit einer der Alternativen übereinstimmt<sup>24</sup>, die in der internationalen Regelung vorgeschrieben werden.

Ähnlich wie bei den Bestimmungen hinsichtlich des Kadmiums schreibt die jüngste, anlagebezogene ministerielle Entscheidung vom 1.3.1993 in ihrem Art. 60 Abs. 2 eine tägliche Messung des Quecksilbergehalts vor, unter der Voraussetzung, daß die jährliche Menge an Quecksilber in der Ableitung 7,5 kg überschreitet. Eine entsprechende „Schwelle“ finden wir jedoch in der entsprechenden Maßnahme der Vertragsparteien von 1987 nicht. Dort ist nämlich eine tägliche Messung ohne Einschränkung, allerdings nur „*le cas échéant*“, vorgeschrieben. Die Klausel „*le cas échéant*“ räumt dem französischen Gesetzgeber eine gewisse Ermessensfreiheit ein, die in diesem Fall zur Annahme des Grenzwertes von 7,5 kg pro Jahr führen darf. Als Messungsmethode ist im

<sup>24</sup> „Spectrométrie d'absorption atomique“.

Anhang Ia. der Entscheidung die in der Norme Francaise (NF) T90112 vorgeschriebene bestimmt worden. Eine Sonderregelung für die Überwachung der Konsequenzen der Meeresverschmutzung durch bestimmte Stoffe, u.a. auch durch Kadmium und Quecksilber, finden wir im Art.64 der ministeriellen Entscheidung vom 1.3.1993. Hier werden bestimmte Emissions-Grenzwerte (auf täglicher Basis) für diese Stoffe festgelegt. Die Überschreitung dieser Grenzwerte bei Ableitungen ins Meer oder in einen See zieht die Verpflichtung des Unternehmers nach sich, einen den örtlichen Bedingungen angepaßten Umweltüberwachungsplan zu errichten. Die Resultate dieser Maßnahme müssen mindestens alle drei Monate der für die Überwachung der genehmigungspflichtigen Anlagen zuständigen Behörde mitgeteilt werden.

### 2.2.7. Die Überwachung der Qualität der Badegewässer

Die Überwachung der Qualität der Badegewässer ist nach den Vorschriften der Verordnung 81-324 vom 7.4.1981<sup>25</sup> organisiert. So ist im Anhang I Sektion 3 der Verordnung eine wöchentliche Probenentnahme während der „saison“ vorgesehen, die im Falle einer besonders guten Wasserqualität auf eine monatliche reduziert werden kann<sup>26</sup>. Leider ist diese Vorschrift mit der entsprechenden Gemeinsamen Maßnahme von 1985 nicht vergleichbar. Letztere befaßt sich (unter I.a) ausschließlich mit dem Problem der „coliformes fecaux“ und sieht eine Übergangsphase vor. Während dieser Phase haben die über eine einschlägige Gesetzgebung bereits verfügenden Staaten die entsprechenden Normen weiter anzuwenden und vergleichende Studien durchzuführen und zu veröffentlichen. Im Fall von Frankreich handelt es sich um die Anwendung der Methoden, die im Anhang I der Entscheidung vom 29.11.1991 vorgesehen und gem. Anhang II der Entscheidung vom 26.12.1991 anzuwenden sind.

Auch die Gemeinsame Maßnahme über die Gewässer zur Meeresfrüchtezucht (1987) bezieht sich ausschließlich auf die „coliformes fecaux“. Die in der Verordnung 91-1283 vorgesehene Kontrollfrequenz kann mit keiner entsprechenden Regelung der Gemeinsamen Maßnahme verglichen werden. In beiden Vorschriften sind allein die

<sup>25</sup> „Fixant les normes d'hygiène et de sécurité applicables aux piscines et aux baignades aménagées“ (J.O. 10.4.1981, S. 995) modifiziert durch die Verordnung 91-980 vom 20.9.1991, (J.O. 26.9.1991, S. 12568).

<sup>26</sup> Vgl. MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ, DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SANTÉ, „Etat Sanitaire des Zones de Baignade en Mer“, 1990, S. 3.

Messungsmethoden vorgesehen und folglich miteinander vergleichbar. Obwohl der eigentliche Vergleich nur unter naturwissenschaftlichen Kriterien möglich ist, scheinen die beiden Methoden auf den ersten Blick nicht übereinzustimmen<sup>27</sup>.

## 2.2.8. Überwachung der Verschmutzung im Hinblick auf die übrigen GM

Da die restlichen Regelungen der Gemeinsamen Maßnahmen keine Überwachungsvorschriften enthalten, ist auch kein Vergleich mit den entsprechenden Stellen der französischen Gesetzgebung möglich. Es ist zwar wahr, daß die Überwachung der Meeresverschmutzung durch alle im AP vorkommenden Stoffe im französischen Recht ausführlich geregelt wird. Insofern befinden sich die zur Ausführung des AP getroffenen Gemeinsamen Maßnahmen weit unter dem Niveau des – allerdings erst neuerdings vollständig errichteten – Regelungsnetzes in Frankreich. In der zur Ausführung des AP vereinbarten Gemeinsamen Maßnahmen von 1989 über die Altschmieröle ist allerdings keine (einheitliche) Überwachungsmethode vorgesehen wahrscheinlich deshalb, weil ihre Einleitung gemäß derselben Maßnahme spätestens bis zum 1.1.1994 einzustellen ist. Ein entsprechendes absolutes Verbot finden wir in der französischen Verordnung 77-254<sup>28</sup> nicht. Gemäß Art. 1-3 dieser Verordnung dürfen gewisse Sorten von Altschmierölen unter besonderen, in ministeriellen Entscheidungen festzulegenden Voraussetzungen auch ins Meer eingeleitet werden. Auch ist in der Entscheidung vom 1.3.1993 über den Gewässerschutz gegen die durch bestimmte genehmigungspflichtige Anlagen verursachte Verschmutzung zwischen Altschmierölen und den restlichen Kohlenwasserstoffen nicht zu unterscheiden. Insofern beziehen sich die entsprechenden nationalen Regelungen über Grenzwerte und Überwachung auf sämtliche Kohlenwasserstoffe. Das Problem, dass dabei entsteht, daß nämlich die französische Gesetzgebung das Ziel des absoluten Verbots der Gemeinsamen Maßnahme von 1989 nicht verfolgt, wird im Teil VI. der Arbeit besprochen.

---

<sup>27</sup> Über die internationale Vorschrift oben unter I.d. Die französische Messungsmethode von Anhang III der Entscheidung vom 26.12.1991 besteht aus der stichwortartigen Vorschrift: „*Méthode de dilution avec fermentation en substrats liquides dans au moins trois tubes dans trois dilutions. Repiquage des tubes positifs sur milieu de confirmation. Dénombrement selon NPP (nombre le plus probable). Température d'incubation 44±0.5 C.*“ Das Nummerierungssystem ist auf jeden Fall identisch.

<sup>28</sup> 8.3.1977, „*relatif à la réglementation du déversement des huiles et lubrifiants dans les eaux superficielles, souterraines et de mer*“, J.O.19.3, S. 1494.

## 2.2.9. Struktur der Überwachungsmechanismen

Obwohl der französische Gesetzgeber schon durch die Verordnung 77-1133 (vor allem durch ihre Modifizierung durch die Verordnung 87-279<sup>29</sup>) eine Vereinheitlichung der Gewässerschutzgesetzgebung und der Gesetzgebung über die genehmigungs- und deklarationspflichtigen Anlagen angestrebt hat, bleibt die Zuständigkeit auf kommunaler Ebene für die Überwachung der Meeresverschmutzung aufgeteilt unter zwei voneinander unabhängige Verwaltungsbehörden. Es kann jedoch vorkommen, daß – dem Wortlaut der gesetzlichen Vorschriften nach – mehrere Behörden gleichzeitig für den gleichen Bereich (Anlage oder örtlich begrenzte Gewässer) zuständig sind. Das entscheidende Kriterium ist, ob es sich um die Überwachung einer genehmigungs- bzw. anzeigepflichtigen Anlage gemäß den Vorschriften des Gesetzes 76-663 und der Verordnung 77-1133 handelt oder nicht. Ist das erstere nämlich der Fall, so gilt dann gleichzeitig für die Zuständigkeit des „*servive maritime*“<sup>30</sup> auch die des „*directeur régional de l'industrie et de la recherche*“ gem. Art. 33 des Dekretes 77-1133. In diesem Artikel werden weiterhin die Beamten bestimmt, die als „*inspecteurs des installations classées*“ vom Präfekten ernannt werden dürfen (Abs. 2). Es handelt sich folglich um einen Überwachungsmechanismus, der zum Industrieministerium gehört und ggf. Aufgaben im Auftrag des Umweltministeriums unter der Amtsgewalt des Präfekten auf kommunaler Ebene durchführt<sup>31</sup>.

So hat man zwei parallel agierende, zu zwei verschiedenen Strukturen (Tourismus- und Industrieministerium) gehörende Mechanismen, die eine Aufgabe im Auftrag eines Ministeriums, dem Umweltministerium durchführen<sup>32</sup> und vom Präfekten auf kommunaler Ebene koordiniert werden.

Diese Mechanismen sind für zwei verschiedene Bereiche zuständig:

- a) auf der einen Seite gibt es die zum Tourismusministerium gehörenden *CQEL*<sup>33</sup>, die die Kompetenz für die Überwachung der Meeresverschmutzung innehaben. Die *CQEL* gehören zwar zum Ministerium für „*Equipement*“,

<sup>29</sup> 16.4.1987, art. 5, J.O. 23.4.1987.

<sup>30</sup> Ausführung des Gesetzes 64-12445 durch die Entscheidung vom 6.12.1990.

<sup>31</sup> Über die Rolle des Präfekten bei der Überwachung der *installations classées* vgl. ROMI op.cit., S. 57ff. Vgl. auch PRIEUR, M., a.a.O. (Teil 3,1, Fußn.2), 1991, S. 226-228.

<sup>32</sup> Über die sogenannten „*services extérieurs*“ des Umweltministeriums siehe u.a. LAUBADERE, André de, VENEZIA, JC, „*Traité de Droit Administratif*“, Abs. 279.

<sup>33</sup> Über die *CQEL* (*Cellule Qualité des Eaux Littorales*) siehe 2.2., Ende des Absatzes.

„Logement“ und „Tourisme“, sie funktionieren jedoch im Rahmen der mit der Verwaltung einer Meeresregion (*service maritime*) beauftragten Behörden (Art. 2 und 1 der Entscheidung vom 6.12.1990). Diese Meeresbehörden gehören wiederum strukturell zum Meeresministerium, das wie das Umweltministerium seine Struktur öfters geändert hat. Die Entscheidung vom 6.12.1990 über die *CQEL* und ihre Kompetenzen ist gemeinsam von den beiden für Meer und Umwelt zuständigen Ministern erlassen worden. Ihre Kompetenz basiert auf der zur Ausführung des Wasserschutzgesetzes erlassenen untergesetzlichen Normsetzung. Die Aufgabe der *CQEL* betrifft hauptsächlich die Kontrolle der Ableitungen von Stoffen ins Meer und ist demnach anlage- bzw. „aktivitätsbezogen“.

- b) auf der anderen Seite gibt es die *D.R.I.R.* (*Direction Régionale de l'Industrie et de la Recherche*), die zum Industrieministerium gehört und mit der komplizierten Aufgabe der Überwachung der genehmigungs- und deklarationspflichtigen Anlagen beauftragt ist<sup>34</sup>. Dennoch bleibt die Überwachungskompetenz des „*service maritime*“ auch in dem Anwendungsbereich der Gesetzgebung über die „*installations classées*“ erhalten, nach dem Vorbehalt von Art. 33 Abs. 1 der Verordnung 77-1133 (ergänzt durch Art. 10 der Verordnung 87-279)<sup>35</sup>. Beide Behörden verfügen demnach über gemeinsame Überwachungskompetenzen im Bereich der Meeresverschmutzung aus Festlandsquellen.

Ein besonderes Überwachungsobjekt stellen außerdem auch die Haushaltsabwässer dar und vor allem ihre übliche Entsorgung durch (kommunale) Kläranlagen. Die einschlägigen Regelungen befinden sich z.T. im Bereich der Gewässerschutzgesetzgebung, vor allem des Gesetzes 64-1245 und seiner ausführenden Verordnung von 1973<sup>36</sup>. Schon im Jahre 1953 wurde der Präfekt (des „*département*“) durch den „*Code de la Santé publique*“ (Art. L-1 und L-2) mit der Aufgabe beauftragt, die Abfall- und Abwasserentsorgung durch ein sogenanntes „*règlement sanitaire*“ zu

<sup>34</sup> Zur gesetzlichen Grundlage der Organisation des *D.R.I.R.* und seiner Rolle als „*service extérieur mis à la disposition du Ministère de l'Environnement*“ PRIEUR, M., a.a.O. (Teil 3,1, Fußn. 2), Abs. 253 (S. 217).

<sup>35</sup> „*Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 9 de la loi du 16.12.1964 susvisée, le directeur régional de l'industrie et de la recherche est chargé, sous l'autorité du commissaire de la République dans le département, de l'organisation de l'inspection des installations classées*“. Über den Art. 9 des Gesetzes 64-1245 siehe ausführlich in DESPAX/COULET, a.a.O. (Teil 1,3, Fußn. 70), S. 75-77.

<sup>36</sup> Darüber auch in DESPAX/COULET, ebd., S. 104-105.

regeln. Mit der Überwachung der Einhaltung des „*règlement sanitaire*“ sind gem. Art. L-48 (Ges. 64-643) des „*Code de la Santé*“ sowohl die örtliche Kriminalpolizei als auch die Gesundheitsinspektoren beauftragt.

## 2.2.10. Überwachungskompetenzen für Gewässer

Zu den bereits dargestellten Überwachungskompetenzen fügen sich die Überwachungskompetenzen für Gewässer besonderer Zweckbestimmung sowie gewisse polizeiliche Kompetenzen der kommunalen Körperschaften hinzu:

- a) Die *D.D.A.S.S. (Direction Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales)*, die zum Gesundheitsministerium gehört, ist gem. Art. 12 der Verordnung 81-324 für die Überwachung der „*baignades aménagées*“ zuständig. Doch hat auch der Bürgermeister weitreichende Kompetenzen im Bereich der Überwachung der Badegewässer. Diese Kompetenzen sind im Art. 32 des Küstenschutzgesetzes 86-2 vorgesehen<sup>37</sup>. So muß er u.a. die überwachten Regionen abgrenzen, die Überwachungsperioden bestimmen und die Öffentlichkeit über die Überwachungsergebnisse informieren<sup>38</sup>.
- b) In den untergesetzlichen Normen über die Muschelgewässer ist keine spezielle Überwachungsbehörde vorgesehen. Es sind jedoch die einschlägigen Verordnungen und Entscheidungen zur Ausführung der beiden Gesetzen, nämlich das über den Gewässerschutz und das über die „*installations classées*“ erlassen worden. Hieraus läßt sich schließen, daß beide vorerwähnten Behörden (*service maritime*, d.h. *CQEL*, und *D.R.I.R.*) für die Überwachung dieser Gewässer zuständig sind. Einen eigenen Überwachungsmechanismus sieht auch das Gesetz 75-633 über die Abfallbeseitigung vor. Wie im Art. 9 des Gewässerschutzgesetzes, wird hier ebenfalls keine neue spezielle Institution errichtet. Mit der Aufgabe der Untersuchung und der Feststellung von Gesetzesverletzungen werden acht Gruppen von bereits existierenden Behörden, einschließlich der Kriminalpolizei, beauftragt (Art. 26)<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> PRIEUR, M., a.a.O. (Teil 3,1, Fußn.2), S. 230, Abs. 273.

<sup>38</sup> Über die „traditionellen“ Kompetenzen des Bürgermeisters in puncto Gesundheit siehe LAUBADER- VENEZIA, a.a.O. (Fußn.31), Abs. 279. Dazu auch DESPAX/COULET, op.cit., S. 15.

<sup>39</sup> Vgl. hier COLSON, J.-P. „*La Responsabilité du Fait des Déchets en Droit Public Français*“ in *R.I.D.C.* 1-1992, S. 121-131.

- c) Dazu kommen noch die spezielle Fischereipolizei der Verordnung (vom 19.11.1859 mod. durch die Verordnung vom 28.12.1912<sup>40</sup>) und die Polizei der sogenannten „cours d'eau“, d.h. der Wasserläufe (Flüsse, Bäche, Kanäle), die ins Meer fließen und ebenfalls zum Anwendungsbereich des AP gehören (Art. 4 Abs. 1 a).

### **2.2.11. Verpflichtungen der Unternehmen zur Selbstkontrolle und Informationslieferung**

Ein wichtiges Element bei der Organisation der Überwachungstätigkeit der Verwaltung sind die dazu erforderliche Planung und die Infrastruktur sowie, vor allem, die Kosten. Diese Last wollte der französische Gesetzgeber den für die „installations classées“ zuständigen Kontrollbehörden stufenweise abnehmen. So wurde zu den Vorschriften des ersten Absatzes des Art. 18 der Verordnung 77-1133 durch die modifizierende Verordnung 86-1289 die Möglichkeit hinzugefügt, dem genehmigungspflichtigen Unternehmen durch ergänzende präfektorale Entscheidung die Verpflichtung aufzuerlegen, Informationen über die im Art. 2 und 3 der Verordnung erwähnten Punkte zu liefern (es handelt sich u.a. um die Reinigung und die Entsorgung von Abwässern und um die Abfallbeseitigung). Jeder Präfekt hat somit das Recht, von den Unternehmern regelmäßig Informationen zu verlangen, z.B. über die in den Abwässern enthaltenen Stoffmengen. Verbindlicher und präziser ist in dieser Hinsicht das neue Wasserschutzgesetz 92-3. Demnach sind die Anlagen bzw. Werke oder Aktivitäten, die gemäß den Vorschriften des Gesetzes (Art. 10) genehmigungs- oder deklarationspflichtig sind (praktisch alle Aktivitäten, die eine Einleitung ins Wasser oder eine Einbringung von Stoffen zur Folge haben), verpflichtet, über geeignete Messungs- oder Bewertungsmittel zu verfügen (Art. 12 Abs. 1). Der Unternehmer oder der Besitzer muß die Errichtung und Funktion dieser Mittel garantieren und die gespeicherten Daten drei Jahre behalten. Die bereits existierenden Anlagen müssen sich den Anforderungen dieser Vorschrift innerhalb von 4 Jahren nach Veröffentlichung des Gesetzes anpassen.

Dieselbe Linie verfolgt die spätere ministerielle Entscheidung vom 1.3.1993, die auch zur Ausführung des neuen Gewässerschutzgesetzes erlassen worden ist. In ihrem Art. 58 schreibt sie eine Verpflichtung zur „Selbstkontrolle“ der Industrie vor, gültig leider nur

---

<sup>40</sup> DESPAX, M., a.a.O. (Teil 3,1, Fußn. 16), 1980, S. 669.



für diejenigen genehmigungspflichtigen Anlagen, die sich in ihrem Anwendungsbereich befinden. So muß der Unternehmer ein „Überwachungssystem“ für seinen Industriemüll und seine Industrieabwässer errichten. Die in der Entscheidung enthaltenen Überwachungsmethoden gelten dann auch für das Überwachungsprogramm der Anlage. Wichtig ist auch, daß diese, wie auch die anderen Überwachungsvorschriften dieser Entscheidung, auch für die bereits existierenden Unternehmen innerhalb einer zweijährigen Frist pflichtig sind (Art. 68).

Bis zur vollständigen Erfüllung des normativen Ziels des neuen Wasserschutzgesetzes bleibt jedoch ein langer Weg. Die Schaffung eines kompletten Überwachungssystems für jede -potentielle oder reelle- wasserverschmutzende Aktivität und vor allem die Belastung der Unternehmen mit einem großen Teil der Überwachungskosten bedarf noch der erforderlichen untergesetzlichen Normsetzung. Die Errichtung eines solchen „internen“ Überwachungssystems – natürlich unter der regelmäßigen Kontrolle der zuständigen Behörde – kann wesentlich zu der von der Konvention erwünschten Verschmutzungskontrolle beitragen. Vor allem wird dadurch die im Art. 13 Abs. 2c vorgesehene Informationslieferung bezüglich der Mengen der aus dem nationalen Gebiet abgeleiteten Schadstoffe ermöglicht.

### **2.2.12. Vereinheitlichung der Überwachung auf ministerieller Ebene**

Die Verordnung 79-589 (02.07.1979) gründete die sog. „*inspection général de l'équipement et de l'environnement*“ im Rahmen des Umweltministeriums. Im Rahmen dieses Organs von allgemeiner Zuständigkeit wurde durch die Entscheidung vom 3. August 1979<sup>41</sup> ein Organ geschaffen, daß sich in der Überwachung der Umweltsituation spezialisierte, nämlich eine „*mission spécialisée de l'environnement et de la qualité de la vie*“. Dieses spezialisierte Organ kontrolliert auch die Aktivitäten der Ämter, die anderen Ministerien angehören, und im Bereich des Umweltschutzes tätig sind. Es wurde ersetzt durch die «allgemeine Umweltüberwachung» (*inspection générale de l'environnement*), gegründet durch die Verordnung 2000-426 (19. Mai 2000); deren Funktion wurde durch

---

<sup>41</sup> JO, 17. August.

die Entscheidung des 19. Mai 2000 organisiert, die erneut am 6. Januar 2003 vervollständigt wurde<sup>42</sup>.

### 2.2.13. Die Beauftragung der nationalen Behörden

Von einer großen Komplexität zeichnet sich das französische System hinsichtlich der Verpflichtung der Vertragsparteien gem. Art. 10 Abs. 2 der BK aus, die mit der Überwachung der Meeresverschmutzung beauftragten nationalen Behörden zu bestimmen. Dieser Umstand beruht vor allem auf zwei Tatsachen:

- a) Die zentralistische Organisation der französischen Verwaltung hat zur Folge, daß die Verschmutzungskontrolle (wie auch andere Bereiche des Umweltschutzes, z.B. die Erteilung von Genehmigungen) im Wesentlichen unter der Amtsgewalt des (zentralen) staatlichen Organes, nämlich des Präfekten, durchgeführt werden muß. Dieser muß wiederum die entsprechenden spezialisierten Beamten der zuständigen Ministerien im Territorium seiner Amtsgewalt koordinieren und die Verantwortung der jeweiligen Entscheidungen tragen (ähnlich auch bei der Genehmigungserteilung). Er bleibt der finale Entscheidungsträger in einem Bereich, in dem verschiedene spezialisierte kommunale Körperschaften (die „*agences*“ und die „*commités de bassin*“) und spezialisierte Beamte verschiedener Ministerien für die eigentliche Durchführung der Gesetzgebung und der Umweltschutzpolitik tätig sind<sup>43</sup>.
- b) Zur gleichen „Problemkonstellation“ gehört auch der Mangel an einer einheitlichen senkrechten, der Amtsgewalt des Umweltministers unterstellten Umweltverwaltung<sup>44</sup>. So müssen z.B. die Beamten des Industrieministeriums unter der Direktion des Präfekten die empfindliche Aufgabe der Verschmutzungskontrolle der Industrieanlagen durchführen<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Dazu PRIEUR, M., *Droit de l'Environnement*, 5. Auflage, Dalloz 2004, S. 183-184.

<sup>43</sup> Vgl. dazu ANDRÉ DE LAUBADÈRE, J.-C. VENEZIA, a.a.O. (Fußn.31).

<sup>44</sup> Vgl. die Argumentation, die eine solche Struktur befürwortet in WEALE etc, „Environmental Administration in Six European States: Secular Convergence or National Distinctiveness?“ in *Public Administration*, Vol. 74, Sumer 1996, S. 256. wo u.a. auch SCHARPF, F.W., *Does organisation matter? Task structure and interaction in the ministerial bureaucracy* in E.U. BURACK and A.R. NEGANDHI (eds.), *Organisation design: theoretical perspectives and empirical findings*. Kent, Ohio: Kent State University Press, zitiert wird.

<sup>45</sup> Über die Vereinheitlichung aller Antiverschmutzungsbehörden auf Bezirksebene unter der Ägide des Umweltministers PRIEUR, a.a.O. (Teil 3,1, Fußn.2), S. 217.

Die Errichtung eines einheitlichen Überwachungssystems setzt die Bereitschaft voraus, sich mit Problemen nationaler bürokratischer Organisation auseinanderzusetzen. Im Fall von Frankreich ist folglich mitzuberücksichtigen, daß es auf internationaler Ebene ein Umweltministerium als Ansprechpartner gibt, welches auf nationaler Ebene auf die „*services extérieurs*“ anderer Ministerien angewiesen ist. Wenn weiterhin eine Überwachungszusammenarbeit auf kommunaler Ebene angestrebt wird, ist die Zusammenarbeit mit all diesen verschiedenen Behörden unerläßlich. Das neue Gewässerschutzgesetz akzeptiert die Pluralität der Überwachungsbehörden. So müssen die Bedingungen der „technischen Kontrollen“ von Anlagen, Aktivitäten oder Unternehmen „*effectués par le service chargé de la police des eaux ou des rejets ou de l'activité concernée*“ (Art. 8 Abs. 5 des Gesetzes 92-3) durch Verordnung bestimmt werden. In seinem Art. 19 bestimmt das Gesetz erneut 10 Beamtengruppen, die mit der Aufgabe der Überwachung des Einhaltens der Gesetzesvorschriften und der Bestätigung von Gesetzesverletzungen beauftragt sind. Es wird jedoch nicht genauer bestimmt, wer für welchen Wasserbereich (Meer, Binnengewässer etc) zuständig ist.

#### 2.2.14. Das Überwachungsnetz der Küstengewässer

Die negativen Seiten dieser Zersplitterung der französischen Verwaltung im Bereich der Verschmutzungsüberwachung werden durch die Gründung eines nationalen, international orientierten Überwachungsnetzes der Küstengewässer z.T. ausgeglichen. Es handelt sich um das sogenannte „*Reseau Nationale d'Observation de la qualité du milieu marin*“, errichtet durch die Entscheidung des interministeriellen Ausschusses für Natur und Umwelt vom 6.12.1972. Dieses Netzes, das im Rahmen der Überwachungsaktivitäten des französischen Forschungsinstituts für die Meeresnutzung<sup>46</sup> funktioniert, umfaßt 43 „Gebiete“ permanenter Überwachung<sup>47</sup>. Vierzehn dieser überwachten Gebiete befinden sich an der Mittelmeerküste<sup>48</sup>. Die entsprechenden, am Netz teilnehmenden Behörden sind gemäß Art. 8 Abs. a des AP dafür zuständig, den Organen der Konvention die einschlägigen Informationen über den Grad der

<sup>46</sup> IFREMER: *Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer*. Die Resultate des RNO werden durch das IFREMER, *centre de Brest, département environnement littoral-BP 70-29263 PLOUZANE* veröffentlicht.

<sup>47</sup> PRIEUR, a.a.O. (Teil 3,1, Fußn. 2), S. 700-701.

<sup>48</sup> *Surveillance du Milieu Marin*, Travaux du RNO, Edition 1992-93, IFREMER, Ministère de l'Environnement, DEL/RNO/DC, S. 2.

Verschmutzung der französischen Küsten zu liefern. Nach Angaben des Umweltministeriums waren in den Jahren 1991 und 1992 an den Mittelmeerküsten Frankreichs 27 Überwachungsstationen im Einsatz und 378 Probenentnahmen sind in Bezug auf „allgemeine Qualitätsparameter“ (Temperatur, Salzhaltigkeit, Nährsalznitrat, Nitrit, Ammonium, Phosphat, Chlorophyll und Pheopigmente) entnommen worden. Dabei handelt es sich also um Überwachung von Stoffen, Stoffverbindungen oder physikalischen Eigenschaften, die z.T. im Anhang II unter 6, 8, 10 und 12 vorgesehen sind und demnach direkt zum Anwendungsbereich der „Überwachungsregelung“ der Art. 8 a AP gehören.

Eine zweite Überwachungsaktivität wird im Hinblick auf die sogenannten „Schadstoffe“ durchgeführt. Es handelt sich um die systematische Überwachung der durch fünf Schwermetalle (Anh. I.4 und I.5 : Quecksilber und Kadmium, Anh. II.5, II.1 und II.2: Blei, Zink und Kupfer) und sieben organohalogene Verbindungen (Anh. I.1) verursachte Verschmutzung. Diese Stoffe sind ebenfalls von der Protokollregelung (Art. 8 a<sup>49</sup>) betroffen. Auch die aromatischen Kohlenwasserstoffe, die zu den Altschmierölen von Anh. I.6 gehören, werden überwacht. Die Überwachung wurde (nach Daten von 1991-92) von 22 Überwachungsstationen mit 85 Probenentnahmen pro Jahr durchgeführt. Interessant ist, daß die einschlägigen Veröffentlichungen des Umweltministeriums auf Empfehlungen völkerrechtlicher Natur hinweisen, die, auch in diesem Fall<sup>50</sup>, aus dem Bereich der Nordsee-Konventionen stammen<sup>51</sup>. Auch pflegt man in diesen Veröffentlichungen die globalen statistischen Daten über den Gehalt der französischen Küstengewässer, z.B. an bestimmten organohalogenen Verbindungen (PCB und DDT) und Schwermetallen (Quecksilber und Kadmium), mit den „in den Konventionen von Oslo und Paris“ festgelegten Werten für diese Schadstoffe zu vergleichen<sup>52</sup>. Es handelt sich natürlich um die entsprechenden „Empfehlungen“, die von den zuständigen Organen dieser Konventionen erlassen wurden und die, auf diese Art und Weise,

---

<sup>49</sup> „Monitoring activities...in order (a) systematically to assess...the levels of pollution...in particular regard to the substances or sources listed in annexes I and II“.

<sup>50</sup> Wie auch in der Präambel der ministeriellen Entscheidung vom 1.3.1993.

<sup>51</sup> z.B. was die anzuwendenden Techniken bei der Überwachung der „biologischen Effekte“ angeht, sind gewisse „recommandations“ anzuwenden, „incorporées aux programmes de surveillance de la North Sea Task Force et donc au RNO qui y participe“, in TRAVAUX DU RNO, Edition 1991, DEL/QM/B/67MJ/92, S. 4.

<sup>52</sup> TRAVAUX du RNO, Edition 1988, DERO-88.22-EL., S. 15.

einigermaßen von der französischen Verwaltungspraxis berücksichtigt werden. Die BK und die relevanten Empfehlungen ihrer Vertragspartner bleiben weiterhin unerwähnt.

## 2.3. Griechenland

### 2.3.1. Das Überwachungssystem der Verschmutzung aus Festlandsquellen

Auch<sup>53</sup> die griechische öffentliche Verwaltung ist im Bereich der Verschmutzungsüberwachung auf verschiedene Behörden verteilt und demnach wenig übersichtlich<sup>54</sup>.

Dieses Kapitel will möglichst alle Regelungen aufzählen, die sich in verschiedenen Texten befinden und die entweder eine bereits existierende Behörde mit verschmutzungsüberwachenden Tätigkeiten beauftragen oder die Gründung neuer, spezieller Behörden zu diesem Zweck anordnen.

Es handelt sich dabei in funktioneller Hinsicht um eine – wenn auch in ihrer institutionellen Gestaltung zersplitterte<sup>55</sup> – einheitliche Struktur; da sie mit der Erfüllung einer Aufgabe, der Überwachung und Kontrolle der Meeresverschmutzung aus Festlandsquellen beauftragt ist. Es ist sinnvoll, die Entwicklung dieser Struktur in zeitlicher Reihenfolge zu verfolgen. Dabei läßt sich feststellen, daß diese vielköpfige Struktur im Laufe der Jahrzehnte entstanden ist<sup>56</sup>. Durch die allmähliche Entwicklung neuer Rechtsbereiche (und der entsprechenden Gesetzgebung), die mit dem Thema „Meeresverschmutzung aus Festlandsquellen“ aus verschiedenen Gesichtspunkten

---

<sup>53</sup> Die Organisation des öffentlichen Dienstes, der Verwaltung und dementsprechend auch des Verwaltungsrechts folgen seit Gründung des griechischen Staates dem französischen Modell. Erst seit kurzem interessiert man sich in der Wissenschaft und der Gesetzgebung für Beispiele aus anderen Verwaltungssystemen, z.B. den Begriff und die gerichtliche Kontrolle der Verwaltungsakte im deutschen Recht.

<sup>54</sup> Vgl. die Bemerkung von WEALE, etc.: „Greece is perhaps an extreme version of the fragmentation of environmental functions“ a.a.O. (Fußn.41), S. 267.

<sup>55</sup> Die Zerstreuung der Kompetenzen in der griechischen Umweltverwaltung als Hindernis bei der Ausübung einer effektiven Umweltpolitik bemerkt u.a. auch KASAKOS, P., a.a.O. (Teil 2, 4, Fußn. 105), S. 95. In derselben Richtung auch die Bemerkungen von PAPADIMITRIOU, G., ASIMAKOPOULOU, M., in ΝΟΜΟΣ ΚΑΙ ΦΥΣΗ (Gesetz und Natur, Zeitschrift, auf gr.), 1/1995, S. 230.

<sup>56</sup> Die Bemerkung wird von WEALE etc, a.a.O. (Fußn. 41), S. 269-270, zu deren Forschungsbeispiele auch Griechenland gehört, bestätigt: „the place of water pollution control ... within the bureaucratic lego depends crucially upon historic responsibilities that other ministries have held“.

verknüpft waren, entstand das heutige Bild mehrerer relevanter Gesetzesvorschriften und verschiedener zuständiger Behörden.

So sind die ersten „Kontrollregelungen“ in der anlagenbezogenen Gesetzgebung am Anfang des Jahrhunderts zu finden. Es folgen die gesundheitsrechtlichen Vorschriften der sechziger Jahre, dann die spezielle, meeresbezogene Gesetzgebung von 1977 unter dem Einfluß der relevanten internationalen Meeresschutzkonventionen. Schließlich gibt es die moderne Umweltschutzgesetzgebung der 80er Jahre, die man zum großen Teil den Entwicklungen und Anforderungen der EG-Gesetzgebung zu verdanken hat. Dieser grob skizzierten historischen Entwicklung der Kontrollregelungen folgt eine entsprechende Entwicklung der zuständigen Behörden und Verwaltungsorgane: Zunächst erfassen die Regelungen die Beamten des Industrie- und Wirtschaftsministeriums, dann auch des Gesundheitsministeriums, später wird das dichte Netz der örtlichen Hafenbehörden in die Aufgabe der Überwachung der Verschmutzung miteinbezogen. Kürzlich sind auch spezielle Organe des Umweltministeriums, vor allem in Zusammenhang mit der UVP-Institution, in diesem Bereich tätig geworden. Schließlich sind nach dem Gesetz 2218/1994 (Art. 41) und der gemeinsamen ministeriellen Entscheidung von 1997<sup>57</sup>, auch die (nun gewählten) kommunalen Verwaltungsbehörden mit der Kontrolle der Meeresverschmutzung aus Festlandsquellen beauftragt<sup>58</sup>; es gibt jedoch keine Informationen über die praktische Anwendung dieser Vorschrift.

Die Struktur dieser parallelen Institutionen ist nach dem traditionellen Modell der griechischen Verwaltung organisiert. Der entscheidende Teil der Verwaltungsorgane und Kompetenzen befindet sich auf der zentralen Ebene, d.h. unter der Aufsicht des Ministers, der seinen Sitz in Athen hat. Ein weiterer Teil der Kompetenzen wurde auf die Bezirksebene übertragen, d.h. auf die dort unter der Führung des Bezirksleiters tätigen „dezentralisierten“ Behörden jedes einzelnen Ministeriums. In den Großräumen Athen und Thessaloniki kommen noch die durch die Gesetze von 1985<sup>59</sup> errichteten örtlichen Behörden für Bauplanung und Umweltschutzprogramme hinzu.

<sup>57</sup> Regierungsblatt B, 704/19.08.1997. Kommentar FLOROU, M., *ΝΟΜΟΣ ΚΑΙ ΦΥΣΗ*, 3/97.

<sup>58</sup> Siehe PAPANIMITRIOU/ASIMAKOPOULOU, a.a.O. (Fußn. 52), S. 231.

<sup>59</sup> Gesetz Nr. 1561/85, Regierungsblatt 18/A, 1561/85, Regierungsblatt 148/A, modifiziert durch das Gesetz 1650/86 (Art. 31.4-5).

Weder im Zustimmungsgesetz der BK<sup>60</sup> noch im Zustimmungsgesetz des AP<sup>61</sup> befinden sich Ausführungsvorschriften über die „*monitoring*“-Regelungen der internationalen Texte. Obwohl man in diesen beiden gesetzlichen Texten relativ ausführliche Ausführungsvorschriften findet über Themen, wie die allgemein zuständigen Behörden, die Bestrafung der Verletzungen der internationalen Regelungen sowie den Status der Genehmigungserteilung, bleibt das Thema „Überwachung von Verschmutzung“ als Ganzes praktisch ungeregelt.

Die einzige Regelung, die für die Überwachung relevant ist, bezieht sich – wie bei den entsprechenden Vorschriften der industriebezogenen Gesetzgebung – auf die Feststellung von Verletzungen der internationalen Texte bzw. der zustimmenden nationalen Gesetze und auf die Auferlegung von Strafen. So wird im Art. 6 III des Gesetzes 855/78 den am nächsten gelegenen Hafenbehörden die Kompetenz zur Feststellung der Vertragsverletzung und zur Auferlegung der vorgesehenen Verwaltungsstrafe eingeräumt. Dies deutet stillschweigend auch daraufhin, daß diese Behörden mit einer mehr oder weniger regelmäßigen Überwachungstätigkeit beauftragt sind, damit das Ziel, nämlich die Einhaltung der Vertragsregelungen, möglich wird.

### **2.3.2. Die Zuständigkeit für die Genehmigungserteilung und die Kontrolle**

Die Zuständigkeit sowohl für die Genehmigungserteilung als auch für die Kontrolle von Industrie-, Manufaktur-, Lagerungs- und mechanisierten Anlagen jeder Art (Art. 1 I Ges. 3214/1955<sup>62</sup> und Art.1 I Königliches Dekret v. 2/8.8.1958<sup>63</sup>) haben das Ministerium für Industrie (Direktion für mechanisierte Anlagen) und seine dezentralisierten, „regionalen“ Behörden (Art. 2 I des königlichen Dekrets v. 19/28.12.1955).

Unter „Kontrolle“ versteht man hier zunächst die „technische Aufsicht“ sowie die Kontrolle der Einhaltung der in der Genehmigung<sup>64</sup> festgelegten Bedingungen. Wie

---

<sup>60</sup> Gesetz 855/78.

<sup>61</sup> Gesetz 1634/86.

<sup>62</sup> „Zur Modifizierung und Ergänzung des Gesetzes ΑΚΣΤ/1912“.

<sup>63</sup> „Über die Zuständigkeit zur Genehmigungserteilung für die Gründung, Erweiterung, Einrichtung, Renovierung und Funktion der Industrieanlagen usw.“, Regierungsblatt A 116.

<sup>64</sup> Gemeint ist die Genehmigung, die zur Gründung und für den Betrieb einer Anlage erforderlich ist.

bezüglich des Begriffs der „Verschmutzung“ bereits festgestellt wurde, muß diese Genehmigung die Bedingungen enthalten, die zum Schutz der menschlichen Gesundheit und zur Vermeidung von Beeinträchtigungen erfüllt sein müssen (Art. 2 I Königliches Dekretes vom 15/21.10.1922). So mußten bei der Ausübung dieser Kontrolle schon im Jahre 1922 gesundheitsschützende und nachbarrechtliche Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Eine spezielle Vorschrift, der Art. 28, ist den Abwässern und flüssigen Abfällen gewidmet; sie müssen auf geeignete und sichere Weise abgeleitet werden, so daß die Gesundheit des Personals, der Nachbarn und der in der Nähe des Abflußrohrs Wohnenden nicht beeinträchtigt wird. Die Ausübung dieser – elementar konzipierten – Kontrolltätigkeit der Organe des Industrieministeriums bleibt jedoch in dieser ersten Phase der Industrialisierung in ihren Einzelheiten ungeregelt.

Die ersten einschlägigen Regelungen finden wir während der zweiten Industrialisierungsphase der Nachkriegszeit, im Gesetz 4479/1965<sup>65</sup>. Hier wird die Ausübung der Kontrolle einmal alle drei Jahre als Pflicht festgelegt. Diese Kontrolle ist „von den zuständigen Behörden des Industrieministeriums oder von vereidigten Ingenieuren“ (Art. 2 I) durchzuführen. Für bestimmte Industriegruppen können diese Zeitabstände durch neue Königliche Dekrete auf einmal alle zwei Jahre reduziert werden (Art. 2 III).

Innerhalb der gesetzmäßig gegründeten Industriezonen wird diese Kontrolle von der Nationalen Bank für Industrielle Entwicklung (*ETWA*) ausgeübt (Art. 5 Abs. 2c Gesetz 4458/1965). Sie muß einmal im Jahr durchgeführt werden und dient der Feststellung u.a. auch der Einhaltung der relevanten Gesetzgebung einschließlich der Gesundheitsvorschriften (Art.8 *K.D.*750 v. 5/9.11.1968<sup>66</sup>). Demnach gehört die Einhaltung von Vorschriften wie Art. 3 X-3 XIII des Dekretes, betreffend den Umgang mit den Industrieabwässern und flüssigen Abfällen innerhalb der Industriezone, zum Kontrollobjekt der *ETWA*. Von den Resultaten dieser Kontrolle hängt dann auch der Erlaß von Sondermaßnahmen auf Kosten der Industrie ab.

---

<sup>65</sup> „über Genehmigungserteilung und technische Kontrolle von Industrie, Manufaktur usw.“, Regierungsblatt A 119.

<sup>66</sup> „Über die Zulassung der Funktionsregelung der Industriezone der Region von Thessaloniki“, Regierungsblatt A 255.



Aus der bisherigen Darstellung läßt sich feststellen, daß eine Kontrolle der Verschmutzung i.S. von Art. 8 des Protokolls (Messen der Verschmutzungsstoffe in den Abfällen und Abwässern, Überwachung der Verschmutzung im Empfangsmilieu) in den Kontrollvorschriften im Rahmen der industriebezogenen frühen Gesetzgebung nicht vorgesehen ist. Die dargestellten „traditionellen“ Kontrollvorschriften zeigen zwar, wie man die Einhaltung der Genehmigungsvorschriften überwacht. Diese Genehmigungen müssen vor allem die allgemein geltenden Gesundheits- und Nachbarnschutzregelungen sowie die speziellen Vorschriften über Abwässer und flüssige Abfälle anwenden. Sie sind insofern für einen konsequenten Umwelt- und Meeresschutz von großer Bedeutung und deswegen auch für die Umsetzung der Protokollziele wichtig. Dies gilt vor allem für die Kontrolle innerhalb der Industriezonen. Letztere befinden sich nämlich in der Umgebung der größeren Städte Griechenlands, die zur Mehrheit Küstenstädte sind. Häufig werden dort die Industrieabwässer und flüssigen Abfälle direkt ins Meer eingeleitet.

### **2.3.3. Die Verordnung Nr. 1180/81**

Den ersten Versuch einer systematischen Überwachung der Verschmutzung industrieller Herkunft stellt die Verordnung Nr.1180/81<sup>67</sup> dar:

- a) Im Art. 6 I wird der zuständigen Behörde des Industrieministeriums die Ermessensfreiheit eingeräumt, bestimmte Anlagegruppen – auf deren eigene Kosten – zur Messung von „Verschmutzungsparametern“ zu verpflichten. Es handelt sich um diejenigen Anlagegruppen, für die die Verpflichtung auf Durchführung einer UVP nach dem Typ A gemäß Art. 4 I und Übersichtstabelle 3 des Dekretes vorgesehen war<sup>68</sup>. Trotz späterer Modifizierung der UVP-Gesetzgebung bleiben diese Vorschriften der Verordnung für die genannte Anlagegruppe gültig.
- b) Abgesehen von der obengenannten Möglichkeit des Einsatzes von Meßgeräten, werden im zweiten Absatz des Art. 6 die Träger aller vom Art. 4 betroffenen Anlagen verpflichtet, ihre Abfälle jeder Art regelmäßig zu kontrollieren und ein

<sup>67</sup> „Zur Regelung von Themen betr. die Gründung, die Funktion von Industrieanlagen, Manufakturen, mechanisierten Anlagen jeder Art und das Lagern und zur Sicherung der Umwelt im Allgemeinen“, Regierungsblatt A 293, 6.10.1981.

<sup>68</sup> Die UVP-Institution wurde mit der ministeriellen Entscheidung v. 25.10.1990 erneut geregelt, die hauptsächlich zur Umsetzung der relevanten EG-Richtlinien erlassen wurde.

Buch zu führen, das von der zuständigen Behörde überprüft wird, wo die Bemerkungen sowie die Analysen-, Meß- und Kontrollergebnisse ausführlich eingetragen werden müssen. Dazu verpflichtet sind demnach alle UVP-pflichtigen Anlagen (Art. 4 I und 4 II über UVP-Typos A und B und entspr. Übersichtstabelle 3 und 4), alle Anlagen, die sich innerhalb einer Industriezone befinden (Art. 4 III), alle Anlagen, die flüssige Abfälle produzieren (Art. 4 IV), sowie die alten Anlagen, die gem. Übersichtstabelle 3 einem UVP-Typos A unterstellt sind (Art. 4 V).

- c) Die in den früheren Gesetzen und Dekreten verankerte allgemeine Zuständigkeit des Ministeriums für Industrie, durch seine zuständigen Behörden die Kontrolle der Anlagen durchzuführen, wird auch hier, im dritten Absatz des Art. 6, bestätigt. Hier wird als Ziel der Kontrolltätigkeit die Einhaltung der Vorschriften der Verordnung und der Vorschriften, die kraft der Verordnung jeder einzelnen Anlage über die Betriebsgenehmigung auferlegt wurden, bestimmt. Auch wird den damit beauftragten Beamten während der Kontrollausübung eine zeitlich unbegrenzte Zutrittsfreiheit zu jeder Anlage eingeräumt, d.h. auch außerhalb der Betriebszeit.

Die hier dargestellten Kontrollarten entsprechen in gewissem Maße den Anforderungen zum Sammeln von Informationen über die Mengen der verschmutzenden Stoffe, die vom griechischen Territorium aus ins Meer eingeleitet werden (Art. 13 II c AP). Andere Gebote, z.B. das Gebot der ständigen Überwachung des Verschmutzungsgrades der Küsten durch die bestimmten Stoffe der beiden Listen (Art. 8a), konnten jedoch auch im Rahmen dieser modernen anlagebezogenen Gesetzgebung nicht erfüllt werden.

#### **2.3.4. Haushalts- und Industrieabwässer**

Die Stadt (oder die Gemeinde) ist für die Überwachung der Einhaltung der ministeriellen Entscheidung über den Umgang mit Haushalts- und Industrieabwässern<sup>69</sup> zuständig (Art. 13 IV). Wie in der industriebezogenen Gesetzgebung, so handelt es sich auch hier um die übliche Verwaltungskontrolle. Diese kann zwar mittelbar zur wirksamen Umsetzung der Protokollvorschriften beitragen, vorausgesetzt, daß die relevanten nationalen Vorschriften durch die internationalen ergänzt werden und daß die

<sup>69</sup> Ministerielle Entscheidung Nr. Eß 221/22.1.1965.

nationalen Vorschriften entsprechend den Anforderungen der internationalen ausgelegt und angewendet werden. Die „*monitoring*-Vorschriften“ des AP erfordern jedoch speziellere Überwachungstätigkeiten, die sich vor allem an den Messungen der Verschmutzung in den Küstengewässern und an der Messung der Stoffmengen in den Einleitungen orientieren.

Gemäß Art. 13 V sind Städte, Gemeinden oder andere Träger, die mit der Abwasserentsorgung beauftragt sind, auch zur Durchführung solcher spezielleren Kontrollen verpflichtet. Sie müssen demnach:

- a) „ausreichende“ Informationen über Funktion und Leistung der Entsorgungsanlagen zusammentragen und archivieren. Solche Maßnahmen entsprechen dem Sinn von Art.8b des AP: *„monitoring activities...to evaluate the effects of measures taken under this Protocol“*(13 V c),
- b) regelmäßige Probenentnahmen aus den Einleitungen und aus den Empfangsgewässern, sowie die erforderlichen Laboruntersuchungen durchführen, um festzustellen, ob sich „die Bedingungen dieser Entscheidung permanent sichern lassen“ (13 V c). Vor allem diese letzte Vorschrift entspricht den Anforderungen des AP zur Messung der Verschmutzung (8 a AP), Maßnahmenbewertung (8 b AP) und Messung der Mengen der verschmutzenden Stoffe (13 II c AP).
- c) die Verpflichtung, die eingetragenen Angaben und die Ergebnisse der Laboruntersuchungen, sowie „jede zusätzliche einschlägige Information“, den zuständigen Kontrollorganen mitzuteilen, was wichtig für die Ausführung von Art. 13 II b ist. Hier ist nämlich vorgeschrieben, daß *„data resulting from monitoring as provided for in article 8 of this Protocol“* zu den Informationen gehören, die sich die Vertragspartner gegenseitig über die Organisation mitteilen müssen.

Auf kommunaler Ebene werden die Vorschriften dieser ministeriellen Entscheidung durch Entscheidungen des Präfekten ausgeführt; der Präfekt regelt nämlich den Umgang mit den Abwassern, die Qualitätsgrenzwerte im Empfangsmilieu etc durch ad hoc Entscheidungen für jede Stadt oder Gemeinde in seinem Bezirk. Diese Entscheidungen regeln auf eine ausführlichere Art und Weise auch die Ausübung der Verschmutzungskontrolle hinsichtlich der kommunalen Abwässer und der flüssigen

Industrieabfälle in „natürlichen Empfangsgebieten“ des jeweiligen Bezirks. Als Beispiel wird hier die relevante Entscheidung Nr. 15549/11.7.1983<sup>70</sup> des Bezirkleiters der Region Thessaloniki herangezogen.

In den Artikeln VI-XI enthält dieser Text mehrere Kontrollvorschriften: Bestimmung der Probenentnahmefrequenz (VI), anzuwendende Untersuchungsmethoden (VIII), Verpflichtung zur Errichtung eines Probenentnahme-Sinkkastens (IX) und schließlich die Führung von Büchern, in die die Ergebnisse der Überwachung der Abwasserqualität einzutragen sind. Alle diese Regelungen können zu einer effektiven Durchsetzung des AP beitragen. Es fehlt jedoch immer noch an konkreteren Vorschriften über bestimmte Stoffe und Verschmutzungsquellen oder über Gewässer spezieller Zweckbestimmung. Insofern kann man auch keine konkreteren Vergleiche mit den in den Gemeinsamen Maßnahmen enthaltenen Vorschriften durchführen, wie das etwa im Falle der französischen *arrêts* über die Bade- oder die Muschelgewässer der Fall war. Die zu untersuchenden Parameter, sowie die Probenentnahmeart sollen je nach Fall von der zuständigen Gesundheitsbehörde bestimmt werden (Art. 11).

### **2.3.5. Meeresumweltschutzgesetz Nr. 743/77**

Auch im Meeresumweltschutzgesetz Nr. 743/77 sind Kontrollvorschriften vorgesehen. Es handelt sich um allgemeine Regelungen, die sich damit begnügen, der „Behörde“, d.h. den zentralen und örtlichen Hafenbehörden (Art. 1 d) die Kompetenz einerseits zur Bestätigung von Verschmutzungsfällen, andererseits zur Auferlegung der jeweils vorgesehenen Verwaltungsstrafen, einzuräumen (Art. 14 IV).

Eine konkretere Kontrollvorschrift im Rahmen des Gesetzes 743/77 stellt der Artikel 15 dar, der die Errichtung von „Regionalen Stationen zur Bekämpfung der Verschmutzung“ betrifft. Diese Stationen sind in den Hafenregionen von Piräus, Thessaloniki, Patra, Eleusis, Kawala und Chania (Kreta) zu errichten und die Durchführung einer „Überwachung der Meeresregion durch schwimmende oder sich auf dem Lande befindende Mittel“ gehört zu deren Kompetenz. Hierzu ist zu bemerken, daß sich die

---

<sup>70</sup> „Über die Voraussetzungen zur Einleitung von Abwässern und flüssigen Industrieabfällen in die natürliche Umwelt und die Bestimmung der höchsterlaubten Grenzwerte von verschmutzenden Stoffen“, Regierungsblatt B 455, 8.8.1983, S. 4031 ff.

Rolle der Hafenbehörden in puncto Überwachung der – auch von Festlandsquellen ausgehenden – Meeresverschmutzung in der Praxis als sehr viel wichtiger erwiesen hat, als man auf den ersten Anblick bei diesen Regelungen annehmen würde. Dies läßt sich vor allem daraus entnehmen, daß alle relevanten Gerichtsurteile, die in der juristischen Literatur seit Ende der 70er Jahre veröffentlicht worden sind und Meeresverschmutzungsfälle betreffen (d.h. vor allem die verwaltungsrechtliche Auferlegung von Strafen aufgrund der Vorschriften des 743/77), durch Akte dieser Behörden initiiert worden sind<sup>71</sup>. Auch bei den strafrechtlichen Gerichtsurteilen ist die Anwendung des Gesetzes 743/77 häufig, was vermutlich auch auf eine von den zuständigen Hafenbehörden durchgeführte Kontrolle hinweist<sup>72</sup>. Aber auch zivilrechtliche Streitigkeiten basieren auf von den zuständigen Hafenbehörden durchgeführten Kontrollen und Verwaltungsakten (Strafen)<sup>73</sup>.

### 2.3.6. Das griechische Rahmengesetz 1650/86 zum Schutz der Umwelt

Die erste Vorschrift, die dem Sinn der internationalen Gebote über die Errichtung eines Überwachungssystems für die Verschmutzung im Mittelmeer vollkommen entspricht, ist das griechische Rahmengesetz zum Schutz der Umwelt, nämlich das Gesetz 1650/86<sup>74</sup>. Im Art. 9 Abs. 4 („Gewässerqualität und Kontrollnetz“) sieht das Gesetz die auf Initiative des Ministeriums für Umwelt, Bauplanung und öffentliche Werke durchzuführende Planung und Errichtung von Meßstationen hinsichtlich der im Abs. 1 festgelegten Qualitätsparameter für die Gewässer vor.

Dieser zu errichtenden Meßstruktur entspricht ein im Art. 16 Abs. 1 vorgesehenes Labornetz. Hier handelt es sich um einen Versuch,

<sup>71</sup> Hinweisend sind hier zu erwähnen: VerwGer Athen, Berufungsgericht, 1124/88, *Διοικητική Δίκη (Verwaltungsprozeß)* 1, 1989, S. 474. OberverwGer (SE) 35/1989, Abt.B Archiv, VerwGer Piräus 3199/1990, *Διοικητική Δίκη (Verwaltungsprozeß)* 3, 1991, S. 690 ff.

<sup>72</sup> z.B. Areopag (als Strafgericht) 733/84 *Ποινικά Χρονικά (Strafrechtliche Chronika)*, 1985, S. 36 ff/807/1989, *Ποινικά Χρονικά*, 1990, S. 174 ff.

<sup>73</sup> siehe z.B. Landgericht Nafplion 163/1991 (Eilprozeß), *Νομικό Βήμα (Rechtstribüne)*, 1991 S. 786 ff, vor allem S. 787.

<sup>74</sup> Regierungsblatt A 160, hier zitiert aus: *Κώδικας Νομικού Βήματος (Kodex der Rechtstribüne)*, Band 34, S. 1006 ff.

- a) die Arbeit der bereits existierenden, verschiedenen Ministerien angehörenden<sup>75</sup> Labore, die in diesem Artikel genannt sind, unter der Führung des Umweltministeriums zu koordinieren,
- b) die Meßmethoden, die in den verschiedenen Laboren angewandt werden, zu vereinheitlichen und
- c) die Ergebnisse der Überwachung der Verschmutzung auf Initiative des Umweltministeriums zu veröffentlichen. In allen diesen Fällen sind diejenigen Labore betroffen, die Probenentnahmen aus einem (Verschmutzungs-) Empfangsmilieu oder aus den dorthin eingeleiteten Abfällen analysieren.

Zur Ausführung dieser Vorschriften hat das griechische Umweltministerium ein Nationales Netz für Gewässerqualität (Art. 9 des Umweltschutzgesetzes) geschaffen. Das Netz besteht aus Meßstationen und Laboren<sup>76</sup>. Zu diesem Zweck werden neue Labore gegründet, während die bereits existierenden in ein globales Überwachungssystem mit einheitlichen Meßmethoden und vorgeschriebenen, regelmäßigen Meßfrequenzen einbezogen werden.

In Veröffentlichungen des Umweltministeriums wird das ganze Programm zur Überwachung der Meeresverschmutzung als der nationale Teil des regionalen Programmes MED POL (Initiative: UNEP) bezeichnet. In dieser Hinsicht besteht das Programm darin, die BK anzuwenden. Eine einheitliche Regelung dieser Verwaltungstätigkeit auf legislativer Ebene soll künftig zustandekommen<sup>77</sup>. Das Überwachungsnetz besteht im Moment aus 38 Stationen auf Hoher See und aus 8 Probenentnahmegebieten in Küstenregionen. Am Programm sind 15 wissenschaftliche Labore aus Athen beteiligt. Es werden natürliche-oceanographische Parameter, Schwermetalle, Erdöle und Plankton gemessen.

<sup>75</sup> Wörtlich genannt sind hier das Allgemeine Chemielabor des Staates, die relevanten Labore des Gesundheitsministeriums, der Schule für Hygienomie (Athen) und die Labore der restlichen Ministerien und öffentlichen Träger.

<sup>76</sup> Bericht des operativen Programms für die Umwelt, Erster Gemeinschaftlicher Unterstützungsrahmen 1989-1993, MINISTERIUM FÜR UMWELT, BAUPLANUNG UND ÖFFENTLICHE VORHABEN, Athen 1994, S. 63-65.

<sup>77</sup> Information nach Interviews der zuständigen Beamten im Umweltministerium (Athen), Juni 1995. Die Regelung hängt so lange an, weil man zunächst die Erfahrung aus der bisherigen inoffiziellen Funktion des Monitoring-Systems auswerten will.

### 2.3.7. Kontrollmaßnahmen im griechischen Recht

Kontrollmaßnahmen finden sich sporadisch auch in dem Teil des griechischen Rechts, der zur Umsetzung der umweltrechtlichen europäischen Richtlinien erlassen worden ist. Es handelt sich hier hauptsächlich um ministerielle Entscheidungen oder Erlasse, also untergeordnete normative Instrumente, die aber den nationalen Gesetzen gegenüber vorherrschendes Recht enthalten. Diese Taktik des griechischen (und des französischen) Gesetzgebers, internationales und europäisches Recht durch Verordnungen, Erlasse und Rundschreiben umzusetzen, wird von der Wissenschaft ständig kritisiert<sup>78</sup>.

So z.B. im Art. 11 des ministeriellen Erlasses 71560/3053/23.10.85 über die Beseitigung von Altschmierölen, erlassen zur Umsetzung der einschlägigen Richtlinie des Rates 75/439, wo dem Bezirksleiter konkrete Befugnisse eingeräumt sind zur Kontrolle jeder Anlage, jedes Industriebetriebes oder jedes Unternehmens, die Altschmieröle produzieren, besitzen oder disponieren. Die genannten Unternehmen, Industriebetriebe oder Anlagen müssen vom Bezirksleiter im Rahmen eines besonderen Verfahrens genehmigt werden und sind zur Vorlage einer UVP (gemäß dem Dekret 1180/81) verpflichtet (Art. 6 Abs. 1). Um die Kontrolle zu ermöglichen, muß jedes der oben genannten Unternehmen ein Buch über Menge, Qualität, Herkunft und Lagerung der Altschmieröle führen. Die dort eingetragenen Daten müssen auf Nachfrage den regionalen Behörden des Umweltministeriums mitgeteilt werden (Art. 10 Abs. 1). Im Monat Februar jedes Jahres müssen die Unternehmer den zuständigen Bezirksleiter über die Mengen (je nach Sorte) der produzierten, gesammelten und disponierten Altschmieröle informieren (Art. 9 Abs. 9). Der Bezirksleiter ist weiterhin verpflichtet, dem Umweltminister einen jährlichen Bericht über die in seinem Bezirk erteilten Genehmigungen, einschließlich der ihm gemäß Art. 9 Abs. 9 mitgeteilten Daten vorzulegen (Art. 12 I). Schließlich muß das Umweltministerium alle drei Jahre einen Bericht über den Zustand der Altschmieröle im Land veröffentlichen und diesen dem zuständigen Amt der Kommission der Europäischen Gemeinschaft mitteilen (Art. 12 Abs. 2).

---

<sup>78</sup> Siehe statt anderer PAPANIMITRIOU, G., Dokumente vom Kongress über die Umsetzung des europäischen Umweltschutzrechts in Griechenland, Delfi, Mai 1993.

### 2.3.8. Abwasserentsorgung und Kontrolle des städtischen Abwasserkanalnetzes

Die Abwasserentsorgung besteht darin, daß die Abwässer über das städtische Abwasserkanalnetz über eine Kläranlage oder direkt, d.h. ohne vorherige Aufbereitung, ins Meer eingeleitet werden. Anschluß zu diesen Abwasserkanälen haben Haushalte, aber auch im städtischen Raum befindliche Industrieanlagen und Werkstätten (z.B. Autoreparaturwerkstätten). Auch das Regenwasser, das oft mit verschmutzten Flächen in Kontakt gekommen ist (Parkplätze, Bahnhöfe, Militäranlagen), gelangt in die Abwasserkanäle. Die Abwässer, die über die städtischen oder die kommunalen Kanalisationen ins Meer eingeleitet werden, sind eine wichtige Verschmutzungsquelle für das griechische Meer; es werden dabei Schadstoffe wie Blei und andere Schwermetalle ins Meer eingeleitet, weil z.B. bestimmte Industriebetriebe und Manufakturen ihre Abwässer illegal in die städtische Kanalisation einleiten<sup>79</sup>.

Aus diesen Gründen ist die Kontrolle der Einleitungen in die städtischen Abwasserkanäle für einen effektiven Meeresumweltschutz von Bedeutung. In Griechenland hat man zu diesem Zweck (im allgemeinen: zum Zweck der Errichtung und Funktion der Abwasserkanäle in den Städten) in jeder größeren Stadt Sonderbehörden gegründet, z. B. das „Amt für Abwasserbeseitigung von Thessaloniki“. Im Artikel 10 der Verordnung 348/1976<sup>80</sup> ist die Kontrolle der Kanalisation durch das Abwasserbeseitigungsamt vorgesehen. Für Industrieanlagen ist der Bau von Kontrollsinkkasten pflichtig. Ähnliche Verpflichtungen können auch anderen Bau- oder sich im Freien befindenden Anlagen auferlegt werden. Wenn ein gesetzeswidriges Verhalten, z.B. „die Einleitung von verbotenen Stoffen in die Kanalisation“ festgesetzt wird, dann kann das Abwasserbeseitigungsamt nach Ablauf einer angemessenen Frist auf eigene Initiative die gesetzeswidrigen Folgen beseitigen und zwar auf Kosten des Besitzers der Anlage (Art. 10 Abs. 2). Die Zuständigkeit für die Kontrolle der

---

<sup>79</sup> Siehe einschlägige wissenschaftliche Angaben über die Bucht Saronikos in Attika in K. CHALVATZAKIS, *Die Saronische Bucht bleibt krank*, in der Wochenzeitung TO BHMA (Die Tribüne), 12.01.1997, S. 63. Dieselbe Tatsache bestätigten auch zuständige Beamter (Chemie-Ingenieure) des Kanalisationsamtes von Thessaloniki.

<sup>80</sup> „Zur Ratifizierung der Funktionsordnung des Kanalisationsnetzes der Region Thessaloniki“, Regierungsblatt 28.5.1976, Band A', Nr. 126, S. 843 ff.



Einhaltung der Verordnung hat die Chemie-Abteilung des Abwasserbeseitigungsamtes, das über ein Labor verfügt (Art. 5 Abs. 2 f Verordnung 352/1977<sup>81</sup>).

## 2.4. Tunesien

### 2.4.1. Die Vorschriften zur Verschmutzungskontrolle im tunesischen Recht

Die tunesischen Rechtsvorschriften, die die Kontrolle der Verschmutzung der Meeresgewässer betreffen, sind weniger als andere Teile der Umwelt- bzw. Gewässerschutzgesetzgebung entwickelt. Es handelt sich zum größten Teil um Normen, die die Kontrolle von Anlagen oder von Emissionen regeln und dies wiederum sehr elementar.

Bei der durchgeführten Gesetzesrecherche in Tunesien konnte bis auf die Gewässerschutzgesetzgebung (*Code des Eaux*, 1975), kein Konzept eines globalen Überwachungssystems der Meeresverschmutzung in modernen Rahmengesetzen gefunden werden, auch nicht im Gesetz 88-91/92-115 über die Gründung der Umweltbehörde oder in der Verordnung über die „*rejets polluants*“ von 1985.

Es gibt auf der anderen Seite mehrere „polizeiliche“ Kontrollvorschriften, die die Aufgabe haben, im Falle des genehmigten Einbringens von Stoffen aus Anlagen und Kanalisationen ins Empfangsmilieu, die Einhaltung von Regelungen, die teilweise auch den Umweltschutz betreffen, sicherzustellen. Es gibt schließlich eine spezielle Kontrollbehörde, die zur Umweltverwaltung (*ANPE*) gehört. Die ANPE verfügt über eine breite, wenn auch wenig konkretisierte Kontrollzuständigkeit für alle Verschmutzungsquellen.

Abgesehen von den Rechtsquellen in Form von Gesetzen, Verordnungen oder ministeriellen Entscheidungen begegnet man in der Literatur folgenden Hinweisen auf die Existenz von Überwachungsbehörden, die aber, bei Erstellung dieser Arbeit, nicht anhand von Normen bestätigt werden konnten:

---

<sup>81</sup> „Zur Organisation des Abwasserbeseitigungsamtes von Thessaloniki“, Regierungsblatt 21.6.1977, Band A, Nr. 173, S. 1451 ff.

- a) Ein zur ANPE gehörendes *Bureau Pollution Marine*; seine Kompetenz ist die Kontrolle der Verschmutzung im Mittelmeer<sup>82</sup>.
- b) Ein zu den sog. *cellules régionales* der Umweltschutz-Direktion des Gesundheitsministeriums gehörendes Kontrollnetz über die Kontrolle der bakteriologischen Qualität der Küstengewässer, bestehend aus ca 500 Probenentnahme-Punkten. Dieses *réseau der surveillance continue* funktioniert in Zusammenarbeit und im Rahmen einer gegenseitigen Ergänzung mit dem Kontrollnetz des INSTOP<sup>83</sup>, welches die physischen und chemischen Merkmale der Gewässerqualität und bestimmter Meeresprodukte untersucht<sup>84</sup>.
- c) Die Umweltdirektion des Agrarministeriums, die später dem neuen Umweltministerium angeschlossen wurde, vor allem die Abteilung *qualité du milieu récepteur et de la lutte anti-pollution*. Diese Behörde ist auch am Aktionsplan für das Mittelmeer beteiligt sein<sup>85</sup>.

#### 2.4.2. Der Code des Eaux

Der *Code des Eaux* ist offensichtlich das einzige nationale Gesetz, das eine systematische Messung der Gewässerverschmutzung vorschreibt. Im Art. 125 des Gesetzes von 1975 ist ein Verzeichnis<sup>86</sup> vorgesehen, in dem der Verschmutzungsgrad aller nationalen Gewässer (bis auf das Grundwasser) festzuhalten ist. Die Eintragungen erfolgen in das Verzeichnis nach physischen, chemischen, biologischen und bakteriologischen Kriterien (Art. 125 Abs. 2). Das Verzeichnis, das spätestens drei Jahre nach Veröffentlichung des *Code des Eaux* zu errichten war, ist sowohl regelmäßig als auch gleich nach jeder außergewöhnlichen oder unerwarteten Veränderung des Gewässerzustandes zu überprüfen (Art. 125 Abs. 3).

Dieses Verzeichnis ist die einzige tunesische Rechtsvorschrift, die ein permanentes Überwachungssystem i.S. der entsprechenden Artikel der BK und des AP errichtet.

<sup>82</sup> LE GUIDE VERT, Répertoire de l'Environnement en Tunisie, 1992, Hatem BOURIAL, Fondation Friedrich Naumann, Éditions La NEF, S. 28.

<sup>83</sup> Institut National Scientifique et Technique d'Océanographie et de Pêche.

<sup>84</sup> LE GUIDE VERT, a.a.O. (Fußn. 79), S. 25.

<sup>85</sup> LE GUIDE VERT, ebd., S. 20.

<sup>86</sup> Art. 124, L. 75-16 portant promulgation des eaux: „Dans un délai de trois ans après la promulgation du présent code, les eaux superficielles, cours d'eaux, canaux, lacs et sebkhas font l'objet d'un inventaire établissant leur degré de pollution“.

Unklar ist, welches Verwaltungsorgan für die Durchführung dieser Vorschrift zuständig ist. Artikel 125, wo das Verzeichnis vorgesehen ist, sieht in dieser Hinsicht nichts vor. Demnach ist man zwangsläufig auf diejenigen Verwaltungsorgane angewiesen, die für die Durchführung des *Code des Eaux* allgemein zuständig sind. So ist gem. Art. 4 der Landwirtschaftsminister für die Verwaltung des sog. „*Domaine Public Hydraulique*“ (*D.P.H.*) zuständig. Wie oben dargestellt wurde, gibt es Hinweise auf die Errichtung und Funktion einer Umweltdirektion im Rahmen des Ministeriums für Landwirtschaft; zu dieser Direktion gehört die Abteilung *qualité du milieu récepteur et de la lutte anti-pollution*, was zu dem hier dargestellten Schema, gemäß dem *Code des Eau*, paßt. Dabei wird der Agrarminister von zwei durch Verordnung zu gründenden Organen unterstützt, nämlich vom „*Comité National de l'Eau*“ und von der „*Commission du Domaine Public Hydraulique*“. Dabei entsteht das Problem, daß die Meeresgewässer gem. Art. 1 nicht zum *D.P.H.* gehören. Diese werden jedoch ausdrücklich als eine Einheit mit den übrigen Gewässern im Hinblick auf das Thema Verschmutzung, die zum *D.P.H.* gehören, angesehen<sup>87</sup>. Was die umweltrechtliche Zuständigkeit des Landwirtschaftsministers im Allgemeinen betrifft, muß außerdem berücksichtigt werden, daß diese wahrscheinlich dem Umweltministerium übertragen wurde gem. Art. 5 Abs. 5 der Verordnung 93-303<sup>88</sup>. Das ist jedoch unsicher, da in diesem Artikel die Umweltdirektion des Landwirtschaftsministeriums an das neue Umweltministerium angeschlossen wird. Weiterhin gibt es im Kapitel über die Bekämpfung der Verschmutzung Vorschriften, die mittelbar auf ein solches einheitliches Konzept bezüglich des konkreten Themas der zuständigen Behörde hinweisen. So vor allem Art. 132, nach dem die Einbringung von kommunalen Abwässern in die Wasserläufe, ins Meer und in die Seen nicht realisiert werden darf ohne vorherige Stellungnahme der Behörden, die für die Erhaltung des „*Domaine Public Hydraulique ou Maritime*“ zuständig sind. Im Kapitel 2, der die Beamten des Landwirtschaftsministeriums als zuständige Behörde zur Erhaltung des *D.P.H.* bestimmt, ist aber wiederum nicht vom „*Domaine Maritime*“ die Rede.

Die sogenannte Nationale Wasserkommission („*Comité National de l'Eau*“), die gemäß Art. 4 des *Code des Eaux* den Landwirtschaftsminister unterstützt, wurde drei Jahre

---

<sup>87</sup> Namentlich im Art. 107, 108.

<sup>88</sup> *Décret n° 93-303, 1.2.1993 „fixant les attributions du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire“, J.O.R.T., N° 13, 16.2.1993, S. 238 ff.*

später mit der Verordnung 78-419 gegründet<sup>89</sup>. Außer ihrer rein beratenden Zuständigkeit (Art. 19 Abs. 1 *Code des Eaux*) kann die Wasserschutzkommission auch die Durchführung aller Untersuchungen veranlassen, die u.a. auch die Verschmutzung gegen Beeinträchtigungen der Gewässer betreffen (Art. 19 Abs. 2). Es ist nicht auszuschließen ist, daß diese Wasserschutzkommission auch für die Meeresgewässer zuständig ist. Ob die Wasserschutzkommission oder ein anderes Organ eine systematische Überwachung der Verschmutzung durchgeführt hat oder ob ein Verzeichnis erstellt wurde, ist uns nicht bekannt.

### 2.4.3. Die Überwachung der Meeresverschmutzung in der späteren Gesetzgebung

Das Konzept einer Überwachung der Meeresverschmutzung ist in der späteren umweltrechtlichen Gesetzgebung nur sehr allgemein abgefaßt. So hat die Direktion für Umwelt und Lebensqualität des neuen Umweltministeriums u.a. zur Aufgabe, die allgemeine Umweltsituation abzuschätzen<sup>90</sup> und Verschmutzungsquellen jeder Art aufzuzählen<sup>91</sup>. Die Regelung ist auf jeden Fall „schwächer“ als eine entsprechende frühere Vorschrift in der Gründungsverordnung der Nationalen Umweltkommission<sup>92</sup>. Diese Umweltkommission soll nach der Gründung des Nationalen Umweltamtes (*A.N.P.E.*) und des Umweltministeriums als abgeschafft gelten. Noch „ärmer“ ist in dieser Hinsicht das Gründungsgesetz des Nationalen Umweltamtes<sup>93</sup>. Zu den Aufgaben der *A.N.P.E.* zählt nicht etwa die Überwachung der Umwelt sondern die „Sicherung der Kontrolle und der Verfolgung der verschmutzenden Abfälle und Abwässer“<sup>94</sup>. Obwohl es sich hier um ein modernes Gesetz handelt, das mehrere aktuelle Umweltprobleme durch die Einführung von wichtigen Institutionen (namentlich die UVP) und Organen (namentlich die „*inspecteurs controlleurs*“) in die tunesische rechtliche administrative

<sup>89</sup> Décret n° 78-419, 15.4.1978, „fixant la composition et les modalités de fonctionnement du Comité National de l'Eau“, *J.O.R.T.*, N° 32, 25.4.1978, S. 1224.

<sup>90</sup> Art. 12 Abs. 1, décret 93-304, 1.2.1993, „portant organisation du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire“, *J.O.R.T.*, N° 13, 16.2.1993, S. 239 ff. „la direction générale de l'environnement et de la qualité de la vie a pour mission d'évaluer la situation générale de l'environnement...“.

<sup>91</sup> Art. 12 Abs. 3: „recenser les sources de pollution de toutes formes...“.

<sup>92</sup> Art. 2 Abs. 3 Décret n° 78-373, 12.4.1978, „portant création d'une Commission Nationale de l'Environnement“, *J.O.R.T.*, N°29, 14.4.1978, S. 1096: „en se tenant régulièrement informé des résultats de la surveillance des sources de pollution tant maritimes que terrestres“.

<sup>93</sup> S. Art. 3 (nouveau) – „l'Agence Nationale de Protection de l'Environnement a notamment pour missions: ...“. In *Loi n°92-115, 20.11.1992, J.O.R.T.*, N°61, 4.12.1992, S. 1539.

<sup>94</sup> Art. 8 Ges. 92-115.

Praxis zu bewältigen versucht, ist das Thema Überwachung der Verschmutzung aus dem Themenkatalog dieses bahnbrechenden Textes ausgeklammert worden.

Die übrigen geltenden vorerwähnten Vorschriften im Gesetz für das neue Umweltministerium bedürfen ohnehin einer konkreteren Ausführung, um als Grundlage zur Errichtung eines Überwachungssystem i.S. des Art. 10 der BK bzw. des Art. 8 des AP zu dienen. Die Erstellung eines Verzeichnisses ist aber im *Code des Eaux* vorgeschrieben und die Verpflichtung einer systematischen Überwachung der Meeresverschmutzung gilt nach der Ratifizierung der BK und des AP als höherrangiges Recht. Wenn hierzu mitberücksichtigt wird, daß es nun nach Einführung der neuen umweltrechtlichen Institutionen (*A.N.P.E.* und Umweltministerium) mindestens zwei Verwaltungsorgane mit allgemeiner Zuständigkeit in puncto Umweltschutz gibt, ist vorstellbar, daß diese neuen Institutionen die Erstellung des Verzeichnisses zu ihren Aufgaben zählen.

Anlagen, die Abwässer produzieren, müssen über eine geeignete Ausrüstung verfügen, die die Probenentnahme und das Messen erlaubt. Dies ist aus Art. 22 der Verordnung 85-56 über die Abwässerregelung zu ersehen. Die Vorschrift ist jedoch nicht streng, da im Falle ihres Nichteinhaltens keine Strafe vorgesehen ist; die Verwaltung kann dann lediglich nach eigenem Ermessen jedes Mittel anwenden, das sie für geeignet hält. Bei der Durchführung dieser Norm sind die entsprechenden Vorschriften des AP und der Gemeinsamen Maßnahmen (Kontrolle von Anhang II.B, die gem. Art. 6 und Anhang II.A und Anhang III durchzuführen ist) zu berücksichtigen.

#### **2.4.4. Die Verordnung 90-2273 über die Kontrollexperten des Umweltamtes**

Zu den Ausführungsregelungen nicht nur des neuen Umweltrechts sondern auch der sämtlichen einschlägigen Gesetzgebung, gehört die Verordnung 90-2273 über die Kontrollexperten des Umweltamtes<sup>95</sup>. Dieses Staatsorgan ist für die Überwachung der Verschmutzung der Gewässer mittelbar von Bedeutung, da es sich hier um Überwachung von Verschmutzungsquellen und nicht um ein globales *Monitoring*

---

<sup>95</sup> Décret n°90-2273, 25.12.1990, *portant statut des experts contrôleurs de l'agence nationale de protection de l'environnement*, *J.O.R.T.*, 15.1.1991, N°4, S. 55.

handelt. Die Kontrollexperten sind damit beauftragt, die Funktion, Wirksamkeit und Leistung der Anlagen zur Verarbeitung von Abwässern zu kontrollieren (Art. 3). Zu diesem Zweck kontrollieren sie dann „vor allem die bakteriologischen, chemischen und mikrobiologischen Eigenschaften der in die Umwelt eingeleiteten Abwässer“.

Im selben Artikel finden wir eine – ansonsten sehr seltene – Erwähnung der Meeresregion im tunesischen Umweltrecht. Die Kontrollexperten sind nämlich mit einer zusätzlichen Aufgabe, der Überwachung jeder Verschmutzungsquelle innerhalb der Meereszonen, beauftragt (Art. 3 Abs. 2). Beide Vorschriften sind aber unmittelbar wichtig für die Umsetzung der Protokollvorschriften betreffend die Kontrolle der Einbringung von bestimmten Stoffen (Kontrolle nach Anhang II.B, die gem. Art. 6 und Anhang II.A und Anhang III). Die Tatsache, daß die „*experts contrôleurs*“ zwar ursprünglich nur mit der Kontrolle von Kläranlagen, letztendlich aber doch auch mit der Kontrolle jeder Verschmutzungsquelle, die das Meer betrifft, beauftragt sind, zeigt ein wachsendes Interesse des tunesischen Gesetzgebers in puncto Meeresschutz.

So ist Tunesien der einzige unter den drei Staaten, der über eine selbständige, einheitliche Kontrollbehörde verfügt, die zu einem ausschließlich mit dem Umweltschutz beauftragten Amt, dem *A.N.P.E.*, gehört.

## **2.5. Zusammenfassung**

### **2.5.1. Allgemein**

Wie im ersten Abschnitt dieses Kapitels ausgeführt wurde, schreibt die Konvention (Art.10)<sup>96</sup> die Gründung eines einheitlichen Systems zur Überwachung der Meeresverschmutzung vor; im Art. 8 AP wird die Überwachung im Hinblick auf die Verschmutzung aus FLQ konkretisiert. Die Vertragspartner verpflichten sich u.a. Überwachungsaktivitäten zur Bewertung der zur Verhütung der Verschmutzung getroffenen Maßnahmen durchzuführen. Konkretere Regelungen, die bestimmte Stoffe oder Stoffgruppen betreffen, sind in mehreren Gemeinsamen Maßnahmen der Vertragspartner enthalten; Gegenstände dieser Regelungen sind vor allem die

---

<sup>96</sup> Art. 10.1: „*shall endeavour to establish a pollution monitoring system for the area*“. Art. 10.3: „*to prescribe common procedures and standards for pollution monitoring*“.

Meßmethoden und die Kontroll- (Probenentnahme-) Frequenz. Gemäß Art. 10 der BK müssen auch die zuständigen nationalen Behörden bestimmt werden<sup>97</sup>; weiterhin soll ihre Aktivität im Hinblick auf die Verschmutzungskontrolle koordiniert und vereinheitlicht werden, damit die in der Konvention, im AP und in den Gemeinsamen Maßnahmen festgelegten Ziele erreicht werden.

Bei der Untersuchung der einschlägigen nationalen Rechtsquellen wurde es unternommen,

- a) die in Frankreich, Griechenland und Tunesien vorhandenen Kontrollvorschriften systematisch darzustellen. Für die Verfolgung der vertraglichen Ziele sind zwei Gruppen von nationalen Vorschriften relevant:
  - a.i) diejenigen Vorschriften, die die Kontrolle von genehmigten Emissionen vorsehen; dabei handelt es sich um die Einleitungen von bestimmten Stoffmengen ins Meer anhand von gesetzmäßig erteilten Genehmigungen, d.h. hauptsächlich um die Überprüfung des Einhaltens der in der Genehmigung vorgesehenen Grenzen.
  - a.ii) Vorschriften, die die Kontrolle des Verschmutzungsgrades der (Meeres-) Gewässer, d.h. die Gewässerqualität, zum Gegenstand haben.
- b) das Übereinstimmen all dieser Vorschriften mit den in den Gemeinsamen Maßnahmen vorgesehenen Regelungen, soweit wie möglich, zu überprüfen; dieser Bereich gehört zum großen Teil zum Forschungsgebiet der Naturwissenschaften.
- c) die für die Durchführung dieser Kontrollaktivitäten zuständigen nationalen Behörden aufzuzeigen, denn die Koordinierung ihrer Funktionen stellt die Grundlage der (konventionsgemäßen) Vereinheitlichung von Meßmethoden und -Standards dar.

Dadurch entsteht ein Bild der nationalen Kontrollvorschriften, vor allem aber ein institutionelles Bild, durch das sich die zuständigen und die für die Errichtung eines globalen *Monitorings* wichtigen Kontrollorgane abzeichnen. Wichtig ist vor allem die Existenz eines nationalen Systems zur Überwachung der Gewässerqualität und die Beziehung dieses nationalen Systems zur Konvention und zu den entsprechenden Organen (Sekretariat, Experten der *MED POL* etc).

---

<sup>97</sup> Art. 10.2: „...the Contracting Parties shall designate the competent authorities responsible for pollution monitoring within areas under their national jurisdiction...“

## 2.5.2. Frankreich

### 2.5.2.1. Kontrolle von Emissionen

Vorschriften betreffend die Kontrolle von Einleitungen ins Meer (oder von Wasserströmungen, die ins Meer münden ) finden sich im französischen Recht sowohl in der Wasserschutzgesetzgebung (Gesetz von 1964/92) als auch in der Gesetzgebung über die klassifizierten Anlagen und in ihren z.T. gemeinsamen Ausführungsvorschriften. Diese Vorschriften befinden sich in einer Vielfalt von Texten unterschiedlicher Rangordnung; in diesem unübersichtlichen Regelungsnetz kann man zwischen zwei Normengruppen unterscheiden, die sowohl die Kontrolle von Einleitungen, als auch die der Gewässerqualität betreffen:

- a) Vorschriften, die die Kontrolle von nicht-klassifizierten Anlagen betreffen.
- b) Vorschriften, die die Kontrolle von klassifizierten Anlagen betreffen.

In der nachfolgenden Tabelle sind nach dieser Einteilung zunächst die Vorschriften dargestellt, die die Kontrolle von Emissionen regeln.

Kontrolle von Einleitungen aus nicht-klassifizierten Anlagen	Kontrolle von Einleitungen aus klassifizierten Anlagen:
<ul style="list-style-type: none"><li>• Art. 6, Gesetz 64-1245</li><li>• Art. 10 Gesetz 86-2: der Genehmigungsträger übernimmt die Kosten der Kontrolle</li><li>• Art. 14,16, 17 Verordnung 73-218 modifiziert durch Art. L. 211-2 c.env. und Art. 39 der Verordnung 93-742</li><li>• Verordnung 75-177</li><li>• Ministerieller Erlaß vom 20.11.1979, mod. am 22.08.1991 (betr. Fischzucht-, Muschel- und Badegewässer)</li><li>• Verordnung 91-1283 (Muschelgewässer)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ministerieller Erlaß vom 01.03.1993 (gemeinsame Ausführungsnorm)</li><li>• Verordnung 91-1283 (Muschelgewässer)</li><li>• Ministerieller Erlaß vom 26.12.1991 (Muschelgewässer, Umsetzung der Richtlinie 78/659)</li></ul>



### 2.5.2.2. Kontrolle der Gewässerqualität

Die Vorschriften, die die Gewässerqualität zum Gegenstand haben, befinden sich in den (untergesetzlichen) Normen betreffend Gewässer mit spezieller Zweckbestimmung (Muschel-, Bade-, Fischfanggewässer), die meistens Teile der Gewässerschutzgesetzgebung darstellen. Diese Vorschriften sind oft zur Umsetzung der entsprechenden europäischen Richtlinien ins französische Recht erlassen worden.

- Verordnung 81/324 (Badegewässer)
- Ministerieller Erlaß vom 29.11.1991, Anh. I (Meßmethoden betr. die „coliformes fecaux“)
- Ministerieller Erlaß vom 26.12.1991, Anh. II und III
- Verordnung 91-1283 (Meßmethoden und -frequenz bei Muschelzucht-Gewässern)

### 2.5.2.3. Vergleich der nationalen Normen mit den völkerrechtlichen Vorschriften

In der nachfolgenden Tabelle wird dargestellt, inwieweit diese nationalen Vorschriften mit den im AP und mit den in den Gemeinsamen Maßnahmen vorgesehenen Methoden und Standards übereinstimmen; die Darstellung ist jedoch begrenzt, da der Vergleich oft unmöglich war, weil die Vorschriften Normen (nach naturwissenschaftlichen Kriterien) unterschiedlicher Qualität enthalten. Diese Tatsache ist natürlich ein Hinweis auf den Mangel an Vereinheitlichung, die die BK erfordert.

Nationale Norm	Internationale Norm	Übereinstimmung
<ul style="list-style-type: none"><li>• Verordnung 77-177 (Durchführung von Probenentnahmen und Analysen gem. Art.6 Abs 3 Ges. 64-1245)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Anhang III des Protokolls (Faktoren, die bei der Genehmigungserteilung und, folglich, auch bei der Kontrolle zu berücksichtigen)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Teilweise</li></ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerieller Erlaß vom 20.11.79 (mod. 22.08.91), betr. u.a. <i>suspendierende Stoffe</i> und <i>organohalogene Substanzen</i> (Schwarze Liste) bei Muschelgewässern.</li> <li>• Verordnung 91-1283, betr. Muschelgewässer, darunter Verschmutzung durch <i>Kadmium</i> und <i>Quecksilber</i> (Schwarze Liste): v.a. Qualitätskontrolle und Probenentnahme-Frequenz</li> <li>• Ebd., über <i>Quecksilber</i>-Probenentnahme-Frequenz</li> <li>• Ministerieller Erlaß vom 01.03.1993: <i>Kadmium</i>-Kontrolle bei Ableitungen der davon betr. Klass. Anlagen (Art.60Abs.3a)</li> <li>• Ebd., <i>Quecksilber</i>-Meßfrequenz (Art. 60 Abs. 2), täglich unter Voraussetzungen</li> <li>• Ebd., Meßmethode, Anh. Ia, NF T90112</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeinsame Maßnahmen über organohalogene Verbindungen: nur allgemeine Formulierungen</li> <li>• Gemeinsame Maßnahme: Emissionenkontrolle und Aufforderung zur „regelmäßigen Überwachung“</li> <li>• Gemeinsame Maßnahme</li> <li>• Gemeinsame Maßnahme für Kadmium</li> <li>• G.M.: täglich, ohne Voraussetzung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergleich nicht möglich</li> <li>• Vergleich nicht möglich</li> <li>• Die Gemeinsame Maßnahme sieht eine dichtere Kontrolle vor</li> <li>• Fast wörtliche Übereinstimmung</li> <li>• Teilweise übereinstimmend</li> <li>• Vergleich nicht möglich</li> </ul>
---	---	---

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anhang 1a des Erlasses: Meßmethoden</li> <li>• Ministerieller Erlaß vom 26.12.1991 (Muschelgewässer, betr.u.a <i>Kadmium</i>)</li> <li>• Ebd., Anh. III, über <i>Quecksilber</i></li> <li>• Ebd., Anh. III, über <i>coliformes fecaux</i></li> <li>• Verordnung 81-324 (Badegewässer)</li> <li>• Selbstkontrolle der Industrie: Art. 10, 12.1, Gesetz 92-3 und Art. 58, 68, min.Erlaß vom 01.03.1993.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• G.M.</li> <li>• G.M.: betr. nur Probenentnahme-Frequenz</li> <li>• G.M. über Kadmium</li> <li>• G.M. über Quecksilber: mehrere alternative Meßmethoden</li> <li>• G.M. über Muschelzuchtgewässer</li> <li>• G.M. von 1985: nur <i>coliformes fecaux</i></li> <li>• Art.13, II c des Protokolls: Informationslieferung über eingeleitete Schadstoffmengen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergleich nicht möglich</li> <li>• Vergleich nicht möglich</li> <li>• Die franz. Norm stimmt mit einer der Alternativen überein.</li> <li>• Übereinstimmend</li> <li>• Nicht vergleichbar</li> <li>• Grundlage zur Umsetzung vorhanden.</li> </ul>
---	--	---

#### 2.5.2.4. Darstellung der zuständigen Behörden

In der nachfolgenden Tabelle werden die für die Kontrolle der Verschmutzung zuständigen französischen Behörden dargestellt; es handelt sich einerseits um diejenigen Behörden, die für die Kontrolle von Einleitungen und Anlagen, d.h. hauptsächlich für die Einhaltung von Genehmigungsvorschriften zuständig sind, andererseits um Behörden, die für die Überwachung des Verschmutzungsgrades der Gewässer zuständig sind.

Behörde	Kompetenz	Aufsichtsbehörde	Vorschrift
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 Behörden des Art. 9, Ges. 64-1245, darunter Beamten des Gesundheitswesens, Hafengebörden, Industriebehörden.</li> <li>• Die örtlich zuständige Meeresbehörde („<i>service maritime</i>“): „Meeresgewässerpolizei“</li> <li>• CQEL (<i>Cellule Qualité des Eaux Littorales</i>)</li> <li>• „<i>Directeur régional de l'industrie et de la recherche</i>“</li> <li>• Örtliche Kriminalpolizei + Gesundheitsinspektoren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrolle der Einhaltung der Genehmigungsvorschriften (Art. 2 Ges. 64-1245)</li> <li>• Kontrolle der Einleitungen und des Empfangmilieus</li> <li>• Überwachung der Meeresverschmutzung aus Festlandsquellen</li> <li>• Überwachung der klassifizierten Anlagen i. H. auf die Gewässerverschmutzung</li> <li>• Überwachung von Einleitungen in</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 entsprechende Ministerien und der Präfekt (auf Bezirksebene)</li> <li>• Umweltministerium und Meeresministerium</li> <li>• Meeresbehörden und Ministerium für Tourismus</li> <li>• Industrieministerium + Präfekt</li> <li>• Präfekt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetz 64-1245</li> <li>• Art. 17.1, Verordnung 73-218 → Art. 10.2, Verordnung 87-154 → ministerieller Erlaß vom 06.12.1990 „<i>relatif à la police des eaux marine</i>“</li> <li>• Art. 2, min.Erl. vom 06.12.1990</li> <li>• Art. 33, Verordnung 77-1133</li> <li>• Art. L-48, <i>Code de la Santé</i></li> </ul>

	städtischen Kanalisationen		(Gesetz 64-643)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• D.D.A.S.S. (<i>Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Überwachung der „<i>baignades aménagées</i>“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesundheitsministerium</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 12, Verordnung 81-324</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bürgermeister</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ebenfalls</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unabhängige Behörde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art.32, Küstengesetz 86-2</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8 Behörden, einschl. Kriminalpolizei</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abfallbeseitigung → Einhaltung der Normen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• D.R.I.R.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 26, Gesetz 75-663</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fischerei-Polizei + Polizei der „<i>cours d'eau</i>“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer und Wasserströmungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ?</li> <li>• IFREMER (<i>Institut Francais de Recherche pour l'Exploitation de la Mer</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verordnung 19.11.1859, mod. Verordnung 28.12.1912.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• RNO (<i>Reseau National d'Observation de la qualité du milieu marin</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Überwachung der Qualität der Küstengewässer + Überwachung von bestimmten Schadstoffmengen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umweltministerium</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entscheidung des intermin. Ausschusses, 06.12.1972</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Service de l'inspection general de l'environnement (inspection générale)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Überwachung der Tätigkeit der Kontrollorgane in allen anderen</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verordnung 2000-426, 19. Mai 2000, Entscheidung des 19. Mai 2000 und</li> </ul>

de l'équipement, ministère de l'Environnement et du Cadre de vie)	Ministerien, Ämtern, Institutionen		Entscheidung des 6. Januar 2003.
--	---------------------------------------	--	--

Es gibt eine große Vielfalt von Kontrollvorschriften sowie mehrere zuständige Behörden in diesem Bereich. Die Vorschriften gehören zum größten Teil zu den zwei großen Normengruppen, nämlich zur Gesetzgebung über den Gewässerschutz und zur Gesetzgebung über die klassifizierten Anlagen; ein Teil der Vorschriften ist in den „vereinheitlichenden“ Normen enthalten, die zur Ausführung beider Gesetze erlassen worden sind. Der Zusammenhang der zuständigen Behörden ist wenig übersichtlich, dies hat vor allem mit grundsätzlichen Merkmalen und Problemen der französischen Verwaltung zu tun. Was die Ziele der Konvention und des Protokolls angeht, wird die Zerstreung zum Teil durch die Errichtung und Funktion des *RNO* überwunden; aus den offiziellen Dokumenten, die über die Arbeit des *RNO* veröffentlicht worden sind, ist zu entnehmen, daß die zuständigen französischen Behörden sich dabei auf die Konventionen von Oslo und von Paris sowie auf die entsprechenden Empfehlungen berufen, um z.B. festgestellte Werte von Schwermetallen mit den international festgelegten zu vergleichen. Auch hier bleibt die BK unerwähnt.

### 2.5.3. Griechenland

#### 2.5.3.1. Die Überwachung der Verschmutzung: Vergleich der nationalen Normen mit den völkerrechtlichen Vorschriften

Die Ausführungsvorschriften der Gesetze, die die BK und das AP billigten und veröffentlichten, beinhalten keine Vorschriften über die Überwachung der Verschmutzung. Die einzige für das „*Monitoring*“ relevante Vorschrift könnte – mittelbar – Art. 6 Abs. 3 des Zustimmungsgesetzes 855/78 sein, wo die Kompetenz der Hafenbehörden vorgesehen ist, die Einhaltung der Vertragsvorschriften zu überwachen. Es handelt sich um eine sehr allgemein definierte Kompetenz; danach ist es unklar, ob es sich dabei um Kontrolle von Einleitungen, von Anlagen, von Gewässerqualität oder

von allen vorerwähnten Gegenständen insgesamt handelt. Auf einer ersten Ebene könnte man jedoch eine allgemeine Kompetenz der Hafenbehörden zur Überwachung der Meeresverschmutzung gemäß der BK und dem AP auf diese rechtliche Grundlage zurückführen.

Vorschriften betreffend die Kontrolle von Einleitungen, von Anlagen oder der Gewässerqualität befinden sich in mehreren Gesetzen und Vorschriften zerstreut. Ansätze zur Gründung und Funktion einer globalen Überwachung des Verschmutzungsgrades der Gewässer finden wir allerdings hauptsächlich im Meeresschutzgesetz von 1977 und im Umweltschutzgesetz von 1986. In der nachfolgenden Tabelle werden die relevanten nationalen Vorschriften dargestellt, im Hinblick auf die einschlägigen Stellen der BK und des AP darstellt.

Nationale Vorschrift	Internationale Vorschrift / Übereinstimmung
<p><b>Industriebezogene Gesetzgebung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Technische Aufsicht der Anlagen und Einhaltung der Genehmigungsvorschriften (Gesetz 3214/1955, königliche Verordnung 2/08.08.1958, königliche Verordnung 15/21.10.1922)</li> <li>• Kontrolle von Anlagen alle 3 Jahre (Gesetz 4479/1965)</li> <li>• Kontrolle innerhalb der Industriezonen (Gesetz 4458/1965), einmal im Jahr (königliche Verordnung 750-05/09.11.1968)</li> <li>• Möglichkeit des Einsatzes von Meßgeräten bei den Anlagen (Art. 6 I der Verordnung 1180/1981) zum Messen von „Verschmutzungsparametern“, regelmäßige Abfallkontrolle und Buchführung (Art. 6 II).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Übereinstimmung mit Protokollvorschriften.</li> <li>• Grundlage zur Lieferung der erforderlichen Daten gem. 13 II c AP.</li> </ul>
<p><b>Gesundheitsvorschriften</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 13 V γ, min. Erlaß Etß 221/22.01.1965: Angaben über Funktion und Leistung der Entsorgungsanlagen festhalten und archivieren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• i.S. von Art. 8 b des Protokolls</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ebd.: regelmäßige Kontrolle von Einleitungen und Gewässern</li> <li>• Ebd.: Mitteilung von Informationen an die zuständigen Organe.</li> <li>• Konkretisierung des Erlasses durch Präfektorale Entscheidungen, Beispiel: P.E. 15549/11.07.1983 (Thessaloniki): → weitere Ermächtigung der kommunalen Behörden des Gesundheitsministeriums.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Übereinstimmung mit Art. 8.a., 8 b und 13 2 c des Protokolls</li> <li>• Übereinstimmung mit Art. 13 II b und 13 I des Protokolls</li> <li>• Vergleich nicht möglich</li> </ul>
<p><b>Meeresbezogene Vorschriften</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 14.4 Gesetz 743/77: Feststellung der Existenz von Verschmutzungsquellen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergleich nicht möglich</li> </ul>
<p><b>Umweltrechtliche Vorschriften</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Errichtung von Meßstationen (Art. 9, Gesetz 1650/86 und Operatives Programm für die Umwelt, 1989) und Kontrolle von natürlichen-ozeanografischen Parametern, Schwermetallen, Erdölen, Plankton.</li> </ul> <p><b>Umsetzung europäischen Rechts</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Min.Erl. 71560/3053/23.10.85 über Altschmieröle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergleich nicht möglich</li> <li>• Die Gemeinsame Maßnahme über Altschmieröle sieht ein absolutes Verbot vor.</li> </ul>
<p><b>Sonderregelungen über kommunale Kanalisationen</b></p> <p>Sonderregelungen für die Großstädte, z.B. Verordnung 348/1976 und 352/1977 für Thessaloniki.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergleich nicht möglich</li> </ul>



### 2.5.3.2. Zuständige Behörden für die Kontrolltätigkeit

Mehrere Behörden und Verwaltungsorgane aus verschiedenen Verwaltungsbereichen sind mit Kontrolltätigkeiten beauftragt. Voraussetzungen einer potentiellen Vereinheitlichung finden wir sowohl im Meeresschutzgesetz (Errichtung von Regionalen Stationen zur Bekämpfung der Verschmutzung, Art. 15, Gesetz 743/77)<sup>98</sup> als auch im Umweltschutzgesetz (Messstationen und Labornetz gemäß Art. 9 des Gesetzes 1650/86). In der nachfolgenden Tabelle werden die Behörden und Organe dargestellt, die eine Kompetenz zur Überwachung der Meeresverschmutzung aus Festlandsquellen innehaben.

Behörde	Kompetenz	Aufsichtsbehörde	Vorschrift
<ul style="list-style-type: none"> <li>• „regionale Behörden“ des Ministeriums für Industrie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrolle der Einhaltung der Genehmigungsvorschriften bei Industrieanlagen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerium für Industrie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 1 I, Gesetz 3214/1955, Verordnung 02./08.08.1958, Verordnung 19/28.12.1955, Art. 2 I und 28, Verordnung 15/21.10.1922</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die örtlich zuständigen Behörden des Industrie-ministeriums oder die vereidigten Ingenieure, innerhalb der Industriezonen: ETBA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrolle der Anlagen alle 3 Jahre, Kontrolle von Industrieabwässern und flüssigen Abfällen innerhalb der Industriezone, Einhaltung von gesundheitsrechtlichen und nachbarnschutzrechtlichen Vorschriften</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerium für Industrie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 2 I, 2 III., 5 II γ, Gesetz 4479/1965, Art. 8, 3.10-3.13, Verordnung 750/05-09.11.1968.</li> </ul>

<sup>98</sup> Angaben über die Funktion dieser Stationen in MINISTERIUM FÜR KOMMERZIELLE SEEFAHRT, Das Meer soll leben!!! Hier ist, was wir dazu beitragen..., November 1995.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beamte des Ministeriums für Industrie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrolle von Anlagen, Messen von „Verschmutzungsparametern“, Einhaltung von Genehmigungsvorschriften</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerium für Industrie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 6 I, 4 I, 4 II, 4 III, 4 V, Verordnung 1180/1981.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadt oder Gemeinde oder andere Träger, die mit der Abwasserentsorgung beauftragt sind, oder die örtlichen Behörden des Gesundheitsministeriums.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einhaltung der gesundheitsrechtlichen Vorschriften beim Umgang mit Haushalt- und Industrieabwässern, Mitteilung von Angaben.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesundheitsministerium</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 13 IV, 13 V., min. Erlaß Eiß 221/22.01.1965 und Entscheidung des Präfekten.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Örtliche Hafenbehörden: <b>Regionale Stationen zur Bekämpfung der Verschmutzung.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Überwachung der Gewässer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerium für kommerzielle Seefahrt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 15, Gesetz 743/77</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hafenbehörden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestätigung der Verletzung der Konvention</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerium für kommerzielle Seefahrt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 6 III, Gesetz 855/78</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Labornetz → Errichtung des Nationalen Netzes für die</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrolle der Gewässerverschmutzung und Veröffentlichung von Daten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umweltministerium</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 9 IV, 16 I, Gesetz 1650/1986, Erster Unterstützungsrahmen</li> </ul>

<p>Gewässerqualität (1989)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Örtliche Werke für Abwasserbeseitigung, Abteilung für chemische Untersuchungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrolle der städtischen Kanalisationen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadt oder Gemeinde</li> </ul>	<p>der Europäischen Gemeinschaft (1989-1993), MED POL (BK)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (Beispielsweise) Verordnung 348/1976 über die Region von Thessaloniki, Art. 10 II, Verordnung 352/1977, Art. 5 II</li> </ul>
---	--	---	--

#### 2.5.4. Tunesien

Tunesien verfügt zwar über eine unabhängige Behörde, die ausschließlich mit dem Umweltschutz beauftragt ist; eine systematische, einheitliche Kontrolle der Verschmutzung ist jedoch in den Rechtsvorschriften, die diese neue Behörde, das Umweltamt (*Agence Nationale pour la Protection de l'Environnement*) gegründet haben, nicht vorgesehen. Ein solches Kontrollsystem ist im *Code des Eaux* von 1975 über die Errichtung eines „Verzeichnisses“ vorgesehen, wo der Verschmutzungsgrad der Gewässer festzuhalten ist, was durchaus den Vorschriften der BK und des AP entspricht; es fehlen jedoch weitere Informationen über die Ausführung dieser Vorschrift in der Praxis.

##### 2.5.4.1. Die nationalen Vorschriften zur Verschmutzungskontrolle im Vergleich zu den völkerrechtlichen Bestimmungen

In der nachfolgenden Tabelle werden die nationalen Vorschriften dargestellt, die eine Verschmutzungskontrolle, im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit den entsprechenden internationalen Vorschriften, vorschreiben.

Nationale Vorschrift	Internationale Vorschrift/Übereinstimmung
<p><b>Gewässerschutz (Code des Eaux)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 125, Gesetz 75-16, Errichtung eines Verzeichnisses (<i>inventaire</i>) zur Übertragung des Verschmutzungsgrades aller nationalen Gewässer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entspricht den Überwachungsanforderungen und Kriterien der Konvention und des Protokolls, bedarf weiterer Konkretisierung.</li> </ul>
<p><b>Umweltrecht</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Allgemein abgefaßte Kompetenz (Art. 12 I+ III, Verordnung 93-304): Einschätzung der allgemeinen Umweltsituation und Abzählung der Verschmutzungsquellen.</li> <li>• Art. 8, des ANPE-Gesetzes 92-115, Kontrolle und Verfolgung von Verschmutzungsquellen.</li> <li>• Überwachung von Verschmutzungsquellen: Verordnung über die Kontrollexperten des Umweltamtes (grundsätzlich: Kontrolle von Abwasser, Art. 3, v.a. aber auch Überwachung jeder Verschmutzungsquelle, die das Meer betrifft, Art. 3 II, Ver. 90-2273).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stimmt zwar mit Art. 8 des Protokolls überein, bedarf weiterer Konkretisierung</li> <li>• Übereinstimmung mit Art. 8 und 13 des Protokolls, bedarf weiterer Konkretisierung</li> <li>• Unter Umständen übereinstimmend, kann Grundlage für Informationen bieten.</li> </ul>
<p><b>Anlagebezogene Vorschriften</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verpflichtung der Anlagen zu Probenentnahmen und Messen der Abwasser (Art. 22, Verordnung 85-56).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergleich nicht möglich</li> </ul>

### 2.5.4.2. Zuständige Behörden für die Überwachungstätigkeit

Abgesehen von der Tatsache, daß wir über die Errichtung des im *Code des Eaux* von 1975 vorgesehenen *inventaire* und demnach auch über die eigentlich zuständigen Organe nur Vermutungen ausdrücken dürfen, bietet die Gründung des Umweltamtes und des Einsatzes seiner Kontrollexperten eine Grundlage für das Funktionieren eines einheitlichen und durchsichtigen Überwachungssystems i.S. der BK und des AP. Auch haben die bereits dargestellten Hinweise über Existenz und Funktion anderer Kontrollbehörden mit nationaler Zuständigkeit und im Verhältnis zum *Mediterranean Action Plan*. In der nachfolgenden Tabelle werden umfassend die mit der Überwachung der Verschmutzung beauftragten Behörden dargestellt.

Behörde	Kompetenz	Aufsichtsbehörde	Vorschrift
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umweltdirektion: Abteilung <i>qualité du milieu récepteur et de la lutte anti-pollution</i> (+ ev. „Comité National de l'Eau“ und „Domaine Public Hydraulic“)</li> <li>• → die oben genannte Zuständigkeit wurde wahrscheinlich dem Umweltminister übertragen</li> <li>• Direktion für Umwelt und Lebensqualität des neuen Umweltministeriums</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrolle des Verschmutzungsgrades der Gewässer, Beteiligung am MAP</li> <li>• Evaluierung der allgemeinen Umweltsituation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landwirtschaftsminister, später: Umweltminister</li> <li>• Umweltministerium</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 4, 107, 108, 125, Gesetz 75-16. <i>Comité National de l'Eau</i>: Verordnung 78-419, Art. 19 II</li> <li>• Art. 5 V, Verordnung 93-303</li> <li>• Art. 12 III, Verordnung 93-304</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abschaffen der obengenannten Kommission durch die ANPE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sicherung der Kontrolle und der Verfolgung der verschmutzenden Abfälle und Abwasser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ANPE (unabhängige Behörde, bis zur Gründung des Umweltministeriums)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 3 nouveau, 8, Gesetz 92-115</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Bureau Pollution Marine (ANPE)</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrolle der Meeresverschmutzung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ANPE</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrollexperten der ANPE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Überwachung der Verschmutzungsquellen im Meeresbereich.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ANPE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 3, Verordnung 90-2273</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Cellules régionales</i>, Umweltdirektion im Gesundheitsministerium</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontrollnetz über die Kontrolle der bakteriologischen Qualität der Küstengewässer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesundheitsminister</li> </ul>	

### 2.5.5. Schlußfolgerungen

Die Grundlagen für das Funktionieren eines umfassenden Überwachungssystem zur Evaluierung, einerseits des Verschmutzungsgrades des Mittelmeers, andererseits der Maßnahmen, die zu ihrer Bekämpfung i.S. von Art. 10 der BK und Art. 8 des AP getroffen worden sind, gibt es zumindest ansatzweise in allen drei Ländern. In Griechenland und in Frankreich waren veröffentlichte Daten auffindbar, die der Tätigkeit der entsprechenden Kontrollbehörden zu verdanken sind. Es ist bemerkenswert, daß die Errichtung und die Funktion dieser „Netze“ von Überwachungsstationen und Laboren in beiden Ländern *expressis verbis* mit Vorschriften und Institutionen des vertraglichen Umweltvölkerrechts verknüpft sind. So

bezieht sich das französische Umweltministerium bei der Veröffentlichung der Resultate des *Reseau National d'Observation* bezüglich der anzuwendenden technischen Standards auf Empfehlungen, die in den Überwachungsprogrammen der *North Sea Task Force* inkorporiert sind (siehe Fußnote 48 und 49 am Ende des 2. Absatzes in diesem Kapitel). Wie im ministeriellen Erlaß von 1993, so wird auch hier ausschließlich auf die Paris/Oslo-Konvention zum Schutz des NO Atlantiks, und nicht auf die BK Bezug genommen.

In Griechenland ist im Gegensatz dazu festzustellen, daß das entsprechende griechische Labornetz dank des im Rahmen der BK erlassenen Aktionsplans *MED POL* und des europäischen Unterstützungsrahmens errichtet worden ist. Der Einfluß der internationalen Konventionen und der darauf basierenden zwischenstaatlichen Initiativen (Überwachungsprogramme und Aktionspläne) auf die Organisation der Überwachung in beiden Ländern ist nicht zu übersehen. Auch gibt es einen weiteren Hinweis auf eine engere Verknüpfung der französischen Rechtsordnung und Verwaltungspraxis mit der Konvention zum Schutz des NO-Atlantiks als mit der BK. Die BK spielt in Griechenland zusammen mit den europäischen Regelungen und Institutionen im Bereich des Umweltschutzes eine wichtigere Rolle.

Tunesien entbehrt eines umfassenden Systems zur Überwachung der Meeresverschmutzung; die Errichtung eines solchen Systems könnte auf die Wasserschutz-Gesetzgebung von 1975 zurückzuführen sein, es fehlen jedoch konkrete Hinweise für die Ausführung dieser Vorschrift, zumindest auf legislativer Ebene. Die bei Erstellung dieser Arbeit interviewten Beamten der juristischen Abteilung des *ANPE* in Tunis haben in keinerlei Hinsicht die sonstigen Kontrollaktionen ihres Nationalen Umweltamtes mit der Errichtung eines globalen Systems zur Überwachung der Verschmutzung verknüpft; solche (und andere) Verwaltungstätigkeiten weisen außerdem keine explizite Verknüpfung mit der Durchsetzung von internationalem Recht und der Durchführung von internationalen Aktionsprogrammen auf. Auf die Existenz eines öffentlichen Überwachungssystems für die Verschmutzung der tunesischen Küstengewässer kann weder aus den Gesprächen, die mit den Leitern von *Greenpeace* in Tunesien geführt wurden (Herbst 1993), noch aus dem von ihnen veröffentlichtem Informationsmaterial geschlossen werden. Die einzigen Informationen über die Existenz

eines solchen Systems sind auf den *GUIDE VERT* zurückzuführen. Die dort erwähnten *cellules régionales* des Gesundheitsministeriums befassen sich ausschließlich mit der bakteriologischen Kontrolle der Gewässer, wahrscheinlich in Zusammenhang mit dem besonderen Gebrauch dieser Gewässer (Badeaktivitäten, Muschelzucht und Fischfang). Merkmale einer umfassenderen Kontrollkompetenz weist die Abteilung *qualité du milieu récepteur et de la lutte anti-pollution* auf, die früher dem Landwirtschaftsministerium, nun dem Umweltministerium unterstellt ist und nach Angaben des *GUIDE VERT* am *MAP* beteiligt ist. Es kann aber sein, daß es sich um die abgeschaffte Behörde gem. Art. 3 *nouveau*, 8, Gesetz 92-115, handelt.



### 3. Die Graue Liste: vorherige Genehmigung und Bedingungen

#### 3.1. Allgemein

Sowohl Ableitungen, die die in Anhang II.A aufgeführten Stoffe („Graue Liste“), als auch solche, die die Stoffe des Abschnitts A des I. Anhangs („Schwarze Liste“) enthalten – letztere jedoch nur in Mengen unterhalb der von den Parteien gemeinsam festgelegten Grenzwerte (Anh. I.B und Gemeinsame Maßnahmen) – müssen von den zuständigen nationalen Behörden genehmigt werden (Art. 6 Abs. 3 und Anhang III Abs. 1). Bei der Genehmigungserteilung muß „je nach Fall“ den in Anhang III angegebenen Faktoren „besonders Rechnung getragen“ werden (Anh. III Abs. 1). Gleichzeitig sind die Parteien verpflichtet, die vom Lande ausgehende Verschmutzung, verursacht durch die in Anhang II des AP aufgeführten Stoffe oder Quellen, streng zu beschränken (Art. 6 Abs. 1 und Anh. II.B). Dies bedeutet, daß sowohl die einschlägige nationale Normsetzung als auch die Verwaltung bei der Ausübung ihrer Kompetenzen die einschlägigen Protokollvorschriften zu berücksichtigen haben.

Aus der Verbindung von Art. 6 und den Anhängen II und III lassen sich insgesamt drei direkt anwendbare „Grundverpflichtungen“ ableiten:

- a) die Verpflichtung zur strengen Beschränkung der durch Stoffe der grauen Liste verursachten Verschmutzung
- b) die Verpflichtung zur vorherigen Genehmigung der entsprechenden Ableitungen ins Meer und
- c) die Verpflichtung zur Berücksichtigung der Anweisungen von Anh. III bei der Ausübung der entsprechenden Verwaltungstätigkeit bei der Genehmigungserteilung.

Am allgemeinsten abgefaßt ist die Verpflichtung zur „strengen Beschränkung“. Der Begriff „strenge Beschränkung“ bleibt ohne nähere Bestimmung. Nach dem normativen Kontext soll diese Verpflichtung vor allem durch den Erlaß von gemeinsamen Kriterien und Grenzwerten (Art. 6.2: „angemessene Programme und Maßnahmen“) über die konkreten Stoffe der Grauen Liste konkretisiert werden. Interessant ist dabei die grammatikalische Formulierung von Art. 6: „Die Parteien führen im Protokollgebiet

eine strenge Beschränkung der vom Lande aus gehenden Verschmutzung durch die im Anhang II des Protokolls aufgeführten Stoffe oder Quellen ein“. Anders als im Art. 5.1 (Beseitigungspflicht-Schwarze Liste), wo die entsprechende Verpflichtung mit einem Infinitiv formuliert ist (verpflichten sich... zu beseitigen), ist die Verpflichtung im Art. 6.1 in der direkten Form eines Indikativs im Präsens formuliert; Art. 5 enthält die Verpflichtung der Vertragspartner, bald entsprechend zu handeln. Anders ist die Formulierung von Art. 6, der eine sofortige Handlung vorschreibt. Diese Aufforderung soll also sowohl der Verwaltung als Maßstab für die Abgrenzung ihres Ermessensspielraums als auch dem Richter als Maßstab bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der entsprechenden Verwaltungsakte dienen. Auch bietet sie eine rechtliche Grundlage höheren Ranges für den Erlaß von strengen verschmutzungsbekämpfenden Normen und Maßnahmen. Dabei ist es natürlich wichtig, daß die zuständigen nationalen Behörden über diese internationale Regelung informiert und sich deren normativen Tragweite bewußt sind.

### **3.2. Frankreich: Die Umsetzung der „Klausel zur strengen Beschränkung“.**

Um die – potentielle oder reelle – Umsetzung der „Klausel zur strengen Beschränkung“ ins französische Recht zu verfolgen, muß man sich zunächst fragen, auf welcher – bereits existierenden – normativen „Piste“ nationaler Regelungen diese internationale Vorschrift „landet“. Man muß sich weiter fragen, was sich aus der Verbindung völkerrechtlicher und nationaler Regelungen ergibt; das ist dann die Frage nach dem normativen Resultat dieser Verflechtung, das, je nach der Auslegungsmethode und Art der nationalen und internationalen Norm (Natur, Rang etc) variieren kann.

Wie schon im Kapitel über die Überwachung festgestellt wurde, sind für die Umsetzung der als direkt anwendbar in Frage kommenden Protokollregelungen vor allem zwei große Normgruppen des französischen Rechts von Bedeutung: die Wasserschutzgesetzgebung und die Gesetzgebung über die *installations classées*, die durch die Verordnung 87-279 und das neue Wasserschutzgesetz 92-3 z.T. vereinheitlicht worden sind.

### 3.2.1. Der Bereich der Wasserschutzgesetzgebung

Bleiben wir zunächst bei der Wasserschutzgesetzgebung, deren Rückgrat das Gesetz 64-1245 und die ausführende Verordnung 73-218 darstellen<sup>1</sup>. Letzteres wurde durch die Verordnung 87-279 mit einer Vorschrift ergänzt, die seine Anwendung im Bereich der *installations classées* ausschließt (Art. 1 Abs. 3). Dies bedeutet, daß der größte Teil der Industrieabwasser der Gesetzgebung über die *installations classées* unterstellt ist. Doch abgesehen von den nicht-klassifizierten Anlagen (1) bleiben noch zwei wichtige Verschmutzungsquellen, nämlich die Haushaltsabwässer und ihre Kläranlagen (2) sowie die „Landwirtschaftsabwässer“ (3) im Anwendungsbereich der Verordnung von 1973<sup>2</sup>. Dies ergibt sich erstens negativ aus der Tatsache, daß die kommunalen Abwasserkanalisationen, die Kläranlagen, das sog. „*epandage*“<sup>3</sup> und die „*travaux d'hydraulique agricole*“<sup>4</sup> in die „*nomenclature*“ der Verordnung von 20.5.1953 (22 Mal modifiziert!<sup>5</sup>) nicht eingetragen sind. Positiv ist ja der Anwendungsbereich des Gesetzes von 1964 und des Dekretes von 1973 ohnehin breit definiert. Darunter fallen nicht nur Ableitungen, Einbringungen, Wasserläufe und Deponien sondern auch „*tout fait susceptible d'altérer la qualité des eaux de la mer dans les limites territoriales*“. Zum Regelungsbereich der Wasserschutzgesetzgebung gehören demnach auch die Abwasser von Hotelanlagen und größeren Komplexen von Ferienwohnungen (Feriendörfern). Der französische Gesetzgeber hat in diesem Punkt Gebrauch von der Freiheit gemacht, die ihm die relevante EU-Richtlinie 85/337/27.6.1985<sup>6</sup> gewährt. Gemäß Art. 4 Abs. 2 dieser Richtlinie sind die im Anh. 2 aufgeführten Anlagen, die auch zum Anwendungsbereich des AP gehören „u.a. die Klär- und Hotelanlagen und die Feriendörfer, nur dann zu der dort vorgeschriebenen UVP verpflichtet, „wenn ihre Merkmale nach Auffassung der Mitgliedsstaaten dies erfordern“<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Vgl. JEANSON, P., a.a.O. (Teil 3, I, Fußn. 18), S.261: „Le décret 73-218 du 23 février 1973, *fondement de la réglementation des rejets*“.

<sup>2</sup> Vgl. JEANSON, ebd., S. 243.

<sup>3</sup> „Düngerastreuen“. Durch das Regenwasser oder das Feldwasser können dann die Düngemittel über die Wasserkanäle ins Meer gelangen.

<sup>4</sup> 85/337 EWG, Anh.II.1c. Décret 85-453 „*pris pour l'application de la loi nr. 83-630 du 12.7.1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement*“, Anhang, Nr. 3.

<sup>5</sup> *Code Permanent Environnement et Nuisances, Feuilles 76 (15 janvier 1999)*, S. 4823 ff.

<sup>6</sup> Richtlinie des Rates, Amtsblatt der europäischen Gemeinschaft L 175/40, S.7.85.

<sup>7</sup> BOTHE/GÜNDLING, a.a.O. (Teil I, I, Fußn. 43), (1990), S. 164.

Das Gebot der strengen Beschränkung von Art. 6 Abs. 1 des AP ist nach dessen Einführung in die französische Rechtsordnung bei jeder Auslegung des Wasserschutzgesetzes von 1964 (das bis zum Erlaß der erforderlichen Normen zur Ausführung des neuen Wasserschutzgesetzes 92-3 geltend bleibt), vor allem hinsichtlich der unbestimmten Rechtsbegriffe zu berücksichtigen. Insofern ist die nationale Vorschrift durch Art. 6 Abs. 1 AP zu ergänzen, d.h. die strenge Beschränkung der durch Stoffe und Quellen des zweiten Anhangs verursachten Verschmutzung sollte zum Ziel des Gesetzes von 1964 werden. Gem. Art. 1 Abs. 1 dieses Gesetzes haben die Vorschriften des ersten Kapitels die Bekämpfung der Wasserverschmutzung im Allgemeinen und die Wasserregeneration zum Ziel. Die „strenge Beschränkung“ i.S. von Art. 6 Abs. 1. des Protokolls kann und hat als *ad hoc* Konkretisierung der „Bekämpfung der Wasserverschmutzung“ entspr. Art. 1 Abs. 1. Ges. 64-1245 zu gelten. Der Begriff „strenge Beschränkung“ wird mit Hilfe der im Anhang II aufgeführten Stoffe und Quellen konkretisiert. Dieser Anhang ist eine zusätzliche rechtliche Grundlage für eine intensivere Bekämpfungspolitik. Wäre ein solches Vorhaben auch in einer nationalen Vorschrift festgelegt, so könnten dann sowohl der Gesetzgeber als auch die Verwaltung sich auf diese internationale Vorschrift berufen, um a) beim Erlaß der ausführenden Verordnungen strenge Vorschriften und Grenzwerte über die Stoffe der Grauen Liste festzulegen oder um b) gem. Art. 2 Abs. 1. des Gesetzes von 1964 (Abwassereinleitungsverbot) eine Genehmigung zu verweigern. In bestimmten Fällen könnte diese Klausel bei der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsakten der Ermessensfreiheit der Verwaltung gewisse Grenze setzen; nur insofern – was nämlich die Begrenzung der Ermessensfreiheit der Verwaltung angeht – ist Art. 6 Abs. 1 AP ja self-executing. So kann z.B. die Verwaltung verpflichtet werden, bei der Erweiterung einer Anlage die (neue) Abwassergenehmigung zu verweigern, wenn dies die Zunahme an Verschmutzung durch die Stoffe/Quellen der Grauen Liste in den Mittelmeergewässern zur Folge hätte, denn dies wäre mit dem völkerrechtlichen Ziel der „strengen Beschränkung“ unvereinbar. Diese Konsequenz läßt sich auch aus einer extensiven Anwendung der „Verbesserungsklausel“ (Art. 4.1. BK) ableiten.

Ähnlich ist auch die ausführende Verordnung 73-218 im Licht der Protokollvorschriften, d.h. auch unter Berücksichtigung des Zieles der strengen Beschränkung, anzuwenden. Dies gilt vor allem für den Art. 3 dieser Verordnung, in

welcher ministerielle Entscheidungen zur Festlegung der „technischen Voraussetzungen“ vorgesehen sind, die bei der Genehmigungserteilung zu berücksichtigen. Im vierten Absatz dieses Artikels sind die Faktoren vorgeschrieben, die beim Erlaß dieser technischen Vorschriften zu beachten sind. Es handelt sich um allgemein definierte Ziele, wie z.B. der „Schutz der marinen Flora und Fauna“ oder „gesundheitliche Anforderungen der Küstenregionen“. Dazu soll nach Einführung des AP auch dem konkreteren Ziel der strengen Beschränkung der Verschmutzung durch die Stoffe und Quellen des Anh. II Rechnung getragen werden.

Diese technischen Voraussetzungen sind in der ministeriellen Entscheidung von 20.11.1979<sup>8</sup> (mod. durch die Entscheidung von 22.8.1991<sup>9</sup>) festgelegt. Es ist demnach anhand dieser Regelung zu überprüfen, ob der französische Gesetzgeber direkt oder indirekt dem Ziel der strengen Beschränkung Rechnung getragen hat, zumal die wichtige Modifizierung von 1991 fast sechs Jahre nach der Veröffentlichung des AP in Frankreich stattgefunden hat. Gem. Art. 2 der ministeriellen Entscheidung von 1979 muß die Genehmigung die maximale durchschnittliche Einleitung von „verschmutzenden Stoffen“ in bestimmten Zeitabschnitten bestimmen. Als Maßstäbe dafür haben gem. Art. 3 Abs. 1 folgende Faktoren zu dienen: a) die Gebrauchsbedingungen der empfangenden Gewässer, b) deren Verschmutzungsgrad, c) deren Fähigkeit zur natürlichen Regeneration und d) die Notwendigkeit, das biologische Gleichgewicht des Milieus zu bewahren. Sonderregelungen und bestimmte Grenzwerte wie z.B. Temperatur, pH, Farbveränderungen und *matières en suspension* sind nur im Zusammenhang mit Gewässern spezieller Zweckbestimmung (Meeresfrüchte- und Badegewässer) zu berücksichtigen. Auch die Modifizierung der ministeriellen Entscheidung (1991) ändert nichts an diesem grundsätzlichen Konzept; so ist z.B. die Berücksichtigung von Konzentrationen bestimmter Metalle im Muschelfleisch allein innerhalb der Gewässer, die zur Züchtung von Meeresfrüchten dienen, verpflichtend. Das allgemeine Ziel der strengen Beschränkung für alle Gewässer und Einleitungen, vor allem im Zusammenhang mit der Verbesserungsklausel der BK, wird demnach im Rahmen des französischen Gewässerschutzes nicht verfolgt.

---

<sup>8</sup> J.O.N.C. 19.12.1979.

<sup>9</sup> J.O. 5.10.1991, 445-0.

### 3.2.2. Der Abwasserabgabenmechanismus und die Einteilung des Landes in hydrographischen Becken.

Einen wichtigen Teil des französischen Rechtssystems zum Schutz der Gewässer gegen die Verschmutzung stellen die Abwasserabgaben dar<sup>10</sup>. Es handelt sich um emissionsbezogene Abgaben, die vor allem die Finanzierung des Gewässerschutzes auf lokaler und regionaler Ebene bezwecken, durch gleichzeitige Anwendung des Verursacher- und des Nutznießerprinzips<sup>11</sup>. Da der französischen „*redevance pollution*“<sup>12</sup> vor allem wegen ihres niedrigen Betrags die „negative Anreizwirkung weitgehend fehlt“<sup>13</sup>, ist sie auch für eine direkte Lenkung des Umweltschutzes im Sinne der Anforderung von Art. 6 Abs. 1 des AP, nämlich in Richtung einer strengen Beschränkung der durch bestimmte Stoffe verursachten Verschmutzung, wenig geeignet. Das ändert jedoch nichts an der Tatsache, daß es sich um eine seit längerer Zeit funktionierende Institution des Gewässerschutzes handelt, die potentiell auch eine solche Lenkungsfunktion übernehmen könnte, was praktisch „nur“ eine wirksame Erhöhung der Abwasserabgaben in Bezug auf bestimmte verschmutzende Stoffe bedeuten würde. Bei einer solchen Reorientierung der französischen Abgabepolitik würde die flexible regionale Struktur der zuständigen französischen Verwaltungsbehörden einen großen Vorteil bieten, die die Verfolgung unterschiedlicher umweltpolitischer Ziele in den verschiedenen Regionen erlauben könnte. Dieses Argument bedarf einer näheren Erklärung in Zusammenhang mit dem französischen Modell der hydrographischen Becken (*bassins hydrographiques*); dabei soll auf die Frage eingegangen werden, inwieweit die für das Mittelmeer zuständigen Beckenbehörden im gegebenen gesetzlichen Rahmen berechtigt sind, die Initiative zur Durchsetzung z.B. des Zieles zur Beschränkung der Verschmutzung selbständig zu ergreifen.

Frankreich ist in sechs hydrographischen Becken eingeteilt<sup>14</sup>, darunter das Becken *Rhône-Méditerranée-Corse*, zu welchem die französischen Mittelmeerküsten

<sup>10</sup> BOTHE/GÜNDLING, a.a.O. (Teil 1,1, Fußn. 43), S. 232-233.

<sup>11</sup> ROMI, R., a.a.O. (Teil 2, 1, Fußn. 69), S. 153-154.

<sup>12</sup> Ministère de l'Environnement, „Les Agences de l'Eau“, Informationsheft, Mai 1992, S. 8.

<sup>13</sup> BOTHE/GÜNDLING, a.a.O. (Teil 1,1, Fußn. 43), S.233. PRIEUR, M., a.a.O. (Teil 3, 1, Fußn. 2), S. 649. ROMI, R., a.a.O. (Teil 2, 1, Fußn. 69), S. 155.

<sup>14</sup> BOTHE/GÜNDLING, ebd., S. 263.

ausschließlich gehören. Jedes Becken wird von einer „*agence financiere de bassin*“ (Art. 14 Ges. 64-1245) verwaltet, die kein staatliches Organ ist, sondern ein Träger öffentlicher Verwaltung in der Form eines Unternehmens mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 14 G. 64-1245)<sup>15</sup>. Die *Agence* wird von einem Rat verwaltet, der sich jeweils zu 1/3 durch Vertreter der lokalen Körperschaften (Kommunen), der Verbraucher und des Staates zusammensetzt. Ihr Kompetenzbereich ist sehr breit definiert. Gem. Art. 11 Abs. 1 Ges. 64-1245 ist die *Agence* dazu berechtigt, die Forschung, die Verwirklichung und die Nutzung von „*travaux d'utilité publique*“ durchzuführen, die für die Bekämpfung der Gewässerverschmutzung notwendig sind. Auf der anderen Seite ist dieser Träger gem. Art. 14 Abs. 1 des Gesetzes 64-1245 „*chargé de faciliter les diverses actions d'intérêt commun au bassin*“. Zu diesem Zweck muß die *Agence* Abgaben auferlegen und kassieren, sowohl von den Privaten als auch von Personen des öffentlichen Rechts und zwar in dem Maße, indem diese durch ihr Handeln einen Eingriff der *Agence* verursachen oder Interesse an der Vornahme eines solchen Eingriffs haben (Art. 14 Abs. 4). Die Abgabenhöhe wird dann auch vom „*comité du bassin*“ mitbestimmt. Es handelt sich um ein Organ mit ähnlicher Zusammensetzung wie die *Agence*, das in der Regel rein beratende Funktion hat.

Während im Art. 4 Abs. 4 das Verursacher- und Nutznießerprinzip bei der Bestimmung der Abgaben(-höhe) berücksichtigt ist, setzt der Gesetzgeber gleichzeitig diesen Abgaben eine oberste Grenze, die eine effektive Lenkungsfunktion ausschließt. Gem. Art. 14-2.1 (modifiziert durch Ges. 74-1114) wird nämlich die Gesamthöhe dieser Abgaben von den Kosten abhängig gemacht, die der *Agence* bei der Ausübung ihrer Tätigkeit zukommen, und zwar auf eine mehrjährige Perspektive und im Rahmen des jeweiligen „*plan de développement économique et sociale*“. Diese gesetzliche Verknüpfung der Abgaben mit den Kosten der von der *Agence* unternommenen „*travaux publics*“, bestimmt auch die Tragweite ihrer Wirksamkeit, die in der Finanzierung von umweltschützenden Projekten unter Berücksichtigung des Verursacher- und Nutznießerprinzips besteht. Die *Agence* verfügt jedoch nicht über die Ermessensfreiheit, auf eigene Initiative die Abgabenfunktion mit einer „negativ anreizenden“, direkt verschmutzungsbekämpfenden Rolle zu erweitern. Mit anderen Worten ist die *Agence* nicht dazu befugt, eine selbständige Abgabenpolitik zu gestalten.

---

<sup>15</sup> DESPAX/COULET, a.a.O. (Teil I, 3, FuBn. 70), S. 154-155.

Beachtenswert ist dabei die Tatsache, daß die Bekämpfung der Wasserverschmutzung zu den Zielen und Kompetenzen der *Agence* nur in Bezug auf die Durchführung der „*travaux d'utilité publique*“ gehört (siehe Art. 11.1 Ges. 64-1245). Der im gleichen gesetzlichen Text (Art. 14) errichtete Abgabemechanismus hat im Gegenteil seine eigene, spezielle Zielsetzung, nämlich die Finanzierung dieser „*travaux d'utilité publique*“. Welche Bedeutung hatte es für die *Agence* der Region „*Rhône, Méditerranée, Corse*“, die Gebote des Art. 6 Abs. 1 des AP (strenge Beschränkung) als self-executing zu betrachten? Wie weit könnte eine Aktivität der *Agence* reichen, die der völkerrechtlichen Norm auf eigene Initiative Rechnung tragen würde? Man könnte sich hierzu zwei Alternativen vorstellen:

i) Um eine strenge Beschränkung im absoluten Sinne umzusetzen, müßte man natürlich auch den Abwasserabgabemechanismus miteinbeziehen. Dann sollten alle Abwässer, die Stoffe des zweiten Anhangs beinhalten oder aus Verschmutzungsquellen i.S. von Anhang II entstehen, durch Abgaben „bestraft“ oder „negativ angereizt werden“. Da es sich aber um einen Verwaltungsträger mit speziellen, eingeschränkten Kompetenzen handelt, müßte die *Agence* in einem solchen Fall nicht nur – früheres aber spezielleres – nationales Recht brechen (gemeint sind die Regelungen über die finanzierende Funktion der Abgaben im Art. 14-2.1), sondern ihre Zielsetzung, d.h. ihre Kompetenzen deutlich erweitern und den Abgabemechanismus zum Lenkungsinstrument entwickeln. Es ist sehr zweifelhaft, ob die direkte Anwendbarkeit einer allgemein formulierten internationalen Verpflichtung, wie die strenge Beschränkung von Art. 6 Abs. 1 des AP, so weit reichen kann. Dagegen sprechen vor allem zwei Argumente: a) die Natur der völkerrechtlichen Norm. Es handelt sich um eine „richtlinienartige“ Norm, i.S. der EG-Richtlinie, d.h. sie schreibt ein Ziel vor, überläßt aber den Vertragspartnern die Auswahl der Mittel für dessen Verfolgung. Dort wo der internationale Gesetzgeber eine konkretere Bindung der Vertragspartner beabsichtigt, erläßt er eine speziellere Norm, z.B. mit der Errichtung der Genehmigungsverpflichtung im zweiten Absatz des Art. 6 des AP. Eine Verfolgung des völkerrechtlichen Zieles mittels eines Abgablenkungsmechanismus – so sehr vorteilhaft und erwünscht es auch wäre – ist in diesem Zusammenhang schlecht vorstellbar. b) Ein solcher „Sprung“ wäre außerdem in der gegebenen rechtspolitischen Tradition Frankreichs schwer vorstellbar, da die direkte innerstaatliche Anwendbarkeit des Völkerrechts keine Selbstverständlichkeit ist.



ii) Dennoch verfügt die *Agence* bei der Ausübung des ersten, allgemeinen Teils ihrer Kompetenzen über eine gewisse Ermessensfreiheit. Es handelt sich um die Realisierung von „*travaux d'utilité publique nécessaires à la lutte contre la pollution des eaux*“ (Art. 11.1). Da die strenge Bekämpfung der Verschmutzung durch die Stoffe des Anh. II als eine Konkretisierung der „*lutte contre la pollution des eaux*“ im Rahmen einer vertragskonformen Auslegung der nationalen Vorschrift anzusehen ist, kann und soll dieses Ziel nach der Veröffentlichung des AP von der *Agence* verfolgt werden und zwar in dem Bereich, in welchem sie über die dazu erforderliche Ermessensfreiheit verfügt. So z.B. bei der Prioritätensetzung der durchzuführenden „*travaux d'utilité publique*“, sollte der Schutz des Mittelmeers gegen die Verschmutzung durch Stoffe der Grauen Liste im Zweifelsfall bevorzugt und gefördert werden, weil er in einer völkerrechtlichen Norm höheren Rangs verankert ist, die die französische Verwaltung (also auch die *Agence*) innerhalb ihres Ermessensspielraums verpflichtet. Die finanziellen Mittel der *Agence* sind begrenzt, während ihre Zielsetzung sehr breit formuliert ist (Schutz aller Gewässer, Schutz gegen Hochwasser, Wasserversorgung, Art. 11.1). Bei der Ausgestaltung der konkreten Politik der *Agences* innerhalb dieses Spektrums von verschiedenen Zielen und Verpflichtungen könnte die uns hier beschäftigende Protokollvorschrift –unter Berücksichtigung ihres höheren Ranges gem. Art. 55 frVerf– die Prioritätensetzung der *Agence Rhône-Méditerranée-Corse* mitbestimmen.

### 3.2.3. Die Gesetzgebung über die Umweltverträglichkeitsprüfung

Im Zusammenhang mit der Gesetzgebung über die Umweltverträglichkeitsprüfung stellt sich die Frage, ob die strenge Beschränkung der Verschmutzung durch Stoffe der Grauen Liste als Kriterium bei der Gestaltung der Umweltverträglichkeitsprüfung benutzt werden kann. Die UVP ist in Frankreich durch das Naturschutzgesetz 76-629, eingeführt<sup>16</sup>. Gem. Art. 2.2. dieses Gesetzes besteht die UVP darin, die Konsequenzen eines Projektes oder einer Tätigkeit, die die natürliche Umgebung („*milieu naturel*“) beeinträchtigen könnten, einzuschätzen. Im Absatz 1 desselben Artikels wird das Prinzip der Beachtung der Umweltschutzbelange eingeführt, dessen Anwendungsbereich mit dem der UVP weitgehend übereinstimmt. So müssen die in den

<sup>16</sup> COENEN, R./JÖRISSEN, J., „Umweltverträglichkeitsprüfung in der Europäischen Gemeinschaft“ in BzU, Band A 115, S. 86 ff. PRIEUR, M., a.a.O. (Teil 3, 1, Fußn. 2), S. 59 ff. Auch PRIEUR (2004), S. 71 ff.

Projekten vorgesehenen genehmigungs- und zulassungspflichtigen Tätigkeiten oder solche, die von Körperschaften des öffentlichen Rechts („*collectivités publiques*“) unternommen werden, einschl. der „*documents d'urbanisme*“<sup>17</sup>, die „*préoccupations d'environnement*“ beachten. Welche diese „*préoccupations d'environnement*“ sind, wird im Art. 1.1 der Ausführungsverordnung 77-1141<sup>18</sup> bestimmt. Es handelt sich um die im Art. 1.1 des Naturschutzgesetzes aufgeführten Schutzobjekte: „*espaces naturels et paysages, préservation des espaces animaux et végétales, maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent, protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent*“. Der Inhalt der UVP wird im Art. 2.3 des Naturschutzgesetzes und im Art. 2 der Verordnung bestimmt. Sie enthält eine Analyse sowohl des ursprünglichen Ortsstandes und seiner Umwelt unter besonderer Berücksichtigung u.a. der „*espaces maritimes*“ als auch der Konsequenzen des Projektes auf diese Umwelt, darunter „*flora et fauna, milieus naturels, équilibre biologique, hygiène et salubrité publique*“ (Art. 2.1 und 2). Die UVP soll weiterhin auch die Maßnahmen enthalten, die „*pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement*“ dienen sollen. Der Anwendungsbereich der UVP umfaßt nur Tätigkeiten und Projekte, die wegen ihrer Dimension oder wegen ihrer Auswirkungen die Umwelt beeinflussen können und ist insofern enger als der Anwendungsbereich des Umweltschutzprinzips des Art. 2.1.

Eine vertragskonforme, nach dem Ziel der strengen Beschränkung orientierte, Auslegung und Durchführung der „französischen“ UVP in der Verwaltungspraxis scheint in diesem Zusammenhang durchaus möglich zu sein. Die Verpflichtung, die Verschmutzung des Mittelmeers durch Stoffe der Grauen Liste streng zu beschränken, ist demnach als Konkretisierung der allgemeinen Verpflichtung zur Beachtung der Umweltbelange anzusehen. Dieser völkerrechtlichen Verpflichtung soll auch jede einschlägige UVP Rechnung tragen. Abgesehen von der Tatsache, daß das AP in diesem Punkt ein eigenes elementares System einer UVP gründet, muß die schon existierende nationale Regelung im Licht der völkerrechtlichen Norm ausgelegt werden. So muß die UVP die geeigneten Maßnahmen enthalten, um die Verschmutzung z.B. durch

---

<sup>17</sup> Zur Erläuterung des Begriffs auf Deutsch ausführlich in BOTHE/GÜNDLING, a.a.O. (Teil 1,1, Fußn. 43), S. 137.

<sup>18</sup> Über die zahlreichen Modifizierungen der Ausführungsverordnung von 1977 siehe PRIEUR (2004), S. 73, Fußn. 2.

pathogene Mikroorganismen (Anh. II.8) streng zu beschränken. Sowohl bei der Einschätzung der Konsequenzen des Projektes auf die Meeresumwelt als auch bei der Anordnung der erforderlichen Maßnahmen sind die in den Gemeinsamen Maßnahmen der Parteien festgelegten Grenzwerte zu berücksichtigen und zu respektieren. Über die Stoffe der Grauen Liste gibt es bis jetzt nur zwei solcher Gemeinsamen Maßnahmen; beide betreffen das Einbringen von pathogenen Mikroorganismen in Gewässer spezieller Zweckbestimmung (vorläufige Kriterien für Badegewässer<sup>19</sup>, und Umweltqualitätskriterien für Muschelgewässer<sup>20</sup>). Obwohl der Wert der naturwissenschaftlichen Daten, auf denen gesetzliche Maßnahmen beruhen, durch jüngste international anerkannte Gegebenheiten<sup>21</sup> in Frage gestellt wird, bleiben diese Maßnahmen zunächst gültig<sup>22</sup>. Sie stellen eine Konkretisierung der „strengen Beschränkungsklausel“ dar. So muß z.B. die UVP für eine Abwasserkläranlage<sup>23</sup> die geeigneten Maßnahmen vorsehen, um die in der entsprechenden Gemeinsamen Maßnahme vorgesehenen „*minimum common requirements*“ in den betroffenen Badegewässern zu garantieren. Ähnliches gilt auch für die gemeinsam festgelegten Grenzwerte für „*faecal coliforms*“ in den Meeresfrüchtengewässern.

Man kann sich fragen, ob eine Berücksichtigung des Protokollziels der strengen Beschränkung im Rahmen der UVP überhaupt sinnvoll ist, angesichts der Tatsache, daß gemäß der französischen Wasserschutzgesetzgebung jedes Einleiten ins Meer konkret geregelt wird und ausführlichen technischen Normen und Grenzwerten unterliegt. Der Genehmigungsprozeß der Wasserschutzgesetzgebung hat deswegen im Vergleich zum UVP-Verfahren den Vorteil, daß er jedes Einleiten oder Einbringen betrifft, während die UVP-Gesetzgebung nur für bestimmte Projekte und Tätigkeiten gültig ist. Dazu kommt schließlich noch das Problem, daß die französische UVP-Institution mit den Zielen des Gewässerschutzes nicht verbunden ist, im Gegensatz zur ausführenden Gesetzgebung

---

<sup>19</sup> 1985, UNEP/IG.56/5.

<sup>20</sup> 1987, UNEP/IG.74/5.

<sup>21</sup> Siehe RAPPORT de la 7ième Réunion ordinaire des Parties Contractantes à la Convention pour la protection de la Mer Méditerranée contre la Pollution et aux protocoles y Relatifs, UNEP(OCA)/MED IG.2/4, 11.10.1991, Athènes 1991, COMPOSANTE JURIDIQUE, I2i) „Evaluation de la Situation concernant les micro-organismes pathogènes en mer Méditerranée“, S. 23.

<sup>22</sup> RAPPORT, ebd., in „ii) Mesures antipollution pour les micro-organismes pathogènes, Abs. d)“, S. 24.

<sup>23</sup> Betr. ein Entsorgungsgebiet mit mehr als 10.000 Einwohner gem. Anhang I.B (die dort aufgeführten Projekte sind „aufgrund des Überschreitens technischer Grenzwerte UVP-pflichtig“, COENEN/JÖRISSEN, a.a.O. (Fußn.16), S. 118.

über die *installations classées*, die nach der Vereinheitlichung von 1987 auch die Zielsetzung des Gewässerschutzes berücksichtigt und verfolgt (siehe 2.6.).

Hierzu muß man zunächst bemerken, daß die Rechtsprechung des *Conseil d'Etat* den Anwendungsbereich der UVP wesentlich erweitert hat: So wird das Hinzuziehen der Liste der Verordnung 77-1141, welche die Projekte beinhaltet, die von einer UVP-Verpflichtung freigesetzt sind, als Ausnahme betrachtet, während die Regel das Unterstellen eines Projektes oberhalb der Grenze der 6-Millionen-Francs-Kosten der UVP ist<sup>24</sup>. Auf eine solche restriktive Auslegung der Ausnahmen von der Regel der UVP könnte die Angabe zurückzuführen sein, wonach „*since 1977 all coastal developments have required the approval of environmental impact assessments*“<sup>25</sup>. Außerdem könnte der Nachteil des begrenzten Anwendungsbereichs der UVP durch eine ergänzende Anwendung der entsprechenden Protokollregelungen (Genehmigung des Art. 6.II und Anweisungen an die Verwaltung bei der Genehmigungserteilung des Anh. III) – wenigstens potentiell – beseitigt werden.

Vor allem aber bietet das System der UVP eindeutige Vorteile im Vergleich zum System der einfachen Genehmigungserteilung. Es handelt sich hauptsächlich um

- a) die bessere Informierung der Verwaltung<sup>26</sup>,
- b) die Beteiligung der Öffentlichkeit<sup>27</sup> und – folglich –
- c) das Ermöglichen einer effektiveren gerichtlichen Kontrolle<sup>28</sup>.

Die zwei ersten Funktionen (Öffentlichkeitsbeteiligung und Information der Verwaltung) hat der *Conseil d'Etat* in einem Urteil von 1993 zum „*objet*“ der UVP erklärt<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> Dazu ausführlich PRIEUR, M., „*Les Etudes d'Impact et le Contrôle du Juge Administratif en France*“, R.J.E., 1-1991, S. 23 ff.; S. 25: „*Le principe est donc bien l'obligation d'étude d'impact et la dispense constitue l'exception*“.

<sup>25</sup> HAAS, P., *Saving the Mediterranean*, N.Y., 1990, S. 141. In der Fußn. 27 weist der Autor auf das französische Umweltministerium als Informationsquelle für diese Angabe hin. Ein konkretes schriftliches Dokument ist nicht erwähnt.

<sup>26</sup> BOTHE/GÜNDLING, a.a.O. (Teil 1, I, Fußn. 43), S. 141, PRIEUR, M., a.a.O. (Fußn. 23), S. 23 ff.

<sup>27</sup> PRIEUR, ebd., COENEN/JÖRISSEN, a.a.O. (Fußn. 16), S. 105-109.

<sup>28</sup> BOTHE/GÜNDLING, a.a.O. (Teil 1, I, Fußn. 43), S. 142, PRIEUR, a.a.O. (Fußn. 23), S. 23, 26-27.

<sup>29</sup> CE 4.11.93, S.A. *Union française des pétroles-MM. Leducq, rap; Recueil S. 477.*

Eine effektive Umsetzung des AP im und durch den gegebenen Rahmen der UVP ist vor allem deswegen von Bedeutung, weil seine Vorschriften gerade dort, wo es an speziellen Meeresschutzregelungen fehlt, diese „Lücke“ durch die völkerrechtlichen Normen ausfüllen können. Die Wichtigkeit einer solchen ergänzenden Funktion des Völkerrechts läßt sich vor allem anhand zweier typischer Verschmutzungsquellen, nämlich der Kläranlagen für kommunale Abwässer und der sog. „travaux d'hydraulique agricole“ zeigen. Diese beiden „travaux“ sind in der französischen Gesetzgebung vom Anwendungsbereich der *installations classées* ausgeschlossen. Sie können jedoch in ihren Abwassern Stoffe der Grauen Liste beinhalten, vor allem pathogene Mikroorganismen und Stoffe, die zur Eutrophisierung beitragen könnten. Die Kläranlagen für kommunale Abwässer eines Entsorgungsgebietes mit mehr als 10.000 Einwohnern sind UVP-pflichtig. Bei kleinerer Einwohnerzahl ist nur die Vorlage einer einfachen „*notice d'impact*“ gefordert (Anh. B und E der Verordnung 77-1141). Der Errichtung von Kläranlagen der ersten Gruppe muß außerdem auch eine „*enquête publique*“ vorgehen (Anhang zum Art. 1 der Verordnung 85-453<sup>30</sup>, Nr. 16). Anderes gilt jedoch für die „travaux d'hydraulique agricole“. Der Begriff „travaux d'hydraulique agricole“, erwähnt im Anh. II.1c der UVP Richtlinie 85/337, wird auf Deutsch als „wasserwirtschaftliche Projekte in der Landwirtschaft“ übersetzt<sup>31</sup>. Den gleichen Begriff finden wir im Anhang der Verordnung über die „*enquête-publique*-pflichtigen“ Projekte, dort aber mit ausdrücklichen Hinweis auf die Projekte, die in den Punkten 2 und 7 des Art. 175 des „*code rural*“ erwähnt sind. Es handelt sich um eine sehr begrenzte Gruppe von nebensächlichen Projekten, die für den Schutz der Gewässer gegen die Verschmutzung irrelevant sind. Wichtig sind aber diejenigen Projekte von Art. 175.6 des „*code rural*“: Bewässerung, Düngerausstreuen, Aufschlammung, die nicht zur Durchführung einer *enquête publique* verpflichtet sind. Diese Tätigkeiten können vor allem im Rahmen einer industrialisierten Großflächenlandwirtschaft nicht nur den Boden, sondern über Wasserläufe, Kanäle und Flüsse auch das Meer verschmutzen, mit vorwiegend eutrophisierenden Konsequenzen. Einer UVP-Verpflichtung sind diese Tätigkeiten oder Projekte wenigstens wörtlich ebenfalls nicht unterstellt.

---

<sup>30</sup> „*Pris pour l'application de la loi 83-630 du 12.7.1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement*“, JO 24.4., S. 4753.

<sup>31</sup> Text der Richtlinie auf Deutsch, Nr. L. 175/45.

Genau in diesem Punkt aber, wo eine solche Entscheidung dem Ermessen der Verwaltung und evt. der entsprechenden gerichtlichen Kontrolle überlassen ist, muß die Protokollregelung als Begrenzung dieser Ermessensfreiheit gelten und auch vom Richter bei der Überprüfung der Grenzen des Verwaltungsermessens berücksichtigt werden. Eine konsequente Umsetzung des höherrangigen Völkerrechts setzt nämlich voraus, daß **a)** das existierende nationale Recht vertragskonform ausgelegt wird und **b)** die vorhandenen Instrumente des nationalen Rechts zur Durchführung des völkerrechtlichen Vertrags hinzugezogen werden. Insofern ist deren Anwendung dem Ermessen der Verwaltung zur Verfolgung von allgemein abgefaßten umweltrechtlichen Ziele überlassen. Insbesondere diese Ziele können nämlich durch die einschlägigen Protokollnormen konkretisiert werden.

Dagegen kann vorgebracht werden, daß das AP zu diesem Zweck eine eigene, elementare UVP vorsieht; das Einbeziehen der – komplizierteren – nationalen UVP zur Verfolgung der Ziele des AP ginge deswegen über die Grenzen der Protokollregelungen hinaus. Eine solche restriktive Auslegung der völkerrechtlichen Norm entspricht weder dem Inhalt von Art.6 des AP noch den Ansprüchen einer vollen Beachtung des Völkerrechts und seines Vorrangs dem nationalen Recht gegenüber, gem. Art. 55 frVerf. In seinem ersten Absatz sieht Art. 6 AP die Verpflichtung zur strengen Beschränkung vor. Im Abs. 2 werden dann – allgemein formuliert – die Mittel „zu diesem Zweck“ erwähnt. Es handelt sich um „angemessene Programme und Maßnahmen“, die von den Vertragspartnern sowohl gemeinsam als auch im einzelnen durchzuführen sind. In dritten Absatz wird dann die konkrete Maßnahme der Genehmigung mit den entsprechenden „quasi-UVP“ Vorschriften des dritten Anhangs als „zwingend“ vorgesehen. So stellt diese Genehmigungsverpflichtung ein Minimum dar, und kann demnach andere, ebenfalls gebotene angemessene Maßnahmen nicht ausschließen. Eine solche ausschließliche Anwendung der Genehmigungsvorschrift hat zur Folge, daß nur weniger effektive Mittel und Maßnahmen zur Verfolgung der Protokollziele auf nationaler Ebene verfügbar wären, was einer teleologischen Auslegung des AP entgegensteht. Die französische Verwaltung ist außerdem bei der Ausübung ihrer Ermessensfreiheit an das Völkerrecht gebunden, so daß das nationale Recht vertragskonform ausgelegt werden muß. Nur dann ist dem Völkerrecht der vorgeschriebene Rang und die erwünschte Effektivität garantiert.

Gäbe es die UVP nicht, wären die beiden oben genannten Projekte (Kläranlagen für kleine Kommunen und „travaux d'hydraulique agricole“) der Genehmigungserteilung des Wasserschutzgesetzes unter Berücksichtigung der Protokollvorschriften unterstellt. So könnten die Vorteile der Beteiligung der Öffentlichkeit und der effektiveren gerichtlichen Kontrolle nicht zugunsten der Umsetzung des AP hinzugezogen werden. Dabei sind aber Richter und Bürgerinitiativen, die über die völkerrechtlichen Umweltschutzvorschriften gut informiert sind, auf nationaler Ebene die einzigen Akteure, die einer fahrlässigen Verwaltung entgegenwirken können. Vor allem aus diesem Grund ist die UVP im Hinblick auf Verschmutzungsquellen, die sich außerhalb des Anwendungsbereiches der *installations classées* befinden, für die Umsetzung des AP von großer Bedeutung.

### 3.2.4. Die speziellen Normen bezüglich der genehmigungspflichtigen Anlagen

Die genehmigungspflichtigen Anlagen unterlagen früher nicht nur der allgemeinen Verpflichtung einer UVP gemäß dem Ges. 76-629 und der Verordnung 77-1141, sondern auch den spezielleren Vorschriften über eine UVP nach Art. 3.4 der Verordnung 77-1133<sup>32</sup>. Ähnliches galt auch für die zulassungspflichtigen Anlagen, die einer „Erklärungspflicht“ gem. Art. 25 der Verordnung 77-1133 unterlagen<sup>33</sup>. Nach dem Gesetz des 2. Februar 1995 sind zwar die klassifizierten Anlagen keiner zusätzlichen Genehmigungspflicht bezüglich deren Einleitungen ins Wasser unterstellt; die allgemeinen Belange des Gewässerschutzes, vorgesehen in den Art. 2, 3, 5, 12, 22 und 30 des Wasserschutzgesetzes vom 3. Januar 1992 bleiben jedoch auch für die klassifizierten Anlagen pflichtig!<sup>34</sup> Gemäß der Verordnung von 9.6.1994 erlangt außerdem die UVP der klassifizierten Anlagen einen eigenen Inhalt, der im Art. 3-4 der modifizierten Verordnung vom 21.9.1977 bestimmt ist. Die geschützten Interesse sind nun diejenigen des Art. 1 des Gesetzes von 19.7.1976 über die klassifizierten Anlagen und diejenigen des Art. 2 des Wasserschutzgesetzes von 1992<sup>35</sup>. Im Hinblick auf die Wasserschutzbelange enthalten die – spezielleren – Umweltverträglichkeitsprüfungen auch konkretere Vorschriften. So muß z.B. in der UVP für genehmigungspflichtige

---

32 PRIEUR, M., a.a.O. (Fußn.23), S. 78-79.

33 Dazu JEANSON, P., a.a.O. (Teil 3, 1, Fußn. 18). S. 243-244.

34 PRIEUR (a.a.O., 2004), S. 572.

35 PRIEUR, M. (2004), S. 89-90.

Anlagen die Abwasserreinigung und der Abwasserabfluß sowie die Abfall- und Rückständebeseitigung der Anlage angegeben sein. Sowohl bei den genehmigungs- als auch bei den zulassungspflichtigen Anlagen muß der Antragsteller die Auswirkungen auf die Gewässer, Kanäle, Wasserläufe und Abwasserentsorgungskanäle beschreiben. Auch bei den zulassungspflichtigen Anlagen müssen Abwasserreinigung und -entsorgung sowie Abfall- und Rückständebeseitigung konkretisiert werden. Außerdem ist eine große Anzahl von genehmigungspflichtigen Anlagen auch von der ministeriellen Entscheidung vom 1.3.1993 betroffen, welche die Gesetzgebung über die *installations classées* und über den Gewässerschutz z.T. ausführt und vereinheitlicht. Art. 21 Abs. 1 dieser Entscheidung schreibt vor, daß die Grenzwerte der Abwasser in der Genehmigungsentscheidung (hier: präfektorale Entscheidung) festzulegen sind. Die in der Genehmigung vorgesehenen Grenzwerte dürfen wiederum gem. Abs.2 die in dieser ministeriellen Entscheidung festgelegten Grenzwerte in der Regel nicht überschreiten. Die (präfektorale) Genehmigungsentscheidung darf jedoch sowohl positiv als auch negativ von den Vorschriften der ministeriellen Entscheidung von 1993 abweichen. So darf die Genehmigung gem. Art. 73 strengere Vorschriften enthalten. Zu diesem Zweck ist der Verwaltung ein breiter Ermessensspielraum überlassen; die strengeren Vorschriften können „*en tant que de besoin*“ erlassen werden. Ausnahmen, d.h. weniger strenge Vorschriften, dürfen im Gegenteil nur „*après avis du Conseil supérieur des installations classées, sous réserve du respect des dispositions des directives communautaires*“ erlaubt werden (Art. 74 Abs. 1). Das bedeutet, daß keine weniger strengen Vorschriften erlassen werden dürfen, wenn dadurch europäische Richtlinien verletzt werden. Ein ähnlicher Vorbehalt zugunsten des vertraglichen Völkerrechts ist zwar nicht vorgesehen, man kann jedoch aufgrund der Vorrangigkeit und der direkten Anwendbarkeit bestimmter Protokollregelungen darauf schließen. Schließlich müssen die Abwassergrenzwerte mit den Qualitätsstandards des Empfangsmilieus vereinbar sein (Art. 22 Abs. 1). Somit schafft dieses Regelungsnetz für die betroffenen genehmigungspflichtigen Anlagen ein vollständiges Umweltschutzsystem. Eine vorbeugende Wirkung wird vor allem durch die Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der „*enquête publique*“ garantiert. Außerdem verfügen die Verwaltungsgerichte nach den neueren Entwicklungen in der Rechtsprechung (ab 1986) im Bereich der *installations classées* über tiefergreifende Kontrollmaßnahmen („*pouvoir du plein*



*contentieux*“)<sup>36</sup> und können die Genehmigungsentscheidung nicht nur annullieren, sondern sich an die Stelle der Verwaltung setzen und den Verwaltungsakt modifizieren oder ergänzen.

Die Struktur des durch die ministerielle Entscheidung vom 1.3.1993 errichteten Gewässerschutzes eignet sich grundsätzlich für die Umsetzung des Protokollziels der strengen Beschränkung. Ein ausführlicher Vergleich der in dieser Entscheidung festgelegten Schadstoffgrenzwerte über die Stoffe der Grauen Liste mit den entsprechenden Anforderungen des Protokolls ist nicht möglich, solange die Vertragspartner nur im Hinblick auf die Stoffe der Schwarzen Liste konkrete Maßnahmen und Grenzwerte festgelegt haben. Der einzige mögliche Vergleich betrifft die Grenzwerte für „*faecal coliforms*“ in Bade- und Muschelgewässern. Gem. Art. 17 Abs. 2 der Verordnung 77-1133 müssen nämlich die Vorschriften, die im Genehmigungsakt enthalten sind „die Qualität, den Zweck und den Gebrauch der Umgebung“ berücksichtigen. Weiter konkretisiert wird diese Vorschrift durch Art. 22.1 der ministeriellen Entscheidung vom 1.3.93. Demnach sollen die im Genehmigungsakt festgelegten Grenzwerte der „*rejet d'eau*“ mit den „*objectifs de qualité du milieu récepteur, les orientations du schéma d'aménagement et de gestion des eaux et la vocation piscicole du milieu*“ vereinbar sein. Die einschlägigen Normen über die „*objectifs de qualité*“ befinden sich in der ministeriellen Entscheidung vom 20.11.1979 (modifiziert durch die Entscheidung von 22.8.91), in der Verordnung 91-1283 (19.12.1991) und in der darauffolgenden ministeriellen Entscheidung vom 26.12.1991 sowie in der Verordnung 81-324 (mod. durch die Verordnung 91-980).

Selbst wenn die französischen Normen, die Schadstoffgrenzwerte im Empfangsmilieu oder in den Abwässern festlegen, von bereits getroffenen oder zukünftigen Gemeinsamen Maßnahmen der Vertragspartner abweichen, könnte die Einhaltung der völkerrechtlich bestimmten Grenzwerte potentiell ermöglicht werden. Voraussetzung hierfür ist, daß die für die Genehmigungs- bzw. Zulassungserteilung zuständigen Organe a) über die entsprechenden völkerrechtlichen „*recommandations*“ informiert sind und sie als verbindliche Rechtsquellen oder zumindest Orientierungsmaßstäbe betrachten und b) bereit sind, im Rahmen ihrer Ermessensfreiheit ev. strengere

<sup>36</sup> PRIEUR, M., (1991) a.a.O. (Teil 3,1, Fußn.3), S. 431 ff.

„völkerrechtskonforme“ Grenzwerte in den Genehmigungs- bzw. Zulassungsakten vorzuschreiben. Die für die Flexibilität der nationalen Institutionen im Hinblick auf die Belange des Völkerrechts erforderliche Ermessensfreiheit des Präfekten ist auf allen „Stufen“ der Gesetzgebung über die *installations classées* verankert, vom Gesetz 76-663 bis zur ministeriellen Entscheidung von 1.3.1993. So schreibt Art. 6 des Ges. 76-663 betr. die genehmigungspflichtigen Anlagen vor, daß die *„conditions d'installation et d'exploitation jugées indispensables pour la protection des intérêts mentionnés à l'articles 1er de la présente loi, ... sont fixées par l'arrêté d'autorisation et, éventuellement, par des arrêtés complémentaires pris postérieurement à cette autorisation“*. Was die zulassungspflichtigen Anlagen angeht, findet sich im Art. 11 eine ähnliche Regelung: *„le préfet, éventuellement à la demande des tiers intéressés et après avis du conseil départemental d'hygiène, peut imposer, par arrêté, toutes prescriptions spéciales nécessaires“*. In dieselbe Richtung tendiert auch die schon erwähnte Vorschrift von Art. 73 der Entscheidung vom 1.3.1993. Diese Ermessensfreiheit des Präfekten kann – wenigstens potentiell – bei der Umsetzung des Protokolls gewisse Uneinstimmigkeiten zwischen den völkerrechtlichen und den nationalen Normen ausgleichen. Dies setzt natürlich voraus, daß der Verwaltungsträger bereit ist, seine Ermessensfreiheit zugunsten des Völkerrechts auszunutzen. Es bleibt jedoch fragwürdig, ob dadurch gewisse „Schwächen“ des nationalen Rechts im Hinblick auf die Zielsetzung des Protokolls ausgeglichen werden könnten. Solche „Schwächen“ weist z.B. die ministerielle Entscheidung vom 1.3.1993 auf. Hierzu ist zu bemerken, daß diese *arrêté* nur einen Teil der industriellen Verschmutzungsquellen betrifft. Aus ihrem Anwendungsbereich sind, außer sämtlichen deklarationspflichtigen Anlagen, gem. Art. 1 auch folgende genehmigungspflichtige Anlagen ausgeschlossen: bestimmte Verbrennungsanlagen, die Zementindustrie, die Papierindustrie, die Glas- und Kristallindustrie, die Müllbeseitigungsanlagen für Haushalts- und Industriemüll, die Viehzuchtanlagen, bestimmte Tierkadaververbrennungsanlagen und die sog. *„installations de traitement de surface“*. Die Abwässer dieser Anlagen bleibt von einem schwer übersichtlichen normativen Netz geregelt: es handelt sich um unverbindliche *circulaires*<sup>37</sup>, die z.T. die Einhaltung der entsprechenden europäischen Richtlinien empfehlen, sowie um zahlreiche ministerielle Entscheidungen über bestimmte Giftstoffe

---

<sup>37</sup> Eine *circulaire* *„ne présente pas un caractère réglementaire“*, CE 4.11.93, Recueil S. 477.

oder Tätigkeiten<sup>38</sup>. Aber auch die bereits existierenden Anlagen sind vom Anwendungsbereich der *arrêté* ausgeschlossen (Art. 67 Abs. 1); sie betrifft nur die Anlagen, die erst ein Jahr nach ihrem Veröffentlichungsdatum genehmigt werden sollen (also nach dem 28.3.1994). Von dieser Regel gibt es zwei Ausnahmen:

a) Veränderungen oder Erweiterungen von bereits existierenden Anlagen, die ebenfalls ab dem obenerwähnten Datum zu genehmigen sind, wenn abzusehen ist, daß sie durch die Veränderung bzw. Erweiterung einen Zuwachs der verschmutzenden Einleitungen um mehr als 10% verursachen werden (Art. 67 Abs. 1).

b) für den Gewässerschutz ist auch eine der im Art. 68 Abs. 2 vorgesehenen Ausnahmen von Bedeutung, wobei es sich um diejenigen Anlagen handelt, deren Abwässer/Abfälle zu einer Verschmutzung des „*milieu recepteur*“ beitragen, was mit der Zweckbestimmung von Bade- bzw. Muschelgewässern unvereinbar ist. Hierfür soll dann eine ergänzende präfektorale Entscheidung innerhalb von 5 Jahren die Einleitungsgrenzwerte für die betroffenen Stoffe festlegen. Eine ähnliche Regelung, die den Anwendungsbereich der ganzen Gesetzgebung über die *installations classées* betrifft, finden wir auch in den Artikeln 35-37 der Verordnung 77-1133. Demnach dürfen den bereits existierenden Anlagen, (die dem Präfekt gemeldet werden), zusätzliche Verpflichtungen auferlegt werden. Letztere dürfen jedoch weder das Kernstück der Anlage, noch die Art des Betriebs wesentlich modifizieren (Art. 37 Abs.3).

Diese Regelungen, die vermutlich teils auf den traditionellen Schutz von Eigentumsrechten, teils auf den Unwillen des Staates, die Unternehmen finanziell überzubelasten, zurückzuführen sind<sup>39</sup>, sind im Licht der Protokollvorschriften und unter Berücksichtigung des Ziels der „strengen Beschränkung“ auszulegen und anzuwenden. Hierzu ist auch die Regelung des Art. 7 Abs. 3 des AP relevant: „Bei der Annahme der in Artikel 5 und 6 genannten Programme und Maßnahmen wird die schrittweise Durchführung, die Kapazität zur Anpassung und Umstellung bestehender Anlagen sowie die Wirtschaftskapazität der Parteien und ihr Entwicklungsbedarf

<sup>38</sup> JEANSON, a.a.O. (Teil 3, 1, Fußn.18), erwähnt in einer Fußnote fünf solche „*circulaires*“ und vier Entscheidungen.

<sup>39</sup> PRIEUR, a.a.O. (Teil 3, 1, Fußn. 2), S. 418.

berücksichtigt“. Diese Vorschrift bestimmt die im Sinne des AP geduldeten Abweichungen im Laufe der Verfolgung seiner Ziele (auch) durch nationale Maßnahmen und setzt gleichzeitig die Grenzen solcher Abweichungen. Diese Grenze besteht vor allem darin, daß die Protokollregelungen nicht ab sofort, sondern „schrittweise“ umgesetzt werden können und zwar unter Berücksichtigung der genannten Faktoren. Auch die in der Verordnung 77-1133 vorgesehenen Anpassungsmöglichkeiten der existierenden Anlagen können als Teil der von den im AP vorgesehenen Abweichungen ausgelegt werden. Nirgends ist jedoch angedeutet, daß eine solche zeitliche Abweichung bis zur absoluten Nicht-Durchführung der „strengen Beschränkung“ reichen kann. Gegen eine unbegrenzte Erhaltung von bestehenden verschmutzenden Anlagen spricht vor allem auch die Regelung von Art. 7 Abs. 1d des AP, wonach die „schrittweise Ablösung von Erzeugnissen, Anlagen und industriellen und sonstigen Verfahren, die eine beträchtliche Verschmutzung der Meeresumwelt verursachen“, von gemeinsam zu erlassenen Leitlinien, Normen oder Kriterien „insbesondere“ betroffen sein können.

Eine vertragskonforme, im Sinne der vorerwähnten Vorschriften Auslegung der Abweichungen der Verordnung 77-1133 und der *arrêté* vom 1.3.1993 in Bezug auf die bereits existierenden Anlagen, wenn sie eine Meeresverschmutzung durch Stoffe der Grauen Liste zur Folge haben oder haben könnten, muß demnach angemessen begründet und zeitlich begrenzt sein. Die Begründung muß in dem entsprechenden Verwaltungsakt enthalten sein, der die Industrie von der Verpflichtung zur Durchführung von verschmutzungsbekämpfenden Maßnahmen befreit oder die Weiterführung einer verschmutzenden Tätigkeit genehmigt; dieser Verwaltungsakt ist weiterhin auch im Sinne der im dritten Absatz des Art. 7 AP genannten „Abweichungsgründe“ zu begründen. Der Verwaltungsakt hat schließlich eine angemessene zeitliche Grenze zu bestimmen, innerhalb der die verschmutzende Tätigkeit entweder durch geeignete Maßnahmen aufgehoben oder ganz eingestellt wird.

Beide Abweichungsmöglichkeiten sind in der französischen Gesetzgebung in untergesetzlichen Normen vorgesehen, obwohl es sich, vor allem im Fall der *arrêté*, nicht nur *de facto* sondern auch *expressis verbis* um einen Versuch handelt, die europäische und die internationale Gesetzgebung in diesem Bereich einheitlich

umzusetzen. Eine grenzlose Abweichungsmöglichkeit ist weder im Gesetz 76-663 über die *installations classées* vorgesehen, noch mit den Zielen der internationalen Regelungen und der EG-Richtlinien vereinbar, da auch letztere die Durchführung der erforderlichen verschmutzungsbekämpfenden Maßnahmen innerhalb einer angemessenen Frist verlangen. Man kann sogar behaupten, daß diese Tendenz, den Anwendungsbereich der Gesetzgebung über die *installations classées* so breit zu definieren, wie es für einen möglichst effektiven Schutz des im Art. 1 des Gesetzes 76-663 genannten Interesses (*protection de la nature et de l'environnement*) erforderlich ist, sich aus dem Text des Gesetzes selbst ableiten läßt. Damit ist die Regelung des Art. 26 (*Titre VIII-Dispositions Diverses*) gemeint, die es in den Ermessensspielraum des Präfekten stellt (*après avis-sauf cas d'urgence-du maire et du conseil départemental d'hygiène*), ob auch nicht-klassifizierte Anlagen mit der Annahme der erforderlichen verschmutzungsbekämpfenden Maßnahmen verpflichtet werden oder nicht, wenn schwere Beeinträchtigungen oder große Gefahren für die obengenannten Interessen zu vermuten sind.

### **3.2.5. Der Bereich der Verschmutzung durch Pestizide**

Bestimmte landwirtschaftliche Tätigkeiten können vor allem in Zusammenhang mit dem Gebrauch von bestimmten Schadstoffen (Pestizide) umweltverschmutzende Auswirkungen für die Binnen- und Küstengewässer haben. Diese Schadstoffe gelangen vom Ackerboden durch den Regen und durch die Bewässerungskanäle in größere Wasserläufe (Flüsse, Kanäle) oder in unterirdische Wasserläufe, die dann irgendwann das Meer erreichen und dieses verschmutzen. Diese Verschmutzung ist nicht auf eine spezielle, örtlich begrenzte Verschmutzungsquelle zurückzuführen. Vielmehr handelt es sich um die Anhäufung von zahlreichen, kleinen Schadstoffmengen, die erst die Gewässer des Wasserlaufs und über sie dann auch die Küstengewässer belasten. Wenn die Schädlingsbekämpfung auf den Feldern unter Einsatz von Flugzeugen stattfindet, können die Schadstoffe auch direkt über die Luft die oberirdischen Gewässer erreichen. Nicht nur die Pestizide, die oft Giftstoffe zur Bekämpfung von Pflanzenkrankheiten und Ungeziefer beinhalten, sondern auch Düngemittel können durch ihre eutrophisierende Wirkung verschmutzende Effekte für die Küstengewässer haben. Es handelt sich in allen diesen Fällen um eine indirekte Verschmutzungsquelle i.S. von Art. 4 Abs. 1a, Punkt 2

AP, denn diese Stoffe erreichen das Meer vorwiegend über binnenländische Wasserläufe.

Die Stoffe zur Bekämpfung von Mikroorganismen sind als solche in der Grauen Liste eingetragen, unter der Bezeichnung „Biozide und ihre Derivate“ (Anh. II.2), sofern sie nicht zur Schwarzen Liste gehören (so z.B. Organophosphorverbindungen, die in mehreren Pestiziden zu finden sind). Abgesehen von dieser allgemeinen Bezeichnung sind mehrere Stoffe der Grauen Liste ohnehin entweder in Pestiziden oder in Düngemitteln enthalten. So einerseits z.B. Kupfer, Arsen, Thallium (Anh. II, A.1.2, 1.7, 1.18), die als Biozide eingetragen sind, andererseits auch anorganische Phosphorverbindungen und elementarer Phosphor (Anh. II, A.7) und „Stoffe, die direkt oder indirekt den Sauerstoffgehalt des Meeremilieu beeinträchtigen, insbesondere solche, die die Eutrophisierung zur Folge haben“ (Anh. II, A.11).

Sowohl die Herstellung als auch der Verkauf und der Gebrauch von Pestiziden sind im französischen Recht ausführlich geregelt<sup>40</sup>. Die Herstellung und die Zirkulation dieser Produkte muß vom Landwirtschaftsminister genehmigt werden unter der Voraussetzung, daß sie für die öffentliche Gesundheit, die Verbraucher dieser pflanzlichen Produkte und die Tiere harmlos sind, gemäß den vorgeschriebenen Gebrauchsbedingungen (Art. 1 Ges. 22.12.1972 mod. Ges. 2.11.1943). Eine Umweltschutzklausel oder eine speziellere Gewässerschutzklausel war zunächst in diesen Gesetzen nicht vorhanden. Die Verpflichtung der Verwaltung (des Agrarministeriums), bereits in der Genehmigungsphase die umweltbeeinträchtigenden Auswirkungen der herzustellenden Produkte zu überprüfen, wurde über die Chemikaliengesetzgebung in die Pestizidengesetzgebung eingeführt<sup>41</sup>. Die bereits in der Herstellungsphase vorbeugende Kontrolle der Pestizide ist für einen effektiven Gewässerschutz von großer Bedeutung. Eine erst in der „Anwendungsphase“ durchgeführte strenge Beschränkung der Wasserverschmutzung durch Pestizide wäre nämlich in der Praxis sehr schwierig, da sie auf schwer oder gar nicht kontrollierbare Wege ins Wasser gelangen. Außerdem ist die Durchführung einer Kontrolle der Verschmutzung in der Anwendungsphase aus praktischen Gründen, vor allem wegen der großen Anzahl und der großen Zerstreuung

<sup>40</sup> DESPAX, a.a.O., (Teil 3, 1, Fußn. 16), S. 243-274.

<sup>41</sup> PRIEUR, M., a.a.O. (1991) (Teil 3.1, Fußn. 3), S. 485, PRIEUR (2004) S. 596.

der potentiellen Verschmutzungsquellen nur von geringer Effektivität<sup>42</sup>. Die Verschmutzung durch diese Stoffe gehört jedoch zweifellos zum Anwendungsbereich von Art. 6.1 AP und soll demnach streng beschränkt werden; dies ist vor allem in der Phase der Genehmigung (vor der Herstellung) möglich. Daß diese strenge Beschränkung auch durch ein schrittweise erfolgendes Ersetzen von bestimmten Produkten, d.h. durch ein Herstellungsverbot bestimmter Pestizide erzielt werden sollte, läßt sich u.a. durch die vorerwähnte Regelung von Art. 7 Abs. 1d AP ableiten, die eine „schrittweise Ablösung von (schädlichen) Erzeugnissen“ als Ziel der von den Parteien zu erlassenden Leitlinien vorsieht. Das absolute Herstellungsverbot von Produkten eignet sich jedoch mehr für die Verfolgung der Ziele von Art. 5 AP bezüglich der Stoffe der Schwarzen Liste. Tatsächlich sind solche absoluten Herstellungsverbote für bestimmte Pestizide aufgrund der EU-Richtlinie 79-117 (mod. durch Richtlinie 86-214) in Frankreich erlassen worden<sup>43</sup>. Sie betreffen vorwiegend Organohalogenverbindungen (Schwarze Liste).

Wie ist nun aber bei der Regelung der Herstellung von Produkten, die Kupfer oder Arsen (Graue Liste) enthalten, das Prinzip der „strengen Beschränkung“ umzusetzen? Ohne Konkretisierung durch Gemeinsame Maßnahmen der Vertragspartner scheint diese Umsetzung im Pestiziden-Bereich schwierig. Mehr als eine Anforderung an die zuständigen Verwaltungsbehörden, in diesem Fall an die „*commission d'étude de la toxicité des produits antiparasitaires à usage agricole*“ (Verordnung 79-541), die „*comité d'homologation*“ und das entscheidende Organ im Agrarministerium, bei der Ausübung ihrer Kompetenzen das Prinzip zu beachten, kann nicht direkt vom AP abgeleitet werden. Das AP bietet insofern die rechtliche Basis für eine strenge Durchführung der vorherigen Genehmigung. Der Erlaß von konkreten Verwaltungsakten, z.B. die Verweigerung der Genehmigung von bestimmten Pestiziden, kann aber nicht aufgrund des AP vom einzelnen Bürger oder von Bürgervereinen gerichtlich durchgesetzt werden. Solange die Vertragspartner in diesem Punkt keine konkretere Qualitätsstandards festlegen, ist auch die gerichtliche Überprüfung von

---

<sup>42</sup> Über die problematische Effektivität der Kontrolle in der Anwendungsphase vgl. DESPAX, a.a.O. (Teil 3,1, Fußn.2), S. 263: „*Le contrôle de l'application des règles relatives à l'utilisation est pratiquement nul*“.

<sup>43</sup> PRIEUR, M., „*La Législation sur les Pesticides en France*“, R.J.E., 2-1987, S. 206 ff, PRIEUR (2004), S. 596.

Genehmigungserteilungen zur Pestizidenherstellung allein aufgrund der allgemeinen Verpflichtung der strengen Beschränkung nicht möglich.

Trotz der vorerwähnten Kontrollschwierigkeiten in der Anwendungsphase ermöglichen die die Anwendung von Pestiziden regelnden Vorschriften die Beschränkung von negativen Auswirkungen des Gebrauchs von Pestiziden. Deswegen sind sie auch für die Umsetzung des AP von großer Bedeutung. Der Gebrauch der Pestizide wird in der ministeriellen Entscheidung vom 25.2.1975<sup>44</sup> ausführlich geregelt. Dadurch werden vor allem dem Agrarminister weitreichende Befugnisse eingeräumt, die Gebrauchsmethoden von Pestiziden auch über rechtlich verbindliche Rundschreiben zu regeln. Die Vorschrift von Art. 2ff der Entscheidung betr. den Schutz bestimmter Orte, wie z.B. *des „littoral maritime, cours d'eau“* usw., bleibt eigentlich ohne große praktische Bedeutung, da im nächsten Art.3 der Gebrauch der Pestiziden zulasten solcher Orte erlaubt ist, wenn er vorschriftsgemäß realisiert wird. Art. 4 räumt schließlich dem Bezirksleiter die Kompetenz ein, speziellere, strengere Vorschriften auf lokaler Ebene zu erlassen, zugunsten der Orte, die im Art. 2 als besondere Schutzobjekte festgelegt sind, darunter auch die Küstenregion. Der Präfekt kann demnach – wenigstens theoretisch – diese Vorschrift in Verbindung mit den Protokollvorschriften anwenden, um den Gebrauch bestimmter Pestizide in der Mittelmeerregion strengeren Regelungen zu unterstellen. Hierzu könnte das AP die rechtliche Basis für eine solche – strengere – Abweichung bei der Ausübung der Ermessensfreiheit der lokalen Verwaltung bieten. Die Protokollvorschrift wäre aber als rechtliche Grundlage eines entsprechenden Anspruchs der Bürger nicht ausreichend.

### 3.3. GRIECHENLAND: Umsetzung von Art. 6 AP ins griechische Recht

Ähnlich wie im vorigen Kapitel über die Umsetzung der aus der Verbindung von Artikel 6 Abs. 3 des AP mit den Anhängen II und III des AP hervorgehenden Grundverpflichtungen der Vertragspartner in die französische Rechtsordnung, fragt man sich auch hier zunächst, welche griechische Rechtsvorschriften das „normative Fundament“ für die völkerrechtlichen Vertragsvorschriften bilden. Es handelt sich

---

<sup>44</sup> Modifiziert durch „*arrêté*“ vom 4.2.1976 und 5.7.1985, siehe DESPAX, a.a.O., (Teil 3, 1, Fußn. 16), S. 259-262, PRIEUR, RJE ebd. und PRIEUR (2004), S. 594-595.



vorwiegend um die im Kapitel über die Überwachung bereits skizzierten vier einschlägigen griechischen Normgruppen: das Meeresumweltschutzgesetz 743/77, die Rechtsvorschriften zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, die industriebezogene Gesetzgebung und schließlich die neue Umweltschutzgesetzgebung, vor allem der Teil über die UVP. Dazu kommt möglicherweise auch noch das Gesetz 721/77 über die Pflanzenschutzmittel, in dem Maße, indem es vorsorgliche Maßnahmen enthält, die alle Pflanzenschutzmittel betreffen. Die zur Ausführung dieses Gesetzes bis heute erlassenen Rechtsnormen bestehen jedoch ausschließlich in Regelungen, die nur Stoffe der Schwarzen Liste (organohalogene Verbindungen) betreffen.

### **3.3.1. Der Bereich der Gesetzgebung zum Schutz des Meeres**

Zunächst werden hier sowohl die einzelnen Vorschriften des 743/77<sup>45</sup> als auch ihre Auslegung und Anwendung seitens der Rechtsprechung dargestellt. Die Darstellung basiert auf der Annahme, daß bestimmte „Grundverpflichtungen“ aufgrund der Auslegung des Art. 6.3 AP und den Anhängen II und III im ersten und der im zweiten Teil dargestellten Haltung der griechischen Rechtsprechung als direkt verbindlich in der Rechtsordnung der Vertragsstaaten anzusehen sind.

Gemäß Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes 743/77 setzt jede Einleitung ins Meer „von Küsten- oder anderen Anlagen“ eine vorherige Genehmigung voraus. Diese Genehmigung soll „gemäß den geltenden Vorschriften“ erteilt werden, „wenn keine Verschmutzungsgefahr besteht“. Das Gesetz enthält jedoch keine detaillierten Ausführungsvorschriften über diese Genehmigungserteilung (Verfahren, zuständige Behörde, Voraussetzungen etc). Solche Vorschriften sind auch nicht in den zur Ausführung des Gesetzes erlassenen untergesetzlichen Normen (Verordnungen und Rundschreiben) zu finden. Demnach ist die Vorschrift des Gesetzes 743/77 für die eine der drei „Grundverpflichtungen“, die aus dem Art. 6.3 AP hervorgehen, nämlich für die im Anhang III festgelegten Faktoren, die bei der Genehmigungserteilung berücksichtigt werden sollten, nicht relevant. Aus diesem Grund wird hier auf die beiden anderen völkerrechtlichen „Grundverpflichtungen“ von Art. 6 AP in Bezug auf das Gesetz 743/77 eingegangen,

---

<sup>45</sup> Über das Gesetz 743/77 siehe TIMAGENIS/PAVLOPOULOS, *The Law and Practice Relating to Pollution Control in Greece*, London, S. 58 ff.

nämlich: a) auf die Verpflichtung der strengen Beschränkung und b) auf die allgemeine Verpflichtung der vorherigen Genehmigung.

Hierzu ist noch zu bemerken, daß das Gesetz 743/77 hauptsächlich den Handlungsbereich der Hafenbehörden betrifft. Für die Genehmigungserteilung sind andere Verwaltungsorgane kompetent, deren Status und Funktion von den Vorschriften der entsprechenden Gesetze bestimmt werden (z.B. Gesundheitsregelungen, industriebezogene Gesetzgebung, neuerdings auch das Umweltgesetz und die EU-Richtlinien). In all diesen parallel geltenden Normen finden wir dann ähnliche allgemeine Einleitungsverbote bzw. Genehmigungserfordernisse.

Das Gesetz 743/77 bleibt aber trotzdem für den Schutz der Meeresumwelt als Ganzes, einschließlich der internationalen Vorschriften, von fundamentaler Bedeutung. Der Grund dafür liegt darin, daß die anhand dieses Gesetzes mit wichtigen Überwachungskompetenzen zum Schutz der Meeresumwelt ausgestatteten Hafenbehörden sich in der Praxis als die aktivste staatliche Behörde für die Kontrolle und Einhaltung sämtlicher relevanter Vorschriften erwiesen haben. Alle bis jetzt in der Literatur veröffentlichten Gerichtsurteile betreffend die Meeresverschmutzung aus Festlandsquellen basieren auf Kontroll- und Strafakten, die von den Hafenbehörden gesetzt worden sind. Aus dieser Tatsache folgt auch, daß das Gesetz 743/77, an welchem die Hafenbehörden ihr Handeln orientieren, die wichtigsten Kriterien und Maßstäbe zur Regelung dieses Handelns beinhaltet. Selbst in Fällen von Meeresverschmutzung, in denen Regelungen aus verschiedenen Rechtsquellen anzuwenden sind, handeln die Hafenbehörden vor allem anhand der Vorschriften und Prinzipien des 743/77, vielleicht, weil sie damit am meisten vertraut sind. Bis heute sind sowohl die meeresumweltschützenden Rechtsvorschriften, als auch die verwaltungsrechtlichen Regelungen, die die Zuständigkeit verschiedener Verwaltungsorgane vorsehen, in mehreren Normgruppen zerstreut. Solange diese Zersplitterung des rechtlichen Instrumentariums nicht aufgehoben wird, spielt die Kontrolltätigkeit der Hafenbehörden in der Praxis eine zumindest z.T. vereinheitlichende Rolle (etwa wie die lokale, dezentralisierte Struktur des Industrieministeriums, nämlich die „*Directions Régionales de l'Industrie et de la Recherche*“ in Frankreich oder die „*inspecteurs contrôleurs*“ der „*Agence Nationale*

*pour la Protection de l'Environnement*“ in Tunesien). Es ist deswegen wichtig, daß diese Behörden über das gesamte jeweils geltende Regelungsnetz, einschließlich der internationalen Vorschriften<sup>46</sup>, ausführlich informiert sind.

Das Gesetz 743/77 „zum Schutz der marinen Umwelt“ enthält ein allgemein formuliertes „Verschmutzungsverbot“ (Art. 3.1), dem (wie im französischen Wasserschutzgesetz) anschließend eine „Relativierungsklausel“ folgt: die Einleitung von Stoffen jeder Art ins Meer „durch sich auf der Küste oder anderswo befindende Anlagen“ darf nur nach gesetzmäßiger Genehmigungserteilung durchgeführt werden, unter der Voraussetzung, daß keine Verschmutzungsgefahr dadurch entsteht (Art. 3.2). Diese Formulierung scheint zwar auf den ersten Blick die Protokollregelung über die Verpflichtung einer strengen Beschränkung der Verschmutzung durch die Stoffe der Grauen Liste an Strenge zu übertreffen. Im Gesetz 743/77 ist nämlich die Verschmutzung jeder Art zunächst absolut verboten, während auf der anderen Seite nur solche Einleitungen, die keine Verschmutzung hervorrufen, als gesetzmäßig genehmigt werden können. Anders sieht es jedoch in der Realität aus: Sowohl der Inhalt der erlassenen Ausführungsvorschriften (siehe die gleich folgende Darstellung) dieses Gesetzes als auch seine tatsächliche Anwendung durch die Gerichte führen zum Schluß, daß man von einer im Hinblick auf die Belange des AP zufriedenstellende Umsetzung anhand des Gesetzes 743/77 noch weit entfernt ist.

### **3.3.2. Die Ausführungsnormen des Meeresschutzgesetzes 743/77**

Gemäß dem Absatz B der ministeriellen Entscheidung Nr. 181051/2079/78 vom 14/22.12.1978<sup>47</sup> „über Listen von Stoffen, deren Einleitung ins Meer verboten ist“, muß die Einleitung von bestimmten Stoffgruppen ins Meer vorher genehmigt werden. Diese Stoffgruppen umfassen aber nur einen kleinen Teil der genehmigungspflichtigen

---

<sup>46</sup> Während meines Besuchs bei der Umweltabteilung der Hafenbehörde im Hafen von Thessaloniki im Rahmen dieser Forschung habe ich festgestellt, daß die zuständigen Beamten zwar über alle geltenden internationalen Verträge, die die Verschmutzung durch Schiffe und Flugzeuge betreffen, bestens informiert waren und an diesbezüglichen internationalen Treffen und Ausbildungsseminaren teilgenommen hatten. Sie wußten jedoch nichts von internationalen Regelungen betreffend die Verschmutzung aus Festlandquellen. Ähnlich war die Situation bei den zuständigen Kontrollbeamten der „DIRECTION RÉGIONALE DE L'INDUSTRIE ET DE LA RECHERCHE“ in Marseille und auch in der „AGENCE NATIONALE POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT“ in Tunis.

<sup>47</sup> Regierungsblatt B 1135.

Substanzen des 2. Anhangs des AP (Graue Liste). Von den insgesamt 32 Stoffen und Stoffgruppen dieses Anhangs sind im Absatz B der ministeriellen Entscheidung nur fünf (5) aufgezählt. Eine konsequente Umsetzung des AP sollte eine Ergänzung dieses Erlasses zur Folge haben, so daß die Einleitungen aller Stoffe der Grauen Liste vom griechischen Recht als genehmigungspflichtig betrachtet werden.

Zwischen dem Rahmen-Meeresschutzgesetz 743/77, seinen Ausführungsnormen und dem AP gibt es auch weitere Unterschiede. Sämtliche Kohlenwasserstoffe gehören z.B. zu den absolut verbotenen Stoffeinleitungen des ersten Absatzes der ministeriellen Entscheidung vom 14/22.12.1978. Das AP hingegen unterscheidet zwischen Altschmierölen (Schwarze Liste) und Rohölen und Kohlenwasserstoffen jeden Ursprungs (Graue Liste, Anh. II.4). Dieser Unterschied schadet aber der Umsetzung des AP nicht, denn das nationale Recht sieht in diesem Punkt einen intensiveren Schutz vor.

Ein gutes Beispiel dafür, daß das Verschmutzungsverbot des Gesetzes 743/77 einschließlich der Ausführungsvorschriften für eine konsequente Umsetzung der Grundverpflichtung zur strengen Beschränkung der Meeresverschmutzung durch Stoffe der Grauen Liste und zwar unter Berücksichtigung der Verbesserungsklausel (Art. 4.1 BK) unzulänglich sind, bietet ein Urteil des Areopag (Oberstes Strafgericht) von 1984<sup>48</sup>. Der Areopag hob in diesem Fall eine Entscheidung des Berufungsgerichts auf, durch die drei Geschäftsführer von Industrieanlagen wegen Verschmutzung der Bucht von Patra durch das Einleiten von Industrieabwässern und -abfällen ins Meer mit einer Freiheitsstrafe von acht (8) Monaten bestraft wurden. Es handelte sich u.a. um Einleitungen von mehreren in der Grauen Liste enthaltenen Stoffen, darunter Chrom<sup>49</sup> „in besonders großen Mengen“, Abwasser „mit hohem PH-Wert“<sup>50</sup> und Stoffe wie Kupfer, Blei, Zink, Farbstoffe, Fette, Öle und pathogene Mikroorganismen. Der Areopag hob das Strafurteil mit dem Argument auf, daß die Begründung des Berufungsurteils nicht „konkretisiert und schlüssig“ war. Dazu wurde – andeutungsweise – die Tatsache hinzugezogen, daß die genannte Bucht bereits

<sup>48</sup> Areopag 21 /1984, *Ποινικά Χρονικά*, 1984, S. 787-788.

<sup>49</sup> Graue Liste, Anh. II.A.1.4.

<sup>50</sup> Siehe Graue Liste, Anh. II.A.10: „Stoffe, die den Geschmack und/oder Geruch der im Wasser gewonnenen und für den menschlichen Verzehr bestimmten Produkte beeinträchtigen und Verbindungen, die im Meeresmilieu zur Bildung solcher Stoffe führen“; auch Anh. II.A.12. „Säuren oder alkalische Verbindungen von solcher Zusammensetzung und in solcher Menge, daß sie die Meerwasserqualität beeinträchtigen können.“

Empfangsmilieu von Haushaltsabwassern war. Dies habe zur Konsequenz, daß die zusätzliche Verschmutzung durch die von den Angeklagten durchgeführten Einleitungen „nur“<sup>51</sup> zur weiteren Verschmutzung durch „*faecal coliforms*“ beitragen könne, da in den Einleitungen keine Schwermetalle enthalten waren. Im Text des Areopag-Urteils wird jedoch nicht bezweifelt, daß durch die Einleitungen, derentwegen die Strafe verhängt worden war, eine schwere Verschmutzung der marinen Umwelt tatsächlich stattgefunden hat. Wenn hingegen das Einleitungsverbot von Art. 6.3 AP und die Verbesserungsklausel von Art. 4.2 BK berücksichtigt worden wären, wäre das Urteil des Areopag vermutlich anders ausgefallen.

Das Urteil des Areopag, daß zwei Jahre vor der Zustimmung des Athener Protokolls durch das Gesetz 1634/86 gefallen war, ist ein gutes Beispiel dafür, daß sich die nationale Gesetzgebung ohne das Instrumentarium der hochrangigen völkerrechtlichen Verträge als unzulänglich erweist, den Interessen eines konsequenten Umweltschutzes effektiv zu dienen. Die geltenden nationalen Rechtsvorschriften wurden zwar später (ab 1988) durch den Art.24 der griechischen Verfassung bereichert und bekräftigt, sicherer bleibt jedoch nach wie vor der Weg der Anwendung der höherrangigen Normen des vertraglichen Völkerrechts, dessen Vorschriften konkreter als die Verfassungsvorschrift sind. Einerseits, weil die Wirksamkeit der Verfassungsvorschrift von ihrer jeweiligen Auslegung abhängig ist; eine direkte umweltschützende Auswirkung wurde dem Art.24 erst im Jahre 1988 zuerkannt, also gut 13 Jahre nach seiner Annahme durch das griechische Parlament. Die seither oft bei einschlägigen Gerichtsurteilen angewandte Verfassungsvorschrift wird aber, entsprechend ihrer allgemeinen Natur, auch unterschiedlich ausgelegt und kann insofern die Grundlage für sehr stark variierende Gerichtsurteile sein. Andererseits, weil die Anerkennung des Vorrangs des völkerrechtlichen Vertragsrechts eine lange und sichere Tradition in der griechischen Rechtsprechung, vor allem in der des Oberverwaltungsgerichts, darstellt.

Eine konsequente Anwendung des Gebotes zur strengen Beschränkung gemäß Art. 6.3 AP, verbunden mit der Verbesserungsklausel von Art. 4.2 BK sollte also hier das absolute Einleitungsverbot von Stoffen der Grauen Liste zur Folge haben, vor allem wenn sie „in besonders großen Mengen“ auftreten oder wenn dadurch mit Sicherheit mit

---

<sup>51</sup> So wörtlich im Text des Urteils.

einer schweren Verschmutzung der marinen Umwelt zu rechnen wäre. Demnach sollten auf dieser Basis auch beeinträchtigende industrielle Aktivitäten schnell und effektiv bestraft werden können. Im erwähnten Urteil vertrat der Areopag, daß die Tat nicht unbestraft bleiben kann: der Fall wurde deshalb erneut an das zuständige Gericht verwiesen mit der Aufforderung ein vollständig begründetes Urteil zu erlassen. Das Urteil des Areopag konnte aber auf diese Art und Weise eine erhebliche zeitliche Verschiebung des endgültigen Urteils bewirken<sup>52</sup>, mit schwer einzuschätzenden Konsequenzen für die Rechtssicherheit und den Umweltschutz.

Anhand dieses Falls zeigt sich deutlich, daß es sinnvoll wäre, die einschlägigen nationalen Vorschriften im Lichte der Protokollregelungen der Grauen Liste und der Genehmigungsverpflichtung auszulegen und zu ergänzen. Dies könnte ohne große Schwierigkeiten erfolgen, wenn man bedenkt, daß das AP später als die hierzu relevanten griechischen Rechtsvorschriften angenommen wurde (es soll an dieser Stelle daran erinnert werden, daß das AP erst 1986 vom griechischen Parlament gebilligt wurde). Dies bedeutet, daß die spätere und speziellere Regelung (in diesem Fall die Regelung des vertraglichen Völkerrechts) eine frühere, die weniger detailliert ist (in diesem Fall die Regelung des nationalen Rechts), ohne große Schwierigkeiten modifizieren und ergänzen kann. Dabei ist vermutlich auch hier das Hauptproblem, daß die zuständigen Verwaltungsorgane über Inhalt und Gültigkeit der Vorschriften des AP mangelhaft informiert sind<sup>53</sup>. Die strafrechtliche Verfolgung von Verschmutzungsverbrechen könnte demnach auch anhand des mehrere Ausführungsgebote beinhaltenden Zustimmungsgesetzes 1634/86 erfolgen. Gem. Art.3.11. sind in diesem Fall die Artikel 4, 5 und 6 des Gesetzes 1147/81 anzuwenden. Demnach (Art. 5.1a.i und a.ii des Gesetzes 1147/81) sind die Täter von schweren Verschmutzungen mit ähnlichen Strafen wie im Gesetz 743/77 (Art. 13.1.a.i und a.ii) zu

---

<sup>52</sup> Vor allem wenn man die Überlastung der griechischen Strafrichter mitberücksichtigt, was oft die Verjährung der Straftaten zur Folge hat. Bis vor kurzem lag die Zeit der Terminbestimmung bei den Athener Strafgerichten bei – frühestens – 2 Jahren nach Erhebung der Anklage durch den Staatsanwalt.

<sup>53</sup> Während eines Besuches bei der Hafenbehörde in Thessaloniki, die für den Großraum der Thermaischen Bucht zuständig ist, gewann ich beim Interview der für den Umweltschutz zuständigen Offiziere den gleichen Eindruck, wie beim Besuch der „*Direction Régionale de l'Industrie*“ in Marseille oder der *Agence Nationale pour la Protection de l'Environnement* in Tunis: man war über alle internationalen Verträge, die mit der Verschmutzung durch Schiffe zu tun hatten, perfekt informiert. Man wußte auch, daß das internationale Recht einen höheren Rang als das nationale genießt und, daß es direkt anzuwenden ist. Über das „LBS-Protokoll“ der Barcelona-Konvention war man nur sehr allgemein informiert und hielt es für einen unverbindlichen Text, der entweder „richtlinienartig“ oder von deklaratorischer Natur war.

bestrafen; hier dürfen aber die konkreteren völkerrechtlichen Vorschriften als Kriterium für das Verhängen der Strafe dienen. Die Protokollregelungen beinhalten, z.B. im 3. Anhang, sehr ausführliche Bestimmungen hinsichtlich der Genehmigungserteilung. Diese sind dann zusammen mit den Ausführungsvorschriften des nationalen Rechts bei jeder Genehmigungserteilung anzuwenden. Das Gesetz 743/77 enthält hingegen keine in dem Maße detaillierten Vorschriften.

Hierzu ist zu bemerken, daß der Art. 2 Abs. 2 des Zustimmungsgesetzes 1634/86 das Ministerium für Umwelt und Bauplanung mit der Erteilung der Genehmigungen beauftragt. Dies dürfte in Zusammenhang mit der entsprechenden Vorschrift des Gesetzes 743/77 (Art. 3.2) kein Problem darstellen, da dort nur die „gesetzmäßig zu erteilende Genehmigung“ als *conditio sine qua non* der Einleitung ins Meer festgesetzt wird, ohne nähere Bestimmung des zuständigen Verwaltungsorgans. Der Begriff „gesetzmäßig“ könnte also hinsichtlich der Bestimmung der zuständigen Behörde seinen konkreten Inhalt gerade durch die bereits genannte Regelung des Zustimmungsgesetzes erlangen.

Ausdruck des Gebots der „strengen Beschränkung“ der Verschmutzung ist die konkretere Verpflichtung zur vorherigen Genehmigung der Einleitungen ins Meer. Diesem Prinzip folgt auch das Gesetz 743/77, indem es in seinem Art. 3.1. vorschreibt, daß die Einleitung oder das Einbringen von Stoffen ins Meer nur nach vorheriger Genehmigung erfolgen darf und zwar „wenn keine Verschmutzungsgefahr besteht“. Dieses Prinzip wird auch mit der Androhung der Verwaltungsstrafe ausgestattet, die bei jeder Verletzung der Vorschriften dieses Gesetzes zu verhängen ist, d.h. auch wenn durch die Verletzung keine Verschmutzung verursacht wird (Art. 13 Abs. bi). Diese das Vorsorgeprinzip ansatzweise umsetzenden Vorschriften dienen in der Tat als rechtliche Grundlage für die finanzielle (verwaltungsrechtliche) Bestrafung des Einleitens ohne Genehmigung, z.B. von industriellen Abfällen, ins Meer<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> S.E (Symwoulion Epikratias: Oberverwaltungsgericht) Nr. 35/1989, Abt. B, Anm. in Verfassungsprozeß (Zeitschr.) 2(1990), S. 1237, Text aus dem Archiv. Zur Errichtung der „objektiven Haftung“ im Gesetz 743/77 auch TACHOS, I., „Der Umweltschutz“ in *Αρμενόπουλος (Armenopoulos, Zeitr.)*, 1983, I, S. 10.

### 3.3.3. Der Gewässerschutz in den gesundheitsrechtlichen Vorschriften

In den geltenden gesundheitsrechtlichen Vorschriften (erlassen im Jahre 1964, mehrfach modifiziert), die Einleitungen von Abwassern und Abfällen ins Meer betreffen, findet man zunächst keine umweltschützende Klausel, i.S. von einer Verpflichtung zur strengen Beschränkung oder Beseitigung der Gewässerverschmutzung. Im Art.2 der ministeriellen Entscheidung Etß 221/65<sup>55</sup>, die die Grundlage der gesundheitsrechtlichen Vorschriften darstellt, finden wir aber eine Aufzählung der Grundvoraussetzungen, die zur Genehmigung der Einleitung von Haushalts- oder Industrieabwässern und Abfällen ins Meer zu erfüllen sind. Es handelt sich um die Vorbeugung von drei „Gefahren-Gruppen“:

- a) die Entstehung von Gefahren für die öffentliche Gesundheit, wie z.B. Verschmutzungen, Beeinträchtigungen,
- b) die Veränderung der natürlichen, chemischen oder biologischen Merkmale der Gewässer im Allgemeinen, in dem Maße, daß ihre jeweils vorgesehene Nutzung gehindert wird und
- c) die Beeinträchtigung der natürlichen Selbstäuberung der Gewässer.

Wenn man diese negativen Voraussetzungen mit denen des dritten Anhangs des AP vergleicht, so stellt man fest, daß die beiden ersten teilweise dem Teil E des Anhangs II entsprechen<sup>56</sup>, während die dritte mit dem Punkt C.6 des II. Anhangs weitgehend übereinstimmt<sup>57</sup>. Der wesentliche Unterschied zwischen der Gesundheitsnorm, (die einer vorumweltrechtlichen Einstellung entsprach) und den moderneren Schutzgeboten der BK bzw. des AP ist die Tatsache, daß die Gesundheitsnorm menschliche Interessen zum Ziel hat, während die BK bzw. das AP den Schutz der marinen Umwelt als selbständiges Gut des Völkerrechts zum Ziel hat. Dementsprechend berücksichtigt die Gesundheitsnorm nur einen Teil der Komponenten, die für einen effektiven Umweltschutz über den Weg der Genehmigungserteilung wesentlich sind. So fehlt hier jeder Hinweis auf „*alternative treatment processes*“ (Anhang III, Punkt D.a) oder

<sup>55</sup> Regierungsblatt 24.2.1965, Blatt B,Nr.138, S. 1007 ff.

<sup>56</sup> Anhang III, E. *Potential Impairment of Marine Ecosystems and Sea-Water Uses. 1. Effects on human health through pollution impact on: (a) Edible marine organisms; (b) Bathing waters; (c) Aesthetics. 2. Effects on marine ecosystems, in particular living resources, endangered species and critical habitats. 3. Effects on other legitimate uses of the sea.*

<sup>57</sup> Anhang III, C.6. *Characteristics of Discharge Site and Receiving Marine Environment. 6. Capacity of the receiving marine environment to receive waste discharges without undesirable effects.*



„appropriate low-waste technologies“ (Anhang III, Punkt D.d). Insofern können und sollen die einschlägigen nationalen Vorschriften durch diejenigen des dritten Anhangs AP ergänzt werden.

Die Gesundheitsregelung Eiß 221/65 enthält weitere Vorschriften bezüglich der Genehmigung der Einleitungen ins Meer, die dieses Grundkonzept realisieren und die vom Gebot einer strengen Beschränkung der Verschmutzung durch Stoffe der Grauen Liste entfernt sind. Auch variieren diese Regelungen z.T. stark von den konkreten Regelungen der Gemeinsamen Maßnahmen, betreffend die Einleitung von Stoffen der Grauen Liste ins Meer.

Im Art. 4 Abs. 2 findet man unter dem Titel „Meeresgewässer“ Vorschriften, die die Einleitungen von Stoffen in Meeresgewässer spezieller Zweckbestimmung betreffen, nämlich Muschelgewässer (Abs. 2.1), Badegewässer (Abs. 2.2), Fischereigewässer (Abs. 2.3) und Gewässer für jeden anderen Gebrauch außer den vorerwähnten Nutzungen (Abs. 2.4). Bei diesen Regelungen sind folgende Faktoren zu berücksichtigen (jedoch nicht bei allen und nicht in allen Fällen gleich streng):

- a) feste Stoffe, die im Wasser schwimmen oder sinken, sowie Öle oder Schlamm mit ähnlichen Eigenschaften,
- b) Abwasser, die nicht genügend desinfiziert sind,
- c) im Wasser gelöster Sauerstoff,
- d) *Faecal coliforms*,
- e) toxische oder schädliche, gefärbte, ölige oder warme Abwässer bzw. Abfälle.

Dabei handelt es sich um z.T. vage, auslegungsbedürftige Formulierungen (z.B. „nicht genügend desinfizierte Abwässer“). Hier können sowohl die Verpflichtung der strengen Beschränkung als auch die konkreten Gemeinsamen Maßnahmen<sup>58</sup> als Orientierungshinweise für eine Konkretisierung dienen. Die Verpflichtung der strengen Beschränkung kann, vor allem in Verbindung mit der Verbesserungsklausel, zu einem effektiveren Schutz derjenigen Gewässer führen, die nicht zu einer speziellen Gruppe gehören (also betroffen von der Vorschrift im Art. 4. Abs. 2.4) sind.

---

<sup>58</sup> Gemeint sind hier vor allem die Maßnahmen von 1985 und 1987, betr. entsprechend Bade- und Muschelgewässer.

### 3.3.3.1. Voraussetzungen für die Einleitungen von Stoffen ins Meer gemäß der Regelung Eiß221/65

Im übrigen enthält die Regelung Eiß 221/65 in ihrem Art. 5 eine Liste von technischen Voraussetzungen, die bei den Einleitungen von Stoffen ins Meer erfüllt werden müssen, damit diese genehmigt werden dürfen. Zwei Punkte sind hier im Hinblick auf die Umsetzung des AP zu betonen:

- a) Im dritten Abs. des Art. 5 ist die Verpflichtung einer elementaren Verarbeitung von Haushalts- und Industrieabwässern und Abfällen vorgesehen. Nach Entscheidung des Bezirksleiters dürfen jedoch diejenigen, die eine Genehmigung von Einleitungen beantragen, von dieser Verpflichtung vollkommen befreit werden, wenn die Einleitungen in abgelegenen Orten durchgeführt werden und dabei keine Gefahr besteht, daß die Verschmutzung über Meeresströmungen dorthin geführt wird, wo Menschen entweder wohnen oder als Besucher anwesend sind. Diese Regelung widerspricht dem Wortlaut und dem Geist der BK und des AP, da sie von einem rein anthropozentrischen Gesichtspunkt ausgeht. Zwar sind im Anhang III. des Protokolls unter E. die „potentiellen Beeinträchtigungen der Meeresökosysteme und die Verwendung des Meereswassers“ als Faktoren aufgezählt, denen bei der Genehmigungserteilung Rechnung getragen werden muß, daraus läßt sich aber nicht schließen, daß ganze Mittelmeerregionen, die weder über bewohnte noch über oft besuchte Küsten verfügen, zu einer Kloake gemacht werden dürfen. Eine konsequente Umsetzung des AP würde – auch bei Einleitungen in solchen Regionen – die Durchführung einer strengen Beschränkung der Verschmutzung verlangen, sofern bei den Einleitungen Stoffe der Grauen Liste enthalten sind<sup>59</sup>. Diese Regelung ist auch mit der Verpflichtung zum Schutz und zur Verbesserung der Meeresumwelt des Mittelmeers (Art. 4.1 BK) nicht kompatibel. Schließlich basiert ja das Regelungskonzept der BK und der Protokolle auf der Anerkennung der „*special hydrographic and ecological characteristics of the Mediterranean Sea Area and its particular vulnerability to pollution*“ (Vorwort der BK, Abs. 4). Hierbei wird

---

<sup>59</sup> Ähnliches gilt, was die Umsetzung der Beseitigungspflicht (Art. 5 des Protokolls) angeht, wenn in den Einleitungen Stoffe der Schwarzen Liste enthalten sind.

das Mittelmeer als ein Ganzes angesehen, nämlich als ein besonders empfindliches, halb-geschlossenes regionales Meer, das als solches gegen die Verschmutzung geschützt werden muß. Zum gleichen Konzept gehört auch die Bestimmung, daß der Anwendungsbereich des AP alle Einleitungen vom Festland aus ins Meer ohne Ausnahme umfaßt (Art. 4 AP): Eine seitens des Gesetzgebers willkürliche Ausnahme von den Verpflichtungen des AP für bestimmte Einleitungen wäre auch aus diesem Grund nicht akzeptabel.

b) Trotz der Ausführlichkeit der vorgesehenen Anweisungen hinsichtlich der Genehmigungserteilung sieht Art. 5 der Entscheidung Eß221/22.1.1965 einen breiten Ermessensspielraum der zuständigen Behörden vor. So dürfen z.B. die Gesundheitsbehörden (d.h. die auf Bezirksebene unter der Leitung des Bezirkleiters funktionierenden dezentralisierten Organe des Gesundheitsministeriums) gem. Art. 5 Abs. d die Durchführung einer „wirksamen Desinfektion“ der Abwasser anordnen, selbst wenn dies für den konkreten Fall vorerst nicht pflichtig gewesen ist. Auch setzen die Vorschriften des Artikel 5 Abs. e und f Mindestanforderungen für die Tiefe und die Lage der Abflußrohre, im Hinblick auf Muschelzucht- und Badegewässer fest. Die dort festgesetzten Mindestabstände dürfen bei jeder konkreten Genehmigungserteilung von den zuständigen Behörden *ad hoc* erweitert werden.

Zuständig für die Genehmigungserteilung ist (wie auch in Frankreich) der Bezirksleiter (Art. 14.1.1<sup>60</sup>). Der endgültigen Genehmigung muß, nach der Modifizierung von 1971, eine vorläufige, für sechs Monate geltende, Genehmigung vorausgehen. Vor der Erteilung der provisorischen Genehmigung muß eine mini-UVP vom Antragssteller vorgelegt werden, die vor Erteilung der endgültigen Genehmigung von den örtlichen Gesundheitsbehörden angenommen werden muß. Diese mini-UVP muß auf Kosten und Initiative des Antragsstellers ausgestellt werden und u.a. auch die Gefahr der Gewässerverschmutzung durch die in Frage kommende Einleitung berücksichtigen, sowie konkrete Maßnahmen zu deren Vermeidung vorsehen. Aufgrund dieser verschmutzungsbekämpfenden Planung und ihrer Durchführung können die zuständigen

---

<sup>60</sup> Modifiziert durch Art.3 der ministeriellen Entscheidung Γ1/17831, Regierungsblatt v.10.12.1971, Band 2, Nr. 986, S. 7461 ff.

Behörden im Laufe der 6-Monats-Frist (Gültigkeitsfrist der provisorischen Genehmigung) feststellen, ob die in der „quasi UVP“ vorgesehene Erfüllung des vorgeschriebenen Zieles der Verschmutzungsvermeidung auch praktisch bestätigt wird (Art. 3.1.1.2. der Entscheidung Γ1/17831).

Aus der obigen Darstellung folgt, daß die griechische Verwaltung auf lokaler (Bezirks-) Ebene über ein grundsätzliches System, sowohl zur Genehmigungserteilung als auch zur vorherigen Berücksichtigung der Verschmutzungsgefahren und zur Abwehrplanung verfügt. Dieses System muß folglich von den relevanten Protokollregelungen an den notwendigen Stellen ergänzt werden.

### **3.3.3.2. Die Konkretisierung der Regelung E1ß/221/22.1.1965**

Die Vorschriften der Gesundheitsregelung E1ß/221/22.1.1965 müssen in jedem Bezirk weiter konkretisiert und ausgeführt werden. Zu diesem Zweck ist dem Bezirksleiter ein breiter Ermessensspielraum eingeräumt (Art. 6 der Entscheidung E1ß/221 modifiziert durch Art. 2 der Entscheidung Γ1/17831). In einer im Regierungsblatt zu veröffentlichenden Entscheidung des Bezirksleiters muß die „vorgesehene Nutzung höchsten Rangs der Gewässer jedes Abwasserempfangsmilieus“ bestimmt werden (Abs. 1. a). Die Bezirksleiterentscheidung muß weiterhin die Ausflußpunkte für Haushalts- und Industrieabwässer, die evtl. erforderlichen Sondervoraussetzungen zur Genehmigungserteilung sowie möglicherweise Verpflichtungen der anliegenden Gemeinden zum Treffen von Maßnahmen für die Erhaltung der Gewässer des Empfangsmilieus bestimmen.

Ein Beispiel einer solchen, sehr ausführlichen und umfangreichen Entscheidung ist hier die Entscheidung Nr. 15549/11.7.1983 des Bezirksleiters von Thessaloniki<sup>61</sup>. Diese Entscheidung bestimmt u.a. auch die Abwassergrenzwerte für das Empfangsmilieu der Thermaischen Bucht, für die Meeresregion von Stawros und Asprowalta (östlich der Halbinsel Halkidiki), sowie für die zeitweise trockenen Flußbetten von Thermi, Anthemountas und Dendropotamos und für die Flüsse Gallikos und Axios (Wardar). Die Bestimmung der Abwassergrenzwerte betrifft eine Liste von 43 Stoffen und

<sup>61</sup> Regierungsblatt 8.8.1983, Band 2, Nr. 455, S. 4031 ff.

Stoffgruppen, darunter auch diejenigen der Schwarzen und Grauen Liste. Da die oben genannten Meeresregionen bekanntlich auch Badegewässer beinhalten, wäre hier ein Vergleich der Grenzwerte für „faecal coliforms“ zwischen der Bezirksleiterentscheidung und der Gemeinsamen Maßnahme der Vertragspartner (1985) von Bedeutung. Leider fehlt es an vergleichbaren Größen, da im Text der Gemeinsamen Maßnahme Grenzwerte für die Gewässer (*objet de qualité du milieu*), während in der Bezirksleiterentscheidung von Thessaloniki Abwasser-Grenzwerte (*valeur limit des effluents*) festgelegt sind. Dadurch wird auch klar, daß eine Vereinheitlichung der nationalen und der internationalen Vorschriften für die Kontrolle der Umsetzung und Einhaltung der vertraglichen Ziele wertvoll ist.

Anders als in Frankreich, wo die Grenzwerte für das ganze Land bestimmt werden, sind die Abwassergrenzwerte gemäß der griechischen Gesundheitsgesetzgebung für jede Meeresregion auf Bezirksebene – unter Berücksichtigung der vorgesehenen Nutzungen der örtlichen Meerestgewässer – einheitlich zu bestimmen. (In Frankreich unterliegen die Industrieabwässer einem anderen Status als die Haushaltsabwässer; die Emissionsgrenzwerte müssen bei industriellen Abwassern auch vom Bezirksleiter, d.h. praktisch von der Direktion des Industrieministeriums auf Bezirksebene festgesetzt werden und können bei jeder einzelnen Genehmigungserteilung *ad hoc* und unter Berücksichtigung der geltenden *normes* neu bestimmt werden.

Die Verordnung 348/76 „über die Billigung der Betriebsordnung des Abwasserkanalnetzes der Region von Thessaloniki“<sup>62</sup> enthält Einleitungsverbote für die Einleitung von bestimmten Stoffgruppen in die städtische Kanalisation. Gem. Art. 7 Abs. 2 der Verordnung sind zwölf (12) Stoffgruppen aufgezählt, deren Einleitung ins Kanalnetz verboten ist. Dabei handelt es sich mehr um „Stoffsorten“ als um Stoffgruppen unter chemischen bzw. physikalischen Gesichtspunkten, z.B. gefärbte Stoffe (unter f) oder Stoffe, die die Abflußrohre verstopfen können (unter b). Wichtig ist auch die Regelung im dritten Absatz des Art. 7, betreffend die Einleitung von Industrie- sowie von Werkstätten- und Autoparkplatzabwassern ins kommunale Abwassernetz. Alle diese Einleitungen setzen eine spezielle Genehmigung der zuständigen Abwasserbeseitigungsbehörde von Thessaloniki voraus. Zu diesem Zweck muß der

---

<sup>62</sup> Regierungsblatt A, 28.5.1976, Nr. 126, S. 843 ff.

Antragsteller auch eine vollständige Studie über den Betrieb seiner Anlagen vorlegen. Die Genehmigung der Behörde garantiert nur die Sicherheit der Kanalanlagen und kann vorsehen, daß eine weitere Reinigung der Abwasser auf Initiative der Behörde stattfindet. Die Behörde darf die vorherige Reinigung und Entfärbung der Abwasser verlangen (Abs. 4). Dem Anlagenbesitzer dürfen auch nachträglich zusätzliche Auflagen erteilt werden (Abs. 3). Relevant sind hierzu noch einige Vorschriften aus der Verordnung über den Betrieb von Autoparkplätzen, Autowerkstätten und Tankstellen<sup>63</sup>.

Der Betrieb solcher Anlagen wird ebenfalls vom Bezirksleiter genehmigt (Art. 29.1). Dies setzt die vorherige Bestätigung voraus (Art. 29.2), daß die Anlage u.a. **a**) über einen vollständigen und ausreichenden Abwasserkanal verfügt und mit einer ausreichenden Anzahl von Sinkgruben versorgt ist **b**) besonders die Waschanlagen über ein spezielles Abwasserkanalnetz verfügen, so daß die Einleitung von Sand und Schlamm verhindert wird.

### **3.3.4. Der Bereich der industriebezogenen Gesetzgebung**

Eine weitere Gruppe von Vorschriften, die die Einleitung von Stoffen ins Meer betrifft, ist in den industriebezogenen Regelungen beinhaltet<sup>64</sup>. Schon in der Verordnung vom 15/21.10.1922<sup>65</sup> finden wir im Art. 28 die Vorschrift, daß „die von der Anlage abfließenden Abwasser und Flüssigkeiten geeignet sein und sicher eingeleitet werden müssen, so daß der Gesundheit des Personals und der Nachbarbewohner nicht geschadet wird“. Wichtig ist, daß die Vorschrift sich im Kapitel unter dem Titel „Von der Anlage zu erfüllende Voraussetzungen“ befindet; die geeignete und sichere Abwasserentsorgung stellt also eine Grundverpflichtung der Industrieanlagen dar, die für die Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb der Anlage von den zuständigen Behörden zu erfüllen ist. Diese noch am Anfang des Jahrhunderts getroffene, den menschlichen Gesundheitsinteressen Rechnung tragende Vorschrift kann heute im Lichte des AP mit umweltschützenden Elementen ergänzt werden. Die für die

<sup>63</sup> Verordnung Nr. 455/76, 5.7.76, Regierungsblatt A, Nr. 169, S. 1179 ff.

<sup>64</sup> Siehe statt anderer: REMELIS, K., Der Schutz der Umwelt vor Industrie- und Manufakturanlagen, Athen-Komotini 1989, vor allem S. 39-92, 116-118.

<sup>65</sup> „Über die Genehmigungserteilung zur Errichtung und Funktion jeder mechanisierten Anlage“, siehe 2.5.2.4., S. 12.

Genehmigungserteilung zuständigen Behörden des Industrieministeriums<sup>66</sup> haben jedenfalls auch die Erfüllung der oben genannten Voraussetzung für die Industrieabwässer zu berücksichtigen. Im entgegengesetzten Fall wäre der Genehmigungsakt anfechtbar. Die zeitlichen Dimensionen des Verfahrens der Genehmigungserteilung lassen jedoch gewisse Zweifel daran, ob die zuständigen Verwaltungsbehörden sich ausführlich mit den Einzelheiten der zu erfüllenden Voraussetzungen zugunsten der menschlichen Gesundheit und der Umwelt befassen können. Dies gilt vor allem nach dem Erlaß des „Zwangsgesetzes“ 207/1967 „über die Errichtung und Funktion von Industrieanlagen u.a.“<sup>67</sup>. In diesem im Laufe des ersten Jahres der Diktatur in Griechenland erlassenen Gesetz, das aber immer noch in Kraft ist<sup>68</sup>, sind sehr kurze Fristen für die Genehmigungserteilung zur Errichtung und für den Betrieb von Industrieanlagen vorgesehen. So ist z.B. die bei der Genehmigungserteilung erforderliche Stellungnahme anderer Behörden über Themen wie die Notwendigkeit von vorherigen spezielleren Genehmigungen (z.B. über Abwassereinleitungen ins Meer!) innerhalb von fünfzehn (15) Tagen abzugeben; wenn diese Frist abgelaufen ist, kann die Genehmigung auch ohne die Meinung der befragten Behörde erteilt werden (Art. 1.3-1.5 Zwangsgesetzes 207/67!). Die Errichtungs- und Betriebsgenehmigung für Industrieanlagen muß ja ohnehin innerhalb einer Monatsfrist erteilt werden (Art. 1.1). Ist diese Frist abgelaufen, so darf der Anlagenbesitzer mit der Errichtung der Industrieanlage vorangehen, nachdem er dies vorher dem Industrieminister schriftlich bekanntgemacht hat (Art. 1.7).

Daraus läßt sich schließen, daß es nach diesen Rechtsvorschriften durchaus möglich ist, eine Industrieanlage ohne vorherige Untersuchung der möglichen umweltschädlichen Konsequenzen, einschließlich der Meeresverschmutzung zu errichten und in Betrieb zu setzen. Dieser Mangel wird jedoch sowohl durch die schon dargestellten Gesundheitsvorschriften als auch durch die – anschließend darzustellenden – umweltrechtlichen Vorschriften weitgehend ausgeglichen. Vor allem bei den Ausführungsvorschriften der industriebezogenen Gesetzgebung ist eine enge Verknüpfung mit den jeweils geltenden Gesundheitsvorschriften festzustellen. So ist

---

<sup>66</sup> Art. 1.1. der königlichen Verordnung vom 2/8.9.1958, Regierungsblatt A116.

<sup>67</sup> 27.11/4.12.1967, Regierungsblatt A 216.

<sup>68</sup> Siehe u.a. Erwähnung in der Präambel der Verordnung 1180/81 und in der Präambel der Entscheidung des Industrieministers Nr.18303 vom 13.10.1987.

z.B. in der königlichen Verordnung 750/68<sup>69</sup> im Kapitel II unter dem Titel „Baubedingungen“ im Art. 3.12 vorgesehen: „Die Betreiber der Anlagen sind verpflichtet, die jeweils geltenden Normen der zuständigen Gesundheitsbehörden genau einzuhalten und sich deren Anweisungen anzupassen“. Einen ähnlichen Verweis auf – heutzutage geltende – umweltrechtliche Vorschriften finden wir im Rahmen dieser – z.T. veralteten – Gesetzgebung nicht. Dennoch hat sich – vor allem nach dem Beitritt Griechenlands in die EG – ein selbständiges, parallel geltendes Netz von umweltschützenden Vorschriften entwickelt, die beim Betreiben industrieller Anlagen beachtet und eingehalten werden.

### 3.3.5. Ein Vorgänger der UVP: die Verordnung 1180/81

Vor der Annahme des Umweltschutzgesetzes 1650/86 und der Umsetzung der europäischen UVP-Richtlinie ins griechische Recht hat es einen Versuch gegeben, umweltpolitische Gesichtspunkte im Rahmen der industriebezogenen Gesetzgebung zu berücksichtigen. Es handelte sich um die Verordnung 1180/81 „über die Regelung von Themen bezüglich der Errichtung und des Betriebs von Industrie-, Manufaktur- und mechanisierten Anlagen jeder Art, sowie von Lagerungsanlagen und über die Umweltsicherung im Allgemeinen“<sup>70</sup>. Trotz der späteren Umweltgesetzgebung und der zahlreichen Modifizierungen, bleibt diese Verordnung zum großen Teil heute noch in Kraft. Im Art. 4. Abs. 4 der Verordnung ist die Erteilung der in den schon dargestellten Gesundheitsregelungen vorgesehenen, provisorischen oder endgültigen Genehmigung zur Einleitung von Abwassern und flüssigen Industrieabfällen als *conditio sine qua non* für die Erteilung der Errichtungs- bzw. Betriebsgenehmigung einer Industrieanlage festgelegt. Auf diese Art und Weise wird der oben besprochene Mangel der industriebezogenen Gesetzgebung ausgeglichen, da dadurch die Ermessensfreiheit der Verwaltung nach Ablauf der 15tägigen Frist auf die zusätzliche Abwassereinleitungsgenehmigung verzichten zu dürfen (Zwangsgesetz 207/77<sup>71</sup>), abgeschafft ist.

<sup>69</sup> „Über die Annahme der Betriebsordnung der Industriezone des Großraums von Thessaloniki“.

<sup>70</sup> Regierungsblatt A'293, 6.10.1981, S. 3939 ff. REMELIS, op.cit., S. 68ff, 74ff.

<sup>71</sup> Es bleibt jedoch fragwürdig, ob eine spätere Verordnung in diesem Punkt ein früheres „Gesetz“ modifizieren kann. Es wäre demnach sinnvoll, den Wortlaut des Gesetzes zu modifizieren.



Im Art. 4. Abs. 4 sind sogar die in der Abwassereinleitungsgenehmigung festgelegten Bedingungen als Bedingungen der Betriebsgenehmigung bezeichnet. Es ist hier zu beobachten, daß (ähnlich wie bei entsprechenden französischen Verordnungen und ministeriellen Entscheidungen) die Regelung den Versuch unternimmt, auf dem (schnelleren und einfacheren) Weg der untergesetzlichen Normsetzung, größere Teile der Regelungen zu vereinheitlichen, um umweltrechtliche Ziele zu erreichen<sup>72</sup>. Die Bedingungen zur Abwassereinleitung, die in der Genehmigung enthalten sind, müssen gem. Art. 4.Abs. 4 der Verordnung 1180/81 den im Art. 3 vorgeschriebenen Leitungswerten folgen. Es handelt sich um Emissionsgrenzwerte (maximale Durchschnittswerte auf 24stündiger Basis und Durchschnittswerte auf kontinuierlich 30tägiger Basis) bei Abwassern und flüssigen Abfällen, die für eine Gruppe von 18 Anlagesorten festgelegt sind. Diese Werte beziehen sich vor allem a) auf den biochemischen und den chemischen Wasserstoffbedarf, b) auf die in Suspension gehenden Stoffe, c) auf Fette und Öle d) auf andere, für jeden Industriebereich spezielle Stoffe, z.B. organischen Stickstoff, Phenol, Chrom, Schwefelverbindungen. Die betroffenen Anlagengruppen gehören nicht zur Schwerindustrie; es handelt sich hier vor allem um Industrieanlagen, die organische Verbindungen benutzen (Lebensmittel, Tierhaltung, Textil- und Lederindustrie). Die Abfälle dieser Anlagen gehören vorwiegend zu den Stoffen der Grauen Liste. Da es in diesem Punkt an konkreten Gemeinsamen Maßnahmen und gemeinsam vereinbarten Grenzwerten der Vertragspartner fehlt, ist man nicht in der Lage, die im Art.3 festgelegten Leitwerte anhand konkreter Protokollziele einzuschätzen. Wichtig ist, daß diese Leitungswerte gemäß Art. 1.1.f. der Verordnung 1180/81 als Grundlage für die Festsetzung der Emissionsgrenzwerte dienen sollen, „entsprechend der jeweiligen Nutzung, der Aufnahmekapazität und gemäß den jeweils geltenden Gesundheitsvorschriften“ (Art. 1.1.f.).

Eine konsequente Umsetzung des AP würde in diesem Punkt die Ergänzung der Vorschriften der Verordnung 1180/88 bezüglich der Abwassergenehmigung voraussetzen. Eine solche Ergänzung bestünde dann in der Umsetzung a) des Gebotes der strengen Beschränkung der Verschmutzung durch Stoffe der Grauen Liste und b) der Anweisungen des 3. Anhangs des AP. So könnte die Anwendung dieses Gebotes, in

---

<sup>72</sup> Vgl. hierzu vor allem die *arrêté* vom 1.3.1993 über die *installations classées*.

Verbindung mit der Verbesserungsklausel (Art. 4.2. BK), zu einer Ergänzung bzw. Konkretisierung z.B. der Vorschrift über die jeweilige Nutzung und die Aufnahmekapazität der Empfangsgewässer führen. In diesen beiden Punkten sind nämlich auch die Anweisungen des 3. Anhangs bezüglich einer umweltschonenden Zielsetzung nicht nur ausführlicher, sondern sie enthalten deutliche Vorsorge-Vorschriften, die zu einem effektiven, vorbeugenden Schutz der Meeresumwelt beitragen und insofern auch einen viel intensiveren (Meeres-) Umweltschutz als die entsprechenden Vorschriften der Verordnung 1180/81 bezwecken. So ist die „Kapazität der Empfangsgewässer zur Aufnahme von Einleitungen, ohne daß unerwünschte Wirkungen auftreten“ im Abs. C.6 des Anhangs III unter dem Titel „Eigenschaften der Orte der Einleitung und des Meeres-Empfangsmilieus“ als Faktor vorgesehen, dem bei der Genehmigungserteilung Rechnung getragen werden muß. Bezüglich des Begriffes „Nutzungen“ ist der Inhalt der einschlägigen Protokollvorschrift ebenfalls ausführlicher. So sind im Abs. E.1.c unter dem Titel „Potentielle Beeinträchtigung der Meeresökosysteme und Verwendung des Meereswassers“ die „Ästhetischen Eigenschaften“, im Abs. E.2 die „Auswirkungen auf Meeresökosysteme, insbesondere lebende Ressourcen, bedrohte Arten und Lebensräume“ als Faktoren bezeichnet, die bei der Genehmigungserteilung berücksichtigt werden müssen. Das AP bietet insofern eine gute Basis für einen effektiveren Meeresumweltschutz auch in Verbindung mit den existierenden Institutionen des nationalen Rechtes.

### 3.3.6. Der neue Bereich des Umweltrechts

Die nächste Normengruppe, die für die Umsetzung des AP ins griechische Recht relevant ist, sind die umweltrechtlichen Regelungen, die vor allem im Gesetz 1650/86 und in der auf das Europarecht zurückzuführende Institution der UVP<sup>73</sup> beinhaltet sind. Es handelt sich um ein Rahmengesetz<sup>74</sup>, dessen Zielsetzung in einem breitem Spektrum von allgemein definierten umweltrechtlichen Prinzipien und Schutzobjekten besteht.

<sup>73</sup> MAGOULAS, G./MENTIS, G., „Umweltrecht und Umweltschutz in Griechenland, Eine Fallstudie unter Berücksichtigung ökonomischer, politischer und administrativer Problemaspekte“ in MAGOULAS, G., Auswirkungen des technologischen Wandels und des Umweltschutzes auf die Beschäftigung, Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung „Dialog Niedersachsen“, Leer 1989, S. 571-593. HATZOPOULOS, A., „La Loi 1650 86 concernant la protection de l'environnement en Grèce (présentation et commentaire)“, R.J.E. 1-1991, S. 39-47.

<sup>74</sup> MAGOULAS/MENTIS, ebd. Die Bezeichnung des 1650/86 als „Rahmengesetz“ finden wir auch in der Rechtsprechung: VerwGThessaloniki, 323/1992, in *Διοικητική Δίκη* 6 (1994), S. 206.

Darunter sind vor allem folgende „Grundziele“ für die Umsetzung der Konventions- und Protokollvorschriften von Bedeutung: **a)** die Vermeidung der Verschmutzung und der Beeinträchtigung der Umwelt sowie der Erlaß von vorbeugenden Maßnahmen zu diesem Zweck (Art. 1 Abs. 2a); **b)** die Beseitigung bereits eingetretener Umweltschäden bzw. die Wiederherstellung der Umwelt (Art. 1 Abs. 2f); **c)** der Schutz der oberirdischen und unterirdischen Gewässer (Art. 1 Abs. 3b); **d)** der Schutz der Meeresküsten und des Meeresbodens (Art. 1 Abs. 3e); **e)** die Festlegung der erwünschten und der erlaubten Qualität des natürlichen Empfangsmilieus und der erlaubten Emissionen jeder Art, durch die Festlegung und Anwendung der geeigneten Parameter und Grenzwerten, so daß keine Umweltbeeinträchtigung eintritt. Dabei müssen u.a. die best verfügbare und wirtschaftlich mögliche Technologie als Kriterium dienen (Art. 1 Abs. 3f).

Für die Realisierung dieser Ziele sind zahlreiche Ausführungsvorschriften erforderlich<sup>75</sup>, deren Erlaß nur zögernd seitens des zuständigen Ministeriums für Umwelt und Bauplanung durchgeführt wird<sup>76</sup>. Das Gesetz enthält weiterhin grundsätzliche Vorschriften über die UVP und den Gewässerschutz. Was den Gewässerschutz angeht, beinhaltet der Text des Gesetzes lediglich Vorschriften über den Erlaß von neuen Vorschriften, die Themen wie Orientierungs- oder Grenzwerte des Empfangsmilieus, Meßmethoden und Probeentnahmen regeln (Art. 9). Auch dürfen Gewässerschutzmaßnahmen zu Lasten von existierenden Anlagen und Aktivitäten erlassen werden, z.B. Emissionsgrenzwerte für Abwasser, Produktionsmethoden, Probeentnahmen, Abflußrohre bestimmter Art und Lage (Art. 10). Es fehlen Verbotsklauseln, aber auch jeder Verweis auf internationale Verträge (wie etwa beim Meeresschutzgesetz 743/77). Diese organisatorischen Vorschriften sollen jedoch im Lichte der vorerwähnten Zielsetzung ausgeführt werden, nämlich zur Realisierung von Zielen wie die Vermeidung der Verschmutzung. Wie wir ja schon gesehen haben, gab es bereits vor dem Rahmengesetz ein dichtes Normennetz, basierend vor allem auf den Gesundheitsregelungen und dem Meeresschutzgesetz.

Im Rahmen dieser schon vorher existierenden Gesetzgebung waren Themen wie Grenzwerte im Empfangsmilieu oder bei den Industrieabwässern auf lokaler Ebene

---

<sup>75</sup> S. dazu MAGOULAS/MENTIS, ebd., S. 586-587 und Fußn.37.

durch präfektorale Entscheidungen geregelt. Das Umweltgesetz, vielmehr seine Ausführungsvorschriften, sollte dieses in vielen verschiedenen Texten zerstreute Normennetz modernisieren und vereinheitlichen. Aus der Sicht der Konvention und des Protokolls ist eine solche Modernisierung und Vereinheitlichung erwünscht, weil sie eine Anpassung der neuen Gesetzgebung an die internationalen Vorschriften ermöglicht. Vor allem aber könnte diese neue, doch nur z.T. erlassene Rechtsetzung die konkreten und ausführlichen Vorschriften der Gemeinsamen Maßnahmen der Vertragspartner ins nationale Recht inkorporieren. Insofern ist es auch positiv, daß die entsprechenden Ausführungsvorschriften des Umweltgesetzes auf zentraler Ebene (Akt des Ministerrates, Art. 9, gemeinsame Entscheidung mehrerer Minister, Art. 10) getroffen werden müssen; die Küsten Griechenlands sind alle gleichzeitig Mittelmeerküsten, deswegen sind die Regelungen des Protokolls und der gemeinsamen Maßnahmen in jeder griechischen Meeres- oder Küstenregion anzuwenden.

Die Allgemeinheit der Formulierungen des Rahmengesetzes erlaubt umso mehr eine „vertragskonforme“ Auslegung bzw. eine weitgehende Ergänzung durch die Protokollvorschriften. So kann die Klausel der strengen Beschränkung der Verschmutzung durch Stoffe der Grauen Liste (Art. 6.3) ohne Probleme als Inhalt des im Rahmengesetz vorgesehenen Gewässerschutzes angenommen werden, ebenso wie die Genehmigungsverpflichtung und die einschlägigen Anweisungen des 3. Anhangs. Die Konsequenzen einer solchen Verknüpfung des Rahmengesetzes mit dem Protokoll wäre nicht ohne Bedeutung, da dieses Gesetz vor allem aufgrund seiner ausführlichen straf- und verwaltungsrechtlichen Sanktionen (Freiheits- und Geldstrafen, Geldbußen und vorläufige Betriebsstilllegung, Art. 28 und 30 des Rahmengesetzes) bereits von den griechischen Gerichten in umweltrechtlichen Fällen angewandt wird. Die Tatsache seiner häufigen Anwendung noch vor dem Erlaß der erforderlichen Ausführungsvorschriften und zwar in Verbindung mit der parallel existierenden Meeresschutzgesetzgebung (das Gesetz 743/77)<sup>77</sup> deutet auf die Existenz reifer Bedingungen für seine Ergänzung durch internationale Vorschriften<sup>78</sup> hin.

---

<sup>77</sup> VerwGThessaloniki, 323/92, in *Διοικητική Δίκη* 6(1994), S. 204-206.

<sup>78</sup> Teils ratifiziert und veröffentlicht in griechischen Gesetzen, wie die Konvention und das Protokoll, teils nur als Ausführungsmaßnahmen (im Rahmen des Protokolls) unter den Parteien angenommen, wie die Gemeinsamen Maßnahmen.

### 3.3.7. Die Einführung der UVP und ihre Rolle bei der Umsetzung des Art. 6 AP in Griechenland

In den Artikeln 3-6 des Rahmengesetzes 1650/86 ist die Einteilung von Arbeiten und Aktivitäten in drei Gruppen vorgesehen, entsprechend ihrem Gefährlichkeitsgrad für die natürliche Umwelt. Die Arbeiten oder die Aktivitäten sind dann drei verschiedenen UVP-Typen unterstellt, von denen nur eine wörtlich „UVP“ genannt ist (Art. 4.2a, vorgesehen für die Arbeiten und Tätigkeiten der Gruppe A), während die beiden anderen als „Vorlegen von Dokumenten, die die Einhaltung der umweltschützenden Rechtsnormen bezeugen“ beschrieben werden (Art. 4.3 und 4.4). Die Ausführungseinzelheiten der UVP sind in der ministeriellen Entscheidung 69269/5387 vom 25.10.1990 vorgesehen, die dadurch auch die UVP-Richtlinie der EWG<sup>79</sup> ins griechische nationale Recht umsetzt. Zur vollständigen Ausführung der ministeriellen Entscheidung sind mehrere weitere Rechtsvorschriften erforderlich, auf die die Exekutive sieben Jahre nach dem Erlass der Entscheidung (und elf Jahre nach dem Rahmengesetz von 1986) noch warten läßt<sup>80</sup>. In der Tabelle 1, unter dem Titel „Umweltverträglichkeitsprüfung Typ A' für Arbeiten und Aktivitäten der ersten Gruppe“ (also mit dem höherem Gefährlichkeitsgrad) finden wir im Art. 4.2.1.3 Vorschriften über die Berücksichtigung der betroffenen marinen Umwelt im Rahmen der UVP. So müssen die Abflußbecken und das betroffene marine Ökosystem (Gestaltung und Qualität) der Küstenregion beschrieben werden. Weiterhin und falls das Meer von einer an der Küste liegenden Anlage zur Einleitung von Abwässern benutzt wird, muß in der UVP auch eine hydrographische Karte enthalten sein. Insofern werden auch die einschlägigen Vorschriften des 3. Anhangs des Protokolls umgesetzt, wonach „Hydrographische, meteorologische, geologische und topographische Eigenschaften des Küstengebiets“ (Abs. C.1) unter dem Titel „Eigenschaften der Orte der Einleitung und des Meeres-Empfangsmilieus“ zu den Faktoren gehören, denen zur Genehmigung einer Einleitung besonders Rechnung getragen werden soll (Anh. 3, Abs.1). Auch die Fischbestände des Empfangsmilieus müssen gem. Art. 4.2.1.4 der Tabelle 1 der ministeriellen Entscheidung dargestellt werden. Dies entspricht wiederum teilweise den Geboten anderer Protokollvorschriften, wie z.B. die Berücksichtigung der ökologischen

<sup>79</sup> Richtlinie des Rates 85/337/EWG, L 175/40, 5.7.85.

<sup>80</sup> S. KASAKOS, P., „Die Europäisierung der nationalen Umweltpolitik“ in *Greek Political Science Review*, 13, 1999, S. 113 und die dort erwähnten Kommentare der Presse sowie andere Quellen.

Eigenschaften des Empfangsgewässers (Abs. C.5 des 3. Anhangs,) oder die Berücksichtigung der potentiellen Beeinträchtigung der Meeresökosysteme und der Verwendung des Meerwassers, darunter die Auswirkungen der Verschmutzung auf marine Ökosysteme, insbesondere lebende Ressourcen, bedrohte Arten und Lebensräume (Abs. E.2 des 3. Anhangs).

Besondere Vorschriften betreffend die Abwässer der Anlagen sind im Art. 5.3.7 der ministeriellen Entscheidung von 1990 vorgesehen, im Kapitel unter dem Titel „Beschreibung der vorgeschlagenen Arbeit oder Aktivität“. Demnach sind Quelle, Menge (tägliches Durchschnitt, maximaler Ausfluß pro Stunde<sup>81</sup>) und Qualität der Abwässer, sowie vorgesehene Nutzung der Empfangsgewässer (5.3.7 Abs. c), Abwasserreinigungssysteme (Abs. g), und alternative Lösungen im Hinblick auf die Abwasserkontrolle (Abs. f) und das Recycling der Abwasser (Abs. i) anzugeben. Ähnliche Vorschriften enthält der erste Absatz (A) des 3. Anhangs des Protokolls, unter dem Titel „Eigenschaften und Zusammensetzung der Abfälle“. Gemeint sind hier sowohl flüssige als auch feste Abfälle, das Protokoll unterscheidet nicht zwischen Abwässern und festen Abfällen, wie es in der ministeriellen Entscheidung von 1990 der Fall ist. Dazu kommen schließlich noch die Vorschriften über die festen und die toxischen Abfälle, den Schlamm und den Müll (Abs. 5.3.8 der Entscheidung 69269/5387, 25.10.90). Relevante Protokollvorschriften sind hierzu auch die vorerwähnten im Absatz A des 3ten Anhangs.

Die UVP muß auch eine Einschätzung der Auswirkungen des Betriebs oder der Aktivität auf die Umwelt beinhalten. Dazu gehören auch die Auswirkungen auf die Gewässer. Gem. Art. 6 Abs. 2 der Tabelle 1 müssen die Auswirkungen der Eingrabung im Festland von Abfällen oder Schlamm toxischer Abfälle oder von Müll auf die unterirdischen und die Oberflächengewässer berücksichtigt werden. Es ist interessant, daß es in diesem Kapitel keinen Hinweis auf mögliche Auswirkungen von Einleitung flüssiger oder fester Abwässer ins Gewässer gibt. Dies ist schwer zu erklären, wenn man berücksichtigt, daß im vorigen Kapitel (Beschreibung des Projektes) wörtlich auf Einleitungen von Abwässern in die Gewässer hingewiesen wird (z.B. im Abs. 5.3.7.a: „Als Endempfänger sind das Meer, die Seen, der Boden und die unterirdischen

---

<sup>81</sup> Siehe Tabelle f der Entscheidung, durch Verweis von Art. 5.3.7 Abs. d.

Gewässer gemeint“). Im selben Kapitel über die Einschätzung der Auswirkungen sind auch die Auswirkungen auf die im Wasser lebende Flora und Fauna erwähnt. Viel ausführlicher sind diesbezüglich die Vorschriften des letzten Absatzes des 3. Anhangs unter dem Titel „Potenzielle Beeinträchtigung der Meeresökosysteme und Verwendung des Meereswassers“. Man kann sich fragen, warum die Institution der UVP ausgerechnet in Griechenland keine besonderen, ausführlicheren Hinweise über die Einschätzungen der Auswirkungen von Betrieben und Tätigkeiten auf die marine Umwelt enthält. Hierfür gibt es zwei Gründe: a) Griechenland verfügt über tausende von Kilometern an Küstengebiet. Demnach ist das Land geographisch, kulturell und wirtschaftlich vom Meer abhängig und ans Meer orientiert. b) Der größte Teil der urbanen, industriellen und touristischen Entwicklung, d.h. der potentiell umweltschädlichen Tätigkeiten finden an den Küsten, am Meer statt und das Meer ist meistens fast unmittelbar davon betroffen. Die drei größten Städte Griechenlands und die dazu gehörenden Häfen und Industriezonen liegen am Meer<sup>82</sup>. Aus diesen Gründen ist es umso wichtiger, daß die einschlägige Gesetzgebung über die UVP in Griechenland durch die konkreteren und ausführlicheren Vorschriften des 3. Anhangs ergänzt werden kann.

### **3.4. Tunesien: Umsetzung des Art. 6 AP ins innerstaatliche Recht**

Es soll hier untersucht werden, inwieweit die tunesische Gesetzgebung über die klassifizierten Anlagen der direkten Verpflichtung zur vorherigen Genehmigung von Einleitungen ins Meer (Art. 6 Abs. 3 des Protokolls) sowie den ausführlichen Anweisungen von Anhang III zur Genehmigungserteilung (Art. 6 AP) gerecht wird.

#### **3.4.1. „Code du Travail“: Die Vorschriften betreffend die klassifizierten Anlagen**

Die direkte Verpflichtung der vorherigen Genehmigung von Einleitungen ins Meer, die Stoffe der Grauen Liste enthalten (Art. 6 Abs. 3 des Protokolls), sowie der Unterstellung dieser Genehmigungserteilung den ausführlichen Anweisungen von Anhang III (Art. 6 Abs. 3 AP) soll zunächst im Hinblick auf die tunesische Gesetzgebung über die

---

<sup>82</sup> Gemeint sind: Athen (Piräus), Thessaloniki, Patra.

klassifizierten Anlagen<sup>83</sup> untersucht werden. Es handelt sich ja um das älteste Gesetz, das für den Umweltschutz in Tunesien von Bedeutung ist und eine Genehmigungsverpflichtung ohnehin vorschreibt.

Gem. Art. 296 des *Code du Travail* sind alle klassifizierten Anlagen genehmigungspflichtig. Für die Ausführung der entsprechenden Protokollbelange sind jedoch die einschlägigen Vorschriften des *Code du Travail* seit Annahme der Verordnung über die „*rejets polluants*“<sup>84</sup> und vor allem seit Einführung der UVP<sup>85</sup> von geringer Bedeutung. Es reicht hier zu bemerken, daß „die Art und die Bedingungen der Entleerung, des Gebrauchs und der Bearbeitung der Abwässer sowie der Abfälle und Rückstände des Betriebs“ bei jedem Antrag auf Genehmigung für die klassifizierten Anlagen aller drei Gruppen spezifiziert und genau festzulegen sind<sup>86</sup>. Um einen Vergleich der Vorschriften des *Code du Travail* mit denjenigen der modernen Gesetzgebung (z.B. über die Bekämpfung der Verschmutzung und über die UVP) im Hinblick auf die Protokollbelange zu ermöglichen, sind hier kurz bestimmte Punkte der Gesetzgebung über die klassifizierten Anlagen zu erwähnen:

In den entsprechenden Texten der tunesischen Gesetzgebung finden wir keine Berücksichtigung der Qualität, des Zwecks und des Gebrauchs der (natürlichen) Umgebung an sich, wie wir sie z.B. aus der französischen Verordnung 77-1133 kennen. Die Beeinträchtigungen, die von der zu eröffnenden Anlage verursacht werden können, sind zunächst nur sehr allgemein erwähnt<sup>87</sup>, dann aber etwas ausführlicher, im Hinblick auf die zu treffenden Maßnahmen<sup>88</sup>. Zu den erforderlichen Dokumenten, die der Antragsteller mit einreichen muß, gehört auch ein Umgebungsplan, wo u.a. auch der Zustand von Wasserströmungen, Kanälen „usw.“ zu beschreiben ist. Für eine vertragskonforme Auslegung dieser Gesetzgebung müssen freilich die Konsequenzen der Eröffnung (oder: der Funktion) eines Betriebes auch für das Meer sehr ausführlich eingeschätzt werden. Die Gemeinsame Maßnahme der Vertragspartner, die die

---

<sup>83</sup> Loi 66-27, 30.4.66, *Code du Travail*. Décret N°68-88, 28.3.1968 „*concernant les établissements dangereux, insalubres et incommodes*“.

<sup>84</sup> Déc. 85-56. Darüber ausführlich im Kapitel A, unter 3.3.3.

<sup>85</sup> Décret n° 91-362. Darüber auch im Kapitel A, unter 3.1.

<sup>86</sup> Art. Premier, Abs. 3 und 7 (Schluß) der Verordnung 68-88. Ähnliches gilt auch im franz. Recht der klassifizierten Anlagen: vgl. oben unter 2.3.

<sup>87</sup> Art. Premier, Abs. 1.3.

<sup>88</sup> Art. Premier, Abs. 3.



Grenzwerte für *faecal coliforms* in Bade- und Muschelgewässer festlegt, ist dann zu beachten.

### 3.4.2. Der Bereich des Gewässerschutzes: „Code des Eaux“ und „décret-rejets“

Die genauen Voraussetzungen der Genehmigung einer Einleitung ins Wasser sind gem. Art. 124 des *Code des Eaux* in einer ausführenden Verordnung zu bestimmen. Dennoch begnügt man sich hier nicht nur damit, auf eine zukünftige Verordnung zu verweisen; der tunesische Gesetzgeber von 1975 nimmt eine wichtige, prinzipielle Verpflichtung an, nämlich die Verbesserung jedes Empfangsmilieus, um die Interessen von Art. 107 Code des Eaux zu befriedigen oder auszugleichen<sup>89</sup>. Diese Vorschrift bewegt sich einerseits ganz im Sinne von Art. 4 Abs. 4 der Konvention<sup>90</sup>. Andererseits regelt die spätere Verordnung 85-56 „relatif à la réglementation des rejets dans le milieu recepateur“<sup>91</sup> tatsächlich alle Einzelheiten sowohl der Einleitungsverbote als auch der Einleitungsgenehmigungen. Die Verordnung enthält aber keine direkten oder indirekten Verbesserungsmaßnahmen, i.S. einer Ausführung der „Verbesserungsklausel“ von Art. 124 Abs. 2.

#### 3.4.2.1. Die Errichtung von Kläranlagen nach den Vorschriften des *Code des Eaux*

Bis auf die allgemeinen Vorschriften der Art. 107-108 und 124 des *Code des Eaux* über das Verbot bzw. der in einer Verordnung zu regelnden vorherigen Genehmigung der verschmutzenden Einleitungen ins Meer, finden wir im *Code des Eaux* kein direktes allgemeingültiges Genehmigungserfordernis für alle Einleitungen ins Meer. Genehmigungspflichten sind im Gegenteil in mehreren konkreten Fällen vorgesehen, z.B. im Art. 134: hier werden die Einleitungen von Abwässern, die keine Haushaltsabwässer sind, in öffentliche Kanalisationen als genehmigungspflichtig bestimmt; die Genehmigung ist dann vom Landwirtschaftsminister zu erteilen. Diese

<sup>89</sup> Art. 124 Abs. 2: „C'e décret fixe...d'autre part le délai dans lequel la qualité de chacun milieu récepteur doit être amélioré pour satisfaire ou concilier les intérêts définis à l'article 107 du présent code“. Über den Inhalt von Art. 107 siehe ausführlich unter ...

<sup>90</sup> Art. 4 (General Undertakings), Abs. 1: *The Contracting parties shall individually or jointly take all appropriate measures...to protect and enhance the marine environment in that Area.*

<sup>91</sup> J.O.R.T., 22.1.1985, S. 110 ff.

Zuständigkeit wurde jedoch später in der Gesetzgebung über die kommunalen Kanalisationen dem *Ministre d'Équipement* übertragen<sup>92</sup> (ohne direkte Erwähnung der vorherigen einschlägigen Vorschrift des *Code des Eaux*). Sowohl gem. Art. 132 Abs. 2 des *Code des Eaux* als auch nach der späteren Gesetzgebung über die kommunalen Kanalisationen (Art. 21 Abs. 1 déc.79-768) kann die Verwaltung auf Kosten des Verbrauchers die notwendigen Schutzmaßnahmen treffen, um die Verletzung der einschlägigen Vorschriften zu verhindern. Die Einleitung von Kanalisationsabwässern ins Meer setzt zwar an sich keine vorherigen Genehmigung voraus, eine Stellungnahme der Behörden, die mit der Erhaltung des „*Domaine Public Maritime*“ beauftragt sind, ist jedoch zuvor einzuholen (Art. 132 Abs. 2). Eine Sonderverpflichtung ist schließlich den klassifizierten Anlagen auferlegt; jeder Antrag auf Eröffnung einer solchen Anlage muß die vom Antragsteller geplante Art und Weise sowie die Bedingungen der Entleerung, des Gebrauchs und der Bearbeitung der Abwässer enthalten (Art. 136).

Der *Code des Eaux* enthält außerdem fortschrittliche Regelungen, die die Errichtung von Kläranlagen motivieren sollen. So Art. 131, wonach die Errichtung von Kläranlagen seitens eines Unternehmens die Sonderabschreibung der Hälfte des Selbstkostenpreises zugunsten dieses Unternehmens zur Folge haben kann. Wichtige und breite Kompetenz hat schließlich das Gericht, wenn es über die Verletzung der Vorschriften dieses Kapitels des *Code des Eaux*<sup>93</sup> urteilt (Art. 139). Es begnügt sich nicht damit, eine Strafe aufzuerlegen, sondern „es bestimmt die Frist innerhalb der die Arbeiten, Einrichtungen oder jede andere sich als notwendig erwiesene Verpflichtung zu verwirklichen ist“. Der Wortlaut der Vorschrift läßt also dem Richter keine Ermessensfreiheit: er muß die Durchführung der notwendigen und – wenigstens potenziell – umweltfreundlichen Maßnahmen anordnen. Erst dann kann die Geldstrafe überhaupt auferlegt werden, nämlich falls die angeordneten Arbeiten (Abs. 2) unterlassen werden. Bis zur Vollendung der Arbeiten hat das Gericht die Möglichkeit, für jeden Tag mit dem der Antragsteller in Verzug kommt, entweder eine zusätzliche Geldstrafe aufzuerlegen oder den Gebrauch der Anlagen zu verbieten. Zum Ermessen des Gerichts gehört schließlich die Möglichkeit, die Verwaltung mit dem Vollzug der notwendigen Maßnahmen zu beauftragen (Abs. 5). In diesem Fall ist nicht klar, wer dann für die Kosten haftet.

---

<sup>92</sup> Art. 13, décret n°79-768, 8.9.1979, *réglementant les conditions de branchement et de déversement des effluents dans le réseau public d'assainissement*.

<sup>93</sup> Chapitre 7, „Effets Nuisibles de l'Eau“, Section I.- „Lutte contre la pollution hydrique“.

### 3.4.2.2. Ausführung der Gewässerschutzgesetzgebung durch die Verordnung 85-56 und durch die *Norme Tunisienne*

Die Verordnung 85-56 wurde als Ausführungsregelung mehrerer Gesetze und vorheriger Verordnungen erlassen. Dazu gehören u.a. der *Code du Travail* (Gesetzgebung über die klassifizierten Anlagen), der *Code des Eaux* (Gewässerschutz), sowie die Gesetzgebung über die kommunalen Abwässer, namentlich die Verordnung 79-768. Im Art. 12 der Verordnung 85-96 ist eine sehr allgemein abgefaßte Verpflichtung zur vorherigen Genehmigung gewisser Einleitungen – u.a. auch – ins Meer vorgesehen. Demnach ist die Einleitung von jedem „*rejet*“ pflichtig, wenn dem Wortlaut „*rejet*“ der entsprechende Inhalt der Definition des Art. 2 gegeben werden kann. Im Art. 2 finden wir dennoch keine Definition des Wortes „*réjet*“. Wir finden im Gegenteil Definitionen sowohl für das Wort „*effluent*“ als auch für das Wort „*rejeté*“. Aus diesem Zusammenhang kommen wir zum Schluß, daß jedes Einbringen ins Meer der Genehmigung bedarf, wenn zu vermuten ist, daß es die Qualität des Empfangsmilieus verschlechtern kann<sup>94</sup>. Dies ist zwar kein sicheres Kriterium für die verwaltungsrechtliche Verpflichtung der vorherigen Genehmigung für alle tatsächlich verschmutzenden Einleitungen. Doch unter Berücksichtigung aller einschlägigen Vorschriften des tunesischen Rechts, zeigt sich, daß mehr oder wenig alle gefährliche Einleitungen über verschiedene Rechtswege der Genehmigungserteilung und vor allem der dazu gehörigen „mini-UV“ unterstellt sind. Dafür spricht vor allem auch die Tatsache, daß die Verordnung 85-56, die eine Genehmigungserteilung und die entsprechende „mini-UV“ am ausführlichsten und im Einklang mit den entsprechenden Protokollvorschriften vorschreibt als Ausführungsvorschrift aller dieser Rechtsquellen angesehen wird<sup>95</sup>. Gleichwohl ist die Verordnung in der Präambel der späteren Verordnung über die UVP<sup>96</sup> erwähnt, obwohl sie im Corpus der UVP-Vorschriften nicht direkt berücksichtigt ist. Die „*réjet*-Verordnung“ enthält zwar ausführliche Vorschriften betreffend die Verschmutzung durch Stoffe der Schwarzen Liste<sup>97</sup>. Entsprechendes ist aber für die Stoffe oder Stoffgruppen der Grauen Liste nicht vorgesehen. Eine Klausel

<sup>94</sup> So vor allem Art. 2.5.

<sup>95</sup> Siehe vor allem das Vorwort der Verordnung, wo u.a. der „*Code du Travail*“, der „*Code des Eaux*“, und die Gesetzgebung über die kommunalen Kanalisationen erwähnt sind.

<sup>96</sup> *Décret* 91-362, 13.3.1991.

<sup>97</sup> Eine Liste, die mit der „Schwarzen“ des Protokolls identisch ist, ist im Art. 8 enthalten, wo außerdem vorgeschrieben ist, daß die Verschmutzung durch diese Stoffe und Stoffgruppen beseitigt werden muß.

zur „strengen Beschränkung“ der Verschmutzung durch andere gefährliche Stoffe und Stoffgruppen außerhalb der Schwarzen Liste ist als solche in der Verordnung 85-56 nicht enthalten<sup>98</sup>. Dennoch ist vorgeschrieben, daß alle Einleitungen gemäß den Emissionsgrenzwerten der sog. „*Norme Tunisienne*“ auszuführen sind (Art. 4, 6 und 13 der Verordnung 85-56). Wie wir sehen werden, enthält diese Norm auch Grenzwerte für Stoffe und Stoffgruppen, die zur Grauen Liste des Protokolls gehören. Die Einleitungen von Abwässern im Allgemeinen unterliegen außerdem gem. Art. 5 der Verordnung bestimmten Einschränkungen, die den Anforderungen der Grauen Liste sehr nahe stehen. Demnach sind folgende Konsequenzen der Einleitungen ins Empfangsmilieu zu verhindern: die Entstehung von Schlamm, Schaum, Färbung, Veränderung des Geschmacks oder des Geruchs im Hinblick auf den natürlichen Zustand, ungünstige Temperaturänderungen, Veränderung der chemischen Merkmale des Empfangsmilieus und ungünstige Veränderung der Qualität und der Verteilung der Nährstoffe, Vermehrung der Algen und der höheren Wasserpflanzen und beeinträchtigende Bildung von Bakterien- bzw. Protozoenkolonien im Empfangsmilieu (Art. 5 a-g). Diese Vorschriften identifizieren sich im Wesentlichen mit den Belangen des zweiten (Graue Liste) und des dritten Anhangs (Faktoren, die bei Genehmigungserteilungen zu berücksichtigen sind) des Protokolls, namentlich mit den Punkten 7-10 (Anh. II) und B.5,6 (Anh. III).

Die Verordnung 85-56 enthält auch eine spezifische Vorschrift über die Waschmittel (sie gehören zur Grauen Liste gem. Anh. II, A.5 des Protokolls). Im Art. 7 ist nämlich vorgesehen, daß jedes Einbringen von Waschmitteln ins Empfangsmilieu verboten ist „falls deren biologischer Abbau den einschlägigen Normen widerspricht“. Die entsprechende Vorschrift des Protokolls ist in gewissem Sinne lockerer als die nationale, da sie sich damit begnügt, die biologisch unabbaubaren Waschmittel in die genehmigungspflichtigen miteinzubeziehen.

Die in der „*Norme Tunisienne*“ festgelegten Emissionsgrenzwerte beziehen sich sowohl auf Stoffe der Schwarzen als auch auf solche der Grauen Liste oder sie betreffen die Faktoren, denen gem. Anh. III des Protokolls bei der Genehmigungserteilung Rechnung zu tragen ist, so z.B. Waschmittel, Zink, Molybdenum, Kobalt, Barium, Arsenik,

---

<sup>98</sup> Im Art. 8 ist aber eine Beseitigungsklausel für die Stoffe der Schwarzen Liste vorgesehen.

Kupfer, Chrom, Antimonium, Nickel, Selenium, Blei, Silber, Boron, Zinn, Titan, krankheitserregende Mikroorganismen, chemischer und biochemischer Sauerstoffbedarf, Temperatur. Hier sind spezielle Grenzwerte für das Meer festgelegt, während die „Norme“ entsprechende Grenzwerte auch für andere Wasserbereiche vorsieht. Auch sind die Meßmethoden für jeden einzelnen Stoff oder Stoffgruppe indirekt festgelegt, d.h. über Verweis auf andere „Normen“.

Die Voraussetzungen der Genehmigungserteilung sind in den Art. 12 ff sehr ausführlich festgelegt. Demnach soll der Antrag auf Genehmigung eine Liste von „Informationen“ beinhalten, die einer UVP ähnlich sind (Art. 18). Dazu gehören z.B. auch die - vorgeschlagenen- Maßnahmen zum Wiedergutmachen der Verschmutzung sowie die technische Beschreibung der Kläranlagen. Es folgen im Art. 19 die „Elemente, die bei der Genehmigungserteilung zu berücksichtigen sind“. Diese sind in drei Gruppen aufgeteilt, die mit den drei ersten Gruppen des Anh. III des Protokolls identisch sind<sup>99</sup>. Unter Vorbehalt der unbestimmten Anwendungstragweite dieser Verordnung kann man sagen, daß sie sich -in Zusammenhang mit der „Norme Tunisienne“ – ganz im Sinne der Grauen Liste und der II. und III. Anhänge des Protokolls bewegt. Für einen effektiven Umweltschutz ist es zunächst wichtig, daß die Genehmigungen nur für drei Jahre gültig sind; ihre Erneuerung kann erst nach örtlicher Kontrolle der Abwässer erfolgen (Art. 17). Eine zweite, umweltfreundliche Regelung, die man in Frankreich entbehrt, ist die - ausnahmslose- direkte Verpflichtung aller bereits existierenden Anlagen sich innerhalb eines Jahres vom Inkrafttreten der Verordnung sich ihren Vorschriften anzupassen. Zu diesem Zweck müssen die Anlagen den zuständigen Ministern ihre Akten mit dem entsprechenden Antrag vorlegen (Art. 24). Schließlich sind diejenigen Organismen, die mit der Planung, Anordnung oder Beförderung von Investitionen beauftragt sind, *selon le cas* aufgerufen, die Abwässerbehandlung vorzusehen oder zu verlangen (Art. 25).

---

<sup>99</sup> *Les Caractéristiques et Composition du Rejet, Les Caractéristiques de Nocivité du Rejet, Les Caractéristiques du Milieu Récepteur.*

### **3.4.3. Das Regime der kommunalen Kanalisationen und das öffentliche Sanierungsamt**

Die Gesetzgebung über die kommunalen Kanalisationen (Ges.74-73 und Verordnung 79-768) bezieht sich größtenteils auf die vorhererwähnte Verordnung 85-56. Wichtig ist, daß Kläranlagen schon Anfang der siebziger Jahren in der Gesetzgebung dieses armen und relativ jungen Staates Erwähnung finden und zwar insbesondere diejenigen Einleitungskanäle (*emissaires*), die ins Meer führen. Die Errichtung solcher Anlagen gehört zu den Aufgaben des O.N.A.S. (nationales Amt für die Verwaltung der kommunalen Kanalisationen und der Kläranlagen für Haushaltsabwässer) gem. Art. 2 des Gesetzes 74-73<sup>100</sup>. Die Klärung/Sanierung der Abwässer gehört – wenn auch nur „gegebenenfalls“ – zu den Aufgaben des sog. öffentlichen Sanierungsamtes (*SPA*) gem. Art. 2 der Verordnung 79-768, die auf Art.137 des *Code des Eaux* verweist<sup>101</sup>. Hier ist zu bemerken, daß die vorherige Genehmigung gem. Art. 16 Abs.1 der Verordnung 79-768 von bestimmten Voraussetzungen abhängig gemacht werden kann. Zu diesen Voraussetzungen gehört u.a. auch „die Beachtung der Vorschriften, für die Einleitung von Abwässern in die natürlich Umgebung durch den *SPA*“. Dies enthält wiederum einen Verweis auf die spätere und schon dargestellte Verordnung 85-56 „über die Regelung der Einleitungen ins Empfangsmilieu“, die sich auch dadurch zum zentralen Punkt der tunesischen Gesetzgebung im Bereich des Gewässerschutzes gegen Verschmutzung von Festlandsquellen erweist. Ihre Anwendung im Hinblick auf die Verordnung 79-768 über die kommunalen Kanalisationen, ist jedoch unsicher, da sie gem. Art. 16 Abs. 1 nur als Möglichkeit und nicht als Verpflichtung vorgesehen ist.

### **3.4.4. Die Umweltverträglichkeitsprüfung und die neuen Umweltschutzinstitutionen im tunesischen Recht**

Die tunesische Institution der UVP basiert auf einem modernen und sehr fortschrittlichen Konzept. Dies zeigt sich vor allem darin, daß kein Werk und keine Anlage genehmigt werden darf, wenn das Nationale Umweltschutzamt (*ANPE*) sich dem entsprechenden Projekt widersetzt (Art.2 Abs.1 der Verordnung 91-362). Die *ANPE* ist

<sup>100</sup> „stations d'épuration des Émissaires en mer“.

<sup>101</sup> Art. 137 Abs. 2: „Constitue un service public d'assainissement, tout service chargé de la collecte, du transport ou le cas échéant de l'épuration des eaux usées“.

auch für die Untersuchung der mit dem Genehmigungsantrag verknüpften UVP zuständig; der Genehmigungsantrag wird der ANPE entweder vom Besitzer der Anlage oder vom Antragsteller vorgelegt (Art. 10 der Verordnung 91-362). Die UVP-pflichtigen Aktivitäten oder Anlagen sind zwar in den Anhängen der Verordnung vorgesehen, die tunesische Verwaltung hat jedoch einen breiten Ermessensspielraum und kann auch andere Projekte dem UVP-Verfahren unterstellen. Diese Tatsache erlaubt dann auch eine Mitberücksichtigung der Protokollvorschriften im Hinblick auf die Einleitungen von Stoffen der Grauen Liste. Die Behörde, die mit der Genehmigungserteilung ohnehin beauftragt ist, hat nämlich diesbezüglich zwei Möglichkeiten, basierend auf den Art. 5 und 8 der Verordnung 91-362. So muß diese Behörde, jedesmal wenn das Projekt, das genehmigt werden soll, „eine Verbindung mit den Bereichen, die im zweiten Anhang der Verordnung vorgesehen sind, aufweist“, vom Antragsteller eine umfassende Beschreibung des Projekts verlangen, einschließlich der potenziellen Umweltbeeinträchtigungen und der Bedingungen, unter denen das Projekt den Umweltschutzansprüchen genügt. Diese Beschreibung wird dann der ANPE übermittelt, welche über die Notwendigkeit einer weiteren UVP zu entscheiden hat (Art. 5). Diese Vorschriften des Art. 5 können auch für jedes Projekt gelten, selbst wenn es keine Verbindung zu den beiden Anhängen der Verordnung aufweist, sobald die zuständige Verwaltung der Meinung ist, daß es negative Konsequenzen für die Umwelt haben kann (Art. 8). Ähnlich wie bei den entsprechenden Vorschriften der französischen und der griechischen Gesetzgebung ist zu vermuten, daß solche Vorschriften sowohl der Verwaltung als auch dem Richter eine geeignete Grundlage zur Umsetzung des Protokolls bieten.

Es stellt sich die Frage, ob die UVP-Verordnung mit der „*rejet*-Verordnung“ verknüpft ist; die zweite enthält nämlich das Element der absoluten Verbindlichkeit, betreffend mindestens eine breite Gruppe von umweltbeeinträchtigenden Aktivitäten und Anlagen, während die erstere sehr moderne und ausführliche Regelungen (die die Protokollbelange zum größten Teil befriedigen) *in puncto* vorherige Kontrolle der Einleitungen ins Wasser beinhaltet. Eine Verknüpfung beider Texte würde zumindest zu einer effektiven Kontrolle der Einleitungen bei den UVP-pflichtigen Anlagen im Hinblick auf die Protokollbelange führen. Das scheint sehr gut möglich, wenn man mitberücksichtigt, daß die Einleitung von gefährlichen „*rejets*“ ins Meer ein Kriterium

sowohl für die Anwendung der Verordnung 85-56 (gem. ihren Art. 2 und 12) als auch für die Anwendung der UVP-Verordnung (vor allem gem. Art. 5 und Anh. II) darstellt. Daraus läßt sich weiter folgern, daß die „mini-UVP“ der Verordnung 85-56 über die Einleitungen, die praktisch einen großen Teil des III. Anhangs des AP beinhaltet (siehe Art. 18-19 der Verordnung 85-56) als Teil der „allgemeinen“ UVP der Verordnung 91-362 angesehen werden kann. Dies hat dann die wichtige Folge, daß die „rejet-UVP“ nicht mehr wie gem. der Verordnung 85-56 von der jeweils zuständigen Behörde sondern von der ANPE untersucht und beurteilt würde. Die ANPE könnte in dieser Hinsicht eine Vereinheitlichung des Gewässer- und Meeresschutzes bewirken, was auch Ziel des Protokolls ist, vor allem im Hinblick auf die sog. Schwarze Liste (Art. 5) und die Gemeinsamen Maßnahmen der Vertragspartner (Art. 7).

### **3.5. Schlußfolgerungen**

#### **3.5.1. Allgemein**

Aus Art. 6 des Protokolls lassen sich drei Grundverpflichtungen der Vertragspartner ableiten: **a)** die Verpflichtung zur strengen Beschränkung der durch Stoffe der Grauen Liste verursachten Verschmutzung des Mittelmeers, **b)** das Erfordernis der vorherigen Genehmigung jeder Einleitung solcher Stoffe ins Meer und **c)** bei der Genehmigungserteilung die Pflicht zur Berücksichtigung von bestimmten Vorschriften, die im dritten Anhang des Protokolls vorgesehen sind.

In diesem Kapitel wurde überprüft, ob die Rechtsvorschriften und Institutionen, d.h. die juristischen und institutionellen Mindestvoraussetzungen, für die Umsetzung dieser internationalen Normen ins innerstaatliche Recht von Frankreich, Griechenland und Tunesien erfüllt werden. Es gibt es in allen drei Ländern Vorschriften zum Schutz der natürlichen Umwelt als Ganzes, zum Schutz der Gewässer, einschließlich der Meeresgewässer, spezielle Vorschriften zum Schutz des Meeres und der marinen Umwelt. Dieser Schutz wird auch aufgrund von Rechtsnormen unterschiedlicher Zweckbestimmung gewährleistet, die dem modernen Umweltrecht vorangegangen sind. So haben wir in Frankreich, Griechenland und Tunesien ein seit längerer Zeit entwickeltes Recht des Gewässerschutzes, wonach u.a. die vorherige Genehmigung



jeder Einleitung ins Wasser geregelt ist. Mit größeren oder kleineren Abweichungen und Verspätungen ist in allen drei Ländern auch allein anhand dieser gewässerschützenden Normen ein fundamentaler normativer Rahmen zur Umsetzung der Protokollgebote vorhanden; die nationalen Vorschriften, die die Genehmigungserteilung und die Kontrolle der Einleitungen betreffen, sehen die Berücksichtigung von Faktoren vor, die denen des 3. Anhangs des Protokolls entsprechen.

Wir sind in allen drei Ländern einer (älteren) industriebezogenen Gesetzgebung begegnet, im Rahmen deren auch Gegenstände wie die Einleitung von Industrieabwässern ins Meer geregelt werden. In allen drei Fällen wurde dann diese Gesetzgebung durch die Einführung der modernen Institution der Umweltverträglichkeitsprüfung angereichert, die den neuesten Belangen des Umweltschutzes und den aktuellen Ansprüchen des Umweltrechts entspricht; die Genehmigung und die Kontrolle des Einleitens von Industrieabwässern ins Meer erfolgt im Rahmen der UVP.

Im Rahmen dieser moderneren und anspruchsvolleren umweltrechtlichen Gesetzgebung und besonders durch die in allen drei Ländern eingeführte Institution der Umweltverträglichkeitsprüfung sind Art. 6 und Anh. III des Protokolls umzusetzen. Als internationale Normen höheren Rangs können die Protokollvorschriften hier vor allem: **a)** zur Vereinheitlichung der nationalen Normen und **b)** zur Bekräftigung der Zielsetzung des Protokolls beitragen, vor allem bei der Ausführung der relevanten nationalen Normen im Rahmen der Ermessensfreiheit der Verwaltung, sowie bei deren Interpretation und Auslegung durch die Gerichte.

In allen drei Ländern fehlt leider jeder Hinweis auf eine gerichtliche Anwendung des AP; in Frankreich und in Tunesien fehlen weiterhin auch ad hoc Maßnahmen zur Umsetzung der BK oder des AP. Aus diesem Grund ist man vor allem in diesen beiden Ländern gezwungen, auf eine rein potenzielle, nicht dokumentierte Umsetzung kraft des vorhandenen Instrumentariums und auf der Basis einer vertragskonformen Auslegung dieses Instrumentariums zu schließen. Die Beschreibung einer solchen Umsetzungsmöglichkeit ist natürlich kein Beweis dafür, daß dies auch in der Praxis erfolgt oder erfolgen würde. Es ist aber der einzige Weg, zumindest argumentativ dazu

beizutragen. So können die Vorschriften des Art. 6 AP als direkt anwendbare Normen höheren Rangs bei der Auslegung der nationalen Vorschriften ergänzend und korrigierend wirken. So kann und soll vom völkerrechtlichen Gesichtspunkt aus betrachtet, die Gültigkeit der zahlreichen Ausnahmen, die in der französischen Gesetzgebung über die klassifizierte Anlagen und die UVP vorgesehen sind (z.B. im min.Erl. vom 01.03.1993 und in der Verordnung 77-1133), gemäß der Verpflichtung zur Beschränkung der Verschmutzung gem. Art.6 (und 5) des Protokolls in Frage gestellt werden; ähnlich sollte die z.Z. nur fünf der Stoffe der Grauen Liste enthaltende Schadstoffliste, die nach dem griechischen min.Erl. 181051/2079/1978 bei der Genehmigungserteilung gem. Art. 3.2 des Meeresschutzgewässers 743/77 zu berücksichtigen ist, auch mit den übrigen Stoffen und Stoffgruppen der Grauen (und der Schwarzen) Liste ergänzt werden. Als Beispiel für vergleichbare Fälle in Tunesien sei das Kriterium der „Einleitung von gefährlichen Stoffen ins Meer“ erwähnt, das wörtlich als gemeinsame Voraussetzung sowohl für die Genehmigungsverpflichtung gem. Art. 12 der Verordnung 85-56, als auch für die Verpflichtung zum Vorlegen einer UVP gem. der Verordnung 91-362 vorgesehen ist: Da der Begriff „gefährliche Stoffe“ im tunesischem Recht nicht näher bestimmt ist, können die Protokollvorschriften über die Graue (und die Schwarze Liste) sowie diejenigen des dritten Anhangs über die bei der Genehmigungserteilung zu berücksichtigenden Faktoren, zur Konkretisierung des Begriffes „gefährliche Stoffe“ dienen.

Vom selben Gesichtspunkt aus betrachtet können die Vorschriften von Art. 6 AP als Auslegungsinstrument bei der Ausübung der Ermessensfreiheit z.B. des französischen oder des griechischen Präfekten, die zur Ausführung mehrerer umweltrechtlicher Vorschriften ermächtigt sind; das gilt z.B. für die Ermessensfreiheit des französischen Präfekten beim Erlassen von Vorschriften zum Schutz der Gewässer gegen Pestizide gem. Art. 2, 4 der ministeriellen Entscheidung vom 25.02.1975 (mod. 04.02.1976, 05.07.1985), wobei er das Gebot zum Schutz des Mittelmeers gegen die Verschmutzung durch die in den Schwarzen und Grauen Listen enthaltenen Stoffe, sowie die im Anh. III vorgesehenen Faktoren berücksichtigen muß. Ähnliches gilt auch für den griechischen Präfekten, z.B. bei der Bestimmung der Emissionsgrenzwerte bei der Gewässernutzung, gem. Art. 3.1.1.2. des min.Erl. Γ1/17831. In Tunesien, wo die entsprechenden Kompetenzen fast ausschließlich einer zentralen Behörde, dem Umweltamt eingeräumt

sind, müssen die internationalen Vorschriften von den diesbezüglich bestens informierten Mitarbeitern des ANPE, unter den Einschränkungen der Besonderheiten des tunesischen Rechtssystems berücksichtigt werden, die wir im zweiten Teil bereits dargestellt haben.

### **3.5.2. Darstellung der Umsetzung des Art. 6 AP in die drei Länder im Vergleich**

Es folgen zusammenfassende Einschätzungen über die Umsetzungsmöglichkeiten des Art.6 AP in jedem Land.

#### **3.5.2.1. Frankreich und Griechenland: der (gewählte) Präfekt**

In denjenigen Ländern, die, wie Frankreich und Griechenland, über ein sich allmählich entwickelndes System der regionalen und lokalen Selbstverwaltung verfügen, wonach den gewählten lokalen und regionalen Behörden wichtige Kompetenzen im Bereich des Meeresschutzes eingeräumt werden, kann man davon ausgehen, daß nicht nur die Regierungen und die zentralen Behörden, sondern auch die regionalen Behörden, v.a. in den direkt betroffenen Mittelmeer-Regionen und Bezirken zumindest potentielle Anwender der internationalen Regelungen sind. Diese Tatsache hat zwar den Nachteil, daß dadurch ein einheitliches, koordiniertes Handeln und die Überwachung seiner Resultate erschwert wird. Andererseits werden dadurch dem Völkerrecht, in diesem Fall der Barcelona-Konvention und dem Athener Protokoll neue, vorteilhafte Perspektiven geöffnet.

Das französische Modell der Einteilung des Landes in „hydrografische Becken“, das neuerdings auch von der Europäischen Kommission angenommen zu sein scheint<sup>102</sup> (fr. *bassins hydrographiques*, deren Verwaltung, die *comités du bassin* in gewissem Maße für die Gestaltung und die Ausübung der Politik zum Gewässerschutz zuständig ist, die von lokalen Körperschaften verwaltet werden, aber auch die dezentralisierte Verwaltung in beiden Ländern, (wonach der Präfekt oder die unter seiner Aufsicht handelnden Beamten der entsprechenden Ministerien für die Erteilung von Genehmigungen zur

<sup>102</sup> Siehe den Vorschlag zur Richtlinie über die Errichtung eines Rahmens zur gemeinschaftlichen Aktion im Wasserbereich, COM (96) 59 General EU Report 1996, 460, wonach das EU-Territorium in hydrografische Becken eingeteilt werden soll. PALAIOLOGOU, N., *Νόμος και Φύση* 1/98, S. 234.

Einleitung von Schadstoffen ins Meer – unter Berücksichtigung bestimmter Faktoren und Vorschriften – zuständig sind) erlaubt zunächst die Führung einer differenzierten Politik im Hinblick auf die Umsetzung der völkerrechtlichen Vorschriften ins nationale Recht.

Die Umsetzung der Konvention und des Protokolls stellt eine besondere Verpflichtung der gewählten Behörden der betroffenen Regionen dar, während der Inhalt dieser völkerrechtlichen Vorschriften ohnehin die Einwohner der Mittelmeerregionen am direktesten betrifft. Diesem Konzept nach wird die Durchsetzung des Völkerrechts auch eine Sache der örtlichen Verwaltung und derjenigen Teile der Gesellschaft, die ohnehin direkt davon betroffen sind. Die von den lokalen und regionalen Körperschaften auferlegten Abwasserabgaben, die Subventionierung von meeres-umweltschonenden Investitionen, die Realisierung von Werken zur Bekämpfung der Gewässerverschmutzung (in Frankreich eine Zuständigkeit der Verwaltung der hydrographischen Becken gem. Art. 11 der Verordnung 73-218), die Festlegung von Emissions- und Qualitätsnormen für die Einleitungen der lokalen Industrie und für die örtlichen Gewässer (griechische präfektorale Erlasse) erlauben eine **Flexibilisierung** bei der Umsetzung der konkreten vertraglichen Ziele des Völkerrechts, die auch mit den entsprechenden Vorschriften des Protokolls übereinstimmen<sup>103</sup>. Statt mit zentralen Regierungen und Behörden zu verhandeln, könnte das Sekretariat der Konvention ein Netzwerk unter diesen de facto einbezogenen regionalen Behörden aufbauen, die gleichzeitig mit dem Umweltschutz und der Entwicklung ihrer Region beauftragt sind.

Außerdem sind zwischen Frankreich und Griechenland bestimmte **Unterschiede und Gemeinsamkeiten** zu beobachten.

- a) In der relevanten französischen Gesetzgebung, vor allem bei der UVP-Regelung, fehlen konkrete Vorschriften zum Schutz der marinen Umwelt, die in Griechenland vor allem kraft der parallelen Geltung des Gesetzes 743/77 zum Schutz der marinen Umwelt vorhanden sind. Die Vorschriften des Protokolls über die Genehmigungserteilung betr. die Einleitung ins Meer von Stoffen der

---

<sup>103</sup> Art. 7.3. AP: „The programmes and measures referred to in articles 5 and 6 shall be adopted by taking into account, for their progressive implementation, the capacity to adapt and reconvert existing installations, the economic capacity of the Parties and their need for development“.

Grauen Liste können die einschlägige französische Gesetzgebung ergänzen; daran sollte sich auch die Verwaltungspraxis orientieren. Bei der Regelung der UVP können die internationalen Vorschriften z.B. zur Konkretisierung von Begriffen wie *préoccupations de l'environnement* dienen.

- b) In beiden Ländern ist der Bezirksleiter für die Erteilung von Betriebsgenehmigungen zuständig (siehe z.B. das französische Gesetz 76-663 und den min.Erl. vom 01.03.1993 und die griechische Verordnung 1180/81); dabei können und sollen die Protokollvorschriften bei der Ausübung der Ermessensfreiheit des Präfekten berücksichtigt werden. So kann z.B. dadurch eine restriktive Anwendung und die Verpflichtung zur besonderen Begründung der Ausnahmen gem. dem franz. Gesetz 77-1133 und dem min. Erl. vom 01.03.1993 zugunsten des Meeresschutzes begründet werden. Die Berücksichtigung des Protokolls kann auch umgekehrt, d.h. extensiv dienen, z.B. für die (ins Ermessen des Präfekten gestellte) Erweiterung des Geltungsbereichs von Art. 26 des Gesetzes 76-663 (Einbezug auch anderer Anlagen, außer den „klassifizierten“).
- c) Außer der Befugnis zur Genehmigungserteilung für die Anlagen seiner Präfektur ist der griechische Bezirksleiter auch für die Regelung des Gebrauchs der Gewässer in seinem Bezirk zuständig (Gesundheitsvorschriften des min.Erl. Γ1/17831). Dabei ist er für die allgemeingültige Festlegung der Qualitätsgrenzwerte der Meeresgewässer zuständig, betreffend u.a. auch die Stoffe und Stoffgruppen der Grauen (und der Schwarzen) Liste; sein französischer Amtskollege bestimmt die Emissions- und ggf. auch die Qualitätsgrenzwerte nur ad hoc, im Rahmen einer Einleitungs- oder Betriebsgenehmigung (min.Erl. vom 20.11.1979 modif. 22.08.1991, Art. 21.1 der Verordnung 77-1133).

### **3.5.2.2. Tunesien: die Nationale Umweltschutzbehörde (ANPE).**

Anders als Frankreich und Griechenland, die sich aus dem zentralistischen Modell allmählich entfernen, bleibt Tunesien im Hinblick auf die Umweltverwaltung ein sehr zentralistisches Land. Die wichtigste tunesische Regelung zum Schutz der marinen Umwelt, nämlich die Verordnung 85-56 (gemeinsame Ausführungsvorschrift der

Gesetzgebung über die klassifizierten Anlagen und der Gewässerschutz-Gesetzgebung) in Verbindung mit der „*Norme Tunisienne*“ entspricht grundsätzlich der Zielsetzung des Protokolls bezüglich der Genehmigungserteilung gem. Art. 6 und Anh. III. Im Vergleich zu Frankreich und Griechenland stellen wir folgende Unterschiede fest, im Hinblick auf die oben genannte Zielsetzung:

a) Befristete Gültigkeit der Genehmigungen: alle Genehmigungen, die gem. dieser Verordnung erteilt werden, gelten nur für drei Jahre (Art. 17). Sie dürfen erst nach örtlicher Kontrolle der Abwasser erneuert werden.

b) Einbezug der existierenden Anlagen: im Gegensatz zu den entsprechenden französischen Vorschriften, wonach die bereits existierenden Anlagen vom Gültigkeitsbereich der jeweils neuen umweltschützenden Normen meistens ausgenommen sind (Verordnung 87-279, Gesetz 92-3. Min.Erl. vom 01.03.1993, Verordnung 77-1133), sieht die tunesische Verordnung in ihrem Art. 24 eine einjährige Übergangsphase (ab ihrem Inkrafttreten) vor; im Laufe dieser Zeit müssen sich die bereits existierenden Anlagen den Geboten der Verordnung anpassen und dem zuständigen Minister die entsprechenden Anträge mit den erforderlichen Beweisen vorlegen.

c) Veto-Recht des Umweltamtes: Die zentrale Umweltbehörde (*Agence Nationale pour la Protection de l'Environnement*), die gemeinsam mit dem Umweltministerium de facto auch für die Einhaltung der völkerrechtlichen Normen zuständig ist, darf sich jedem Projekt für die Realisierung eines Werkes oder für die Errichtung einer Anlage widersetzen, wenn dadurch die Umwelt bedroht ist (Art. 2.1, Verordnung 91-362).

d) Bei der Ausübung ihrer Kompetenz der Genehmigungserteilung nach Überprüfung der erforderlichen UVP verfügt **das Umweltamt** ähnlich wie der französische und der griechische Präfekt, **über eine Ermessensfreiheit** (Art. 5, 8 der Verordnung 91-362), betreffend vor allem die Erweiterung der UVP-Verrpflichtung auf andere Werke und Anlagen. Dabei entsteht eine weitere Möglichkeit zur Umsetzung des Protokolls, wenn nämlich diese Ermessensfreiheit im Einklang mit den völkerrechtlichen Vorschriften ausgeübt wird.

#### **4. Die Schwarze Liste: Das Gebot zur Beseitigung, konkretisiert je nach Stoff- bzw. Stoffgruppe in den Gemeinsamen Maßnahmen. Umsetzung in Frankreich, Griechenland und Tunesien.**

##### **4.1. Allgemein**

Im Vergleich zur Institution der vorherigen Genehmigung gemäß Art. 6 Abs. 3 AP, die eine Konkretisierung des Gebots der strengen Beschränkung der Verschmutzung durch Stoffe des II. Anhangs (Art. 6 Abs. 1) darstellt, ergänzt durch die „quasi UVP“ des III. Anhangs, wirkt das Gebot zur Beseitigung der Verschmutzung (Art. 5 Abs. 1) zwar radikaler im Hinblick auf das gezielte Ergebnis, in Bezug auf die vorgesehenen Mittel bleibt jedoch die völkerrechtliche Vorschrift bei Allgemeinheiten. Die direkte Anwendbarkeit dieser Vorschrift im innerstaatlichen Recht ist dementsprechend begrenzter als die von Art. 6 AP.

Die beschränkte direkte Anwendbarkeit des „Elimination-Zieles“ von Art. 5 AP wird aber zum großen Teil durch die in diesem Bereich mehr entwickelte Initiative der Vertragspartner, d.h. durch die Annahme von Gemeinsamen Maßnahmen ausgeglichen. Anders als bei den Stoffen der Grauen Liste gibt es mittlerweile über sämtliche Stoffe und Stoffgruppen der Schwarzen Liste (Anhang I) Gemeinsame Maßnahmen, vereinbart im Rahmen der Sitzungen der Vertragspartner. Auch wenn die normative Intensität dieser Maßnahmen stark variiert und ihre Umsetzung im innerstaatlichen Recht der Vertragspartner problematisch ist, weil sie nicht veröffentlicht worden sind, zeigt diese Taktik doch den Willen der Vertragspartner, den Bereich der „Schwarzen Liste“ in geringerem Maße als den der Grauen Liste dem Ermessen des nationalen Gesetzgeber zu überlassen.

##### **4.2. Die Umsetzung des Art. 5 AP in Frankreich**

Die hierzu relevanten Bereiche des französischen Umweltrechts sind dieselben wie diejenigen, die im vorigen Kapitel im Hinblick auf die Umsetzung des Gebotes der

strengen Beschränkung der Verschmutzung durch Stoffe der Grauen Liste gemäß Art. 6 AP dargestellt wurden. Die Gemeinsamen Maßnahmen haben einen stark variierenden normativen Inhalt. In der Gemeinsamen Maßnahme über die Organophosphorverbindungen, angenommen im Jahre 1991, findet sich z.B. eine schlichte Genehmigungspflicht, die, im Hinblick auf die konkrete Stoffgruppe das Beseitigungsgebot des Art. 5 erheblich relativiert, dagegen die Bestätigung des oben genannten Gebots durch ein absolutes Einleitungsverbot, das sogar innerhalb einer konkreten Frist realisiert werden muß, in der Gemeinsamen Maßnahme über Altschmieröle, angenommen im Jahre 1989. Dazwischen liegen Bestimmungen von konkreten Emissionsgrenzwerten (Quecksilber, 1987, Kadmium 1989) und Qualitätsstandards (Kadmium, 1989).

#### **4.2.1. Bekämpfung der Verschmutzung durch Quecksilber<sup>1</sup> im französischen Recht und Einfluß des Art. 5AP**

Es handelt es sich um eine Gemeinsame Maßnahme (1987), die die Beschränkung und nicht die Beseitigung beabsichtigt. Auch findet man in dieser Maßnahme einen Verweis auf eine elementare UVP; unklar – wie auch im Anhang III – bleibt, wer (Antragsteller oder Verwaltung) mit der Anfertigung der erforderlichen UVP-Studie beauftragt werden muß. Die Verfolgung des Beseitigungszieles durch verschmutzungsreduzierende Maßnahmen, die eine Verringerung des Stoffgehaltes erst nach der Einleitung ins Meer bezwecken, ist kein Widerspruch, da das AP eine solche Relativierung erlaubt. Wie schon erwähnt, sind gemäß Art. 7.3 des AP „für die schrittweise Durchführung“ der gemäß Art. 5 und 6 vereinbarten Programme und Maßnahmen „die Kapazität zur Anpassung und Umstellung bestehender Anlagen sowie die Wirtschaftskapazität der Parteien und ihr Entwicklungsbedarf“ zu berücksichtigen. Die Durchführungsnormen und Zeitpläne „werden von den Parteien festgelegt und regelmäßig – wenn nötig alle zwei Jahre – für jeden der in Anhang I aufgeführten Stoffe gemäß Artikel 15 dieses Protokolls überprüft“ (Art. 5.4). Damit wird deutlich, daß das Ziel der Beseitigung nicht „ab sofort“ durch absolute Einleitungsverbote zu verfolgen ist. Dieser „Relativierung“ sind aber gleichzeitig deutliche Grenzen gesetzt.

---

<sup>1</sup> 5. ordentliche Sitzung der Vertragspartner, 1987, UNEP/IG.74/5. Siehe ausführliche Darstellung in Teil I.



So darf eine Vielzahl von Faktoren (Art. 7.2) „bei diesen gemeinsamen Leitlinien, Normen oder Kriterien“ nur „unbeschadet der Bestimmungen von Artikel 5 dieses Protokolls“ berücksichtigt werden.

Der Emissionsgrenzwert von 50 Mikrogramm pro Liter wird „dem Wortlaut des Art. 5 und des Anhangs I nach“ in der Gemeinsamen Maßnahme vom September 1987 festgelegt. Den gleichen Grenzwert finden man in der französischen ministeriellen Entscheidung vom 1.3.1993<sup>2</sup> (Art. 32.4), mit Verweis auf die EU-Richtlinie 84/156. Die im Hinblick auf die Umsetzung des Art. 6 skizzierten Schwächen dieser nationalen Vorschrift, nämlich die durch eine Ausnahmenreihe erfolgende Beschränkung ihres Anwendungsbereichs können auch der Umsetzung der Quecksilbermaßnahme Hindernisse in den Weg stellen. So betrifft die ministerielle Entscheidung weder die zulassungspflichtigen Anlagen (Art. 1) noch die bereits existierenden Anlagen (Art. 67 der ministeriellen Entscheidung). Dazu kommt noch eine speziell auf die Regelung des Art. 32.4 bezogene Ausnahme: Die in diesem Artikel bestimmten Grenzwerte (einschließlich derjenigen über Quecksilber) können bei Betriebserweiterungen unangewendet bleiben, wenn letztere durch „spezielle Entscheidungen“ genehmigt worden sind (Art. 32.4).

Diese Zulassung der Nicht-Einhaltung der Emissionsgrenzwerte für Quecksilber in einer Vielzahl von Fällen ist mit der Gemeinsamen Maßnahme der Vertragspartner unvereinbar. Man könnte zwar denken, daß die konkreten Umsetzungsbedingungen (einschließlich der Ausnahmen) anhand der allgemeinen Formulierung von Art. 5 des AP und der dazu gehörenden Abweichungsmöglichkeiten ausschließlich dem Ermessen der Vertragspartner überlassen sind. Diese Meinung ist aber aus folgenden Gründen schlecht vertretbar:

- a) Der Erlaß einer Gemeinsamen Maßnahme zeigt den Willen der Parteien, die dadurch geregelte Rechtsmaterie eben nicht dem Ermessen der Parteien zu überlassen.
- b) Wenn eine solche gemeinsam vereinbarte Konkretisierung einer Protokollvorschrift einmal vorhanden ist, so muß dann jede Ausnahme und Abweichungsmöglichkeit auch

---

<sup>2</sup> „*relatif aux rejets de toute nature des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation*“, JO 28.3.1993, S. 5283.

im selben Text verankert sein. Dafür spricht deutlich auch der Absatz c der „Quecksilber-Maßnahme“: Hier sind Sonderregelungen und eine 10jährige Frist für die Anpassung bereits existierender Einleitungsröhren an die in diesem Absatz vorgeschriebenen Standards über Konstruktion und Lage der betroffenen Einleitungsröhren vorgesehen.

c) In der vorhergehenden Maßnahme über vorläufige Qualitätsstandards für Quecksilber<sup>3</sup> waren ungenauere Orientierungsstandards vorgesehen, darunter vor allem die allgemein formulierte Verpflichtung, „anthropogene Quecksilbereinleitungen ins Mittelmeer zu begrenzen, in Erwartung der endgültigen Formulierung von Emissionsstandards für Quecksilber, als Resultat des Inkrafttretens des Protokolls zum Schutz des Mittelmeers gegen Verschmutzung aus Festlandsquellen“. Durch den Erlaß dieser endgültigen Maßnahme müßte auch das Ermessen der Parteien als diesbezüglich eingeschränkt angesehen werden.

d) Andere Gemeinsame Maßnahmen beinhalten vagere Formulierungen, die einen breiteren Ermessensspielraum beim Treffen der nationalen Durchführungsmaßnahmen der Parteien rechtfertigen. So z.B. die Maßnahme von 1985 „über vorläufige Qualitätskriterien für Badegewässer“, wo der Erlaß von nationalen Maßnahmen für eine unbestimmte Übergangsphase vorgesehen ist, im Laufe derer die über solche Standards bereits verfügenden Vertragspartner ihre nationale Gesetzgebung nicht modifizieren sondern lediglich vergleichende Studien zwischen den nationalen und den WHO/UNEP-Standards anzufertigen haben. Einen wichtigen Vergleichspunkt bietet in dieser Hinsicht auch die spätere Gemeinsame Maßnahme über Kadmium (1989), wo spezielle Einleitungsnormen „zum Zweck des schrittweise Erreichens“ der dort festgelegten Qualitätsstandards durchgesetzt werden müssen.

Aus diesen Gründen muß der völkerrechtlich festgelegte Grenzwert von 50µgr/l als ausnahmslos in jeder quecksilberhaltigen vom Festland der Vertragspartner ausgehenden Einleitung gelten. Insofern müssen auch die entsprechenden Abweichungen des französischen Rechts gebrochen werden: Der genannte Emissionsgrenzwert muß spätestens nach Ablauf der in der Maßnahme vorgesehenen

---

<sup>3</sup> Interim Environmental Quality Criteria for Mercury, Fourth Ordinary Meeting of the Contracting Parties, Genoa, 9-13 September 1985, UNEP/IG.56/5).

Frist sowohl für existierende Einleitungen als auch für zulassungspflichtige oder nicht genehmigungsbedürftige Anlagen gelten. Für Einleitungen unterhalb dieser Schwelle gelten die Regelungen von Art. 6.3 und Anhang III AP (vorherige Genehmigung unter Berücksichtigung der im Anhang III aufgelisteten Faktoren). Der gleiche Grenzwert muß für jede Einleitung von Quecksilber ins Mittelmeer gelten. Somit ergänzt die Gemeinsame Maßnahme auch die französische ministerielle Entscheidung vom 20.11.1979, modifiziert durch die Entscheidung vom 22.8.1991 über die allgemeinen technischen Bedingungen, denen die Einleitungsgenehmigungen gemäß der Verordnung 73-218 (Gewässerschutz) unterstellt sind.

Im dritten Absatz der Gemeinsamen Maßnahme ist eine Regelung im Sinne des Art. 7.1.a AP über die Konstruktion und die Lage von Ausflußröhren vorgesehen. Letztere müssen auf eine solche Art und Weise konstruiert und verlegt werden, daß eine angemessene Verdünnung der eingeleiteten Flüssigkeit in der Mischzone erreicht wird, damit der Zuwachs der Quecksilberkonzentration in den lebenden Organismen und im Sediment nicht mehr als 50% über das ursprüngliche örtliche Niveau hinausgeht, in einem Radius von 5 km Entfernung von den Ausflußkonstruktionen. Zur Überprüfung muß ein geeignetes Überwachungssystem für alte und neue Einleitungen errichtet werden.

In der französischen ministeriellen Entscheidung vom 01.03.1993 findet man diesbezüglich eine Regelung, die alle Emissionen betrifft und die Weichen für das Erreichen spezieller Ziele stellt, z.B. für die Festlegung eines allgemeingültigen Quecksilber-Emissionsgrenzwertes. Es handelt sich um die Art. 49-51, die unter dem Titel „Emissionsbedingungen“ folgende Normen enthalten: **a)** Die *ouvrages de rejets* müssen eine gute Verdünnung der Ausflüsse im Empfangsmilieu erlauben (Art. 49 Abs. 2). **b)** Die Einleitungskanalisierungen müssen mit geeigneten Probeentnahmen und Messungsstellen versehen sein (Art. 50 Abs. 1). Dazu kommt noch die aufgrund der allgemeinen, nicht anlagenbezogenen UVP-Gesetzgebung geltende Verpflichtung, die Ausgangssituation des Ortes zu analysieren (Art. 2.1 Verordnung 77-1141). Noch verbindlicher ist diesbezüglich die Vorschrift des nur für die *installations classées* geltenden Art. 3.4 der Verordnung 77-1133, wonach die UVP (allerdings nur für die

genehmigungspflichtigen Anlagen) die charakteristischen Ortsangaben und die vorhersehbaren Auswirkungen im Hinblick auf die Gewässerschutzinteressen des ersten Artikels des Gesetzes 64-1245 beinhalten muß.

Dieses nationale Normennetz soll gemäß den genannten Emissionsnormen über Konstruktion und Lage der Quecksilberabflußröhren teils ergänzt, teils – vor allem im Hinblick auf die Breite des Anwendungsbereichs – erweitert werden. Handelt es sich um Quecksilbereinleitungen ins Mittelmeer – ob dies durch den Betrieb einer klassifizierten Anlage verursacht wird oder nicht – so muß eine elementare UVP mit dem den Erfordernissen der Quecksilbermaßnahme entsprechenden Inhalt vorausgegangen sein.

#### **4.2.2. Bekämpfung der Verschmutzung durch Altöle<sup>4</sup> im französischen Recht und Umsetzung des absoluten Einleitungsverbots der GM**

Hier verabschiedeten die Parteien keine Emissionsgrenzwerte, sondern ein absolutes Einleitungsverbot (Abs. b), wonach Altschmieröle weder direkt noch indirekt ins Mittelmeer vom Lande aus eingeleitet werden dürfen. Sie verpflichten sich dieses Ziel schrittweise anzustreben, spätestens jedoch bis zum 1.1.1994 (ungefähr 4 Jahre Übergangsperiode) erreicht zu haben (Abs. c). Daraus läßt sich schließen, daß jede Einleitung dieser Stoffe ins Mittelmeer nach Ablauf dieser Frist als verboten gilt. Dieser Maßnahme liegt eine genaue Definition des Begriffs „Altschmieröle“ zugrunde (Abs. a). Zur Realisierung dieser Maßnahme sind die im Absatz d der Maßnahme empfohlenen verschmutzungsbekämpfenden Methoden zu berücksichtigen. Es handelt sich um breit definierte Wiederverwendungsmethoden (Wiederverwendung der Altschmieröle als Schmieröle oder als Brennstoff), falls die verbrauchten Öle nicht durch gefährliche chemische Substanzen verseucht sind. Für die restlichen Öle wird die Aufbereitung und die Beseitigung in speziell konzipierten Einrichtungen vorgeschlagen.

---

<sup>4</sup> *Sixth Ordinary Meeting of the Contracting Parties, Athens, 3-6 October 1989, UNEP(OCA)/MED IG.1/5.* Der Begriff „Altschmieröle“ ist der deutschen Übersetzung des AP, in BzUB7/11/84 Internationales Umweltrecht – Multilaterale Verträge 980:37/33-40 entnommen.

In Frankreich ist bezüglich der Verschmutzung durch Altöle zunächst die Verordnung Nr.77-254 (8.3.1977)<sup>5</sup> relevant, erlassen im Rahmen des Wasserschutzgesetzes 64-1245 und der Verordnung 73-218. In der Präambel der Regelung fehlt jeder Hinweis auf die damals schon existierende EU-Richtlinie 75/439 (später modifiziert durch die Richtlinie 87/101). Der CE bestätigte die Legalität und die Übereinstimmung dieser Verordnung mit der erwähnten EU-Richtlinie<sup>6</sup>. Die Vorschrift betrifft Öle und Schmieröle im Allgemeinen, sowohl neue als auch verbrauchte. Eine Definition der entsprechenden Begriffe finden wir hier nicht. Dabei wird das Einleiten bestimmter Ölsorten ins Meer - und zwar direkt, indirekt oder über Rinnen in den Erdboden oder Infiltration- absolut und fristlos verboten (Art. 1). Hierzu gehören sowohl neue als auch verbrauchte Öle, darunter zum großen Teil auch Ölarten, die in der Definition der Gemeinsamen Maßnahme von 1989 ebenfalls genannt sind, dort jedoch lediglich als *en particulier* zur Altschmieröl-Definition gehörend. Die restlichen, nicht zur Aufzählung der Gruppe des 1. Absatzes gehörenden neuen und alten Öle und Schmieröle dürfen ins Meer eingeleitet werden, jedoch innerhalb von Grenzen, die durch ministerielle Entscheidungen zu bestimmen sind. Daraus wird deutlich, daß der französische Gesetzgeber bei der einschlägigen Regelung einen anderen Weg bevorzugt, der kein absolutes Verbot für sämtliche Altschmieröle vorsieht. Um das entsprechende Protokollziel konsequent zu verfolgen, sollte Frankreich diese Gesetzgebung entweder modifizieren oder das Gebot der Gemeinsamen Maßnahme ab dem 1.1.1994 direkt anwenden.

Einer noch weniger differenzierten Haltung des französischen Gesetzgebers begegnet man in der bekannten ministeriellen Entscheidung vom 1.3.1993, die einen Teil der *installations classées* betrifft. Obwohl in der Präambel der Entscheidung die einschlägigen EU-Direktiven als Rechtsquellen erwähnt sind (beide beziehen sich wörtlich auf die verbrauchten Öle), unterscheidet man nicht zwischen neuen und verbrauchten Ölen: Im Art. 32 Abs. 3 Nr. 15 ist von *hydrocarbures totaux* die Rede. Die einschlägige Richtlinie des Rates 75/439 „über die Altölbeseitigung“<sup>7</sup> – die eine mit der in der Gemeinsamen Maßnahme vorgesehene weitgehend identische Definition

<sup>5</sup> „relatif à la réglementation du déversement des huiles et lubrifiants dans les eaux superficielle, souterraines et de mer“ (J.O. 19 März, S. 1494).

<sup>6</sup> PRIEUR (2004), S. 651, Fußn.4, CE 24.4.1992 und dortiger Hinweis auf die Quellen.

<sup>7</sup> Nr. L 194/31, mod. durch Richtlinie 87/101, L42/43.

der Altöle enthält – sieht ebenfalls ein absolutes Einleitungsverbot von Altölen „in Oberflächengewässer, im Grundwasser, in den Küstengewässern und in den Kanalisationen“ (Art. 4 Abs. 1) vor. Auch müssen die erforderlichen Maßnahmen zur Beseitigung der Verschmutzung durch Wiederverwertung getroffen werden (Art. 3).

In der ministeriellen Entscheidung von 1993 wird hingegen ein Emissionsgrenzwert von 10mg/l nur für den Fall vorgesehen, daß der Gesamtausfluß mehr als 100g pro Tag beträgt. Diese Regelung berücksichtigt weder die europäische Richtlinie noch die Gemeinsame Maßnahme der Vertragspartner des AP. Auch hier ist eine Modifizierung der nationalen Regelung notwendig, sonst müßte die völkerrechtliche (und die europäische) Maßnahme, als direkt anwendbar angesehen, an die Stelle der nationalen Regelung als direkt verbindlich treten.

Ein weiterer wichtiger Aspekt bei der Beseitigung von Altölen im Allgemeinen ist die Vielfalt der Wege, auf denen diese Stoffe die marine Umwelt erreichen. Es handelt sich nicht nur um die Industrie- und Haushaltsabwasser, sondern auch um die durch das Regenwasser in die kommunalen Kanalisationen gelangenden Altölen<sup>8</sup> (z.B. aus Autowerkstätten, Autowäschereien, Bahnhöfen, Flughäfen, Militäranlagen u.a.). Aus diesem Grund ist hier die französische Regelung betreffend den Gebrauch der kommunalen Kanalisationen relevant. Gemäß Art. L.1 und L.2.3 des „Code de la Santé Publique“ ist diese Angelegenheit durch eine Gesundheitsverordnung des Präfekten auf Bezirksebene zu regeln. Für jede kommunale Kanalisation wird dann im Rahmen des „Règlement Sanitaire Départemental“ eine konkretere kommunale Kanalisationsverordnung erlassen (*Règlement Municipal d'Assainissement*). In diesem *Règlement Municipal d'Assainissement* „münden“ praktisch alle geltende Einleitungs- und Abwasserregelungen, die dann auf lokaler Ebene über konkrete Emissionsgrenzwerte, Emissionsverbote oder Abwasseraufbereitungsvorschriften ausgeführt werden müssen, insofern die betroffenen Einleitungen in die kommunale Kanalisation gelangen. Wie die örtlich bezogene Institution der *Agences de Bassin* und des Abgabensystems, so hat auch dieses Regelungsmodell den Vorteil, daß es die örtliche Geltung strengerer Regelungen erlaubt, die eine Anpassung der Normen von

---

<sup>8</sup> „Lubricating oils can reach the marine environment via municipal and industrial wastewaters and urban runoff“, Sixth Ordinary Meeting, UNEP(OCA)/MED IG.1/5, ANNEX V, S. 6.

lokaler Tragweite an die Gebote der BK ausschließlich in den betroffenen (Mittelmeer-) Küstenregionen erlaubt. Wenn man jedoch den Verschmutzungstransport auch durch längere Wasserwege (Flüsse) berücksichtigt, dann wird klar, daß den Mittelmeerschutzelagen und den Geboten der BK auch im Landesinneren, d.h. in Regionen und Bezirken, die sich weit entfernt von den Küstenregionen befinden, Rechnung getragen werden muß.

In DESPAX/COULET<sup>9</sup> finden wir die Information, daß die präfektorale Gesundheitsverordnung (*Règlement Départemental Sanitaire*) u.a. auch die Einleitung von Kohlenwasserstoffen in die Kanalisation durch Abwasser oder Regenwasser verbietet. Als Grund wird aber nicht der Umweltschutz, sondern die Sicherheit des Werkes (der durchzuführenden Arbeit) erwähnt. Es ist jedoch unklar, wieso von einem einzigen *Règlement Départemental Sanitaire* die Rede ist, und zwar mit Verweis auf bestimmte Artikel, während es sich in der Wirklichkeit um eine Vielzahl von solchen Bezirksregelungen handelt. Es ist weiterhin überraschend, daß man auch bei einer neueren Gesetzesvorschrift allein der Wirksamkeit der Kanalisationseinrichtungen und nicht dem Schutz der Umwelt als *ratio* für die Sammlung, Lagerung und Aufbereitung von Regen- und Rinnenwasser begegnet. Gemeint ist der neue Art. 372-3 Abs. 4 des *Code des communes*, modifiziert durch Art. 35III des Wasserschutzgesetzes 92-3. Demgemäß gehört es zu der Zuständigkeit der Gemeinden oder der Gemeindegruppierungen, diejenigen Zonen zu bestimmen, in denen es notwendig ist, für den Bau solcher Anlagen ( für die Entsorgung der Abwasser) vorzusorgen „*lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement*“.

Hinzu kommt zwar die Verpflichtung aller existierenden Immobilien, die nicht als Wohnanlagen dienen, sowie der nicht-klassifizierten Anlagen, innerhalb von 5 Jahren von der Veröffentlichung des *Code des communes* (4.1.1992), mit einer Kläranlage für ihre Abwasser *autre que domestiques* versorgt zu sein. Diese Anlage muß aber lediglich eine *protection satisfaisante du milieu naturel* garantieren. Es wird also nicht einmal auf die allgemeine umweltschützende Zielsetzung der beiden ersten

---

<sup>9</sup> DESPAX/GOULET, *The Law and Practice Relating to Pollution Control in France*, 2nd ed., London 1982, S. 72.

Artikel des Gesetzes hingewiesen; außerdem ist der Begriff *protection satisfaisante* dadurch relativiert, daß er zeitlich und örtlich bedingt ist, und ggf. zur Tolerierung auch von erheblichen Verschmutzungen führen kann. Deswegen sollte diese Regelung unter Berücksichtigung der Protokollzielsetzung ausgeführt werden. Die in dieser Hinsicht spezielleren Protokollvorschriften und, in diesem Fall das Ziel des absoluten Einleitungsverbot für Altschmieröle, sollten dem unbestimmten Begriff der *protection satisfaisante* einen konkreteren Inhalt verleihen.

Ein repräsentatives Beispiel für die konkrete Umsetzung der nationalen und der internationalen Regelung betr. das Einleiten von Altölen in die kommunale Kanalisation bietet die Kanalisationsverordnung der Stadt Marseille<sup>10</sup> („*Règlement d'Assainissement de la commune de Marseille*“). Die in dieser Entscheidung enthaltene Regelung über die Altschmieröle ist in gewissem Maße verwirrend und widersprüchlich: Zunächst wird das Einleiten sämtlicher Kohlenwasserstoffe in die kommunale Kanalisation verboten (Art. 5) und zwar unabhängig von der Quelle (Industrie-, Haushaltsabwässer, Regenwasser), der Art der Kanalisation (Abwässerkanalisation, Regenwasserkanalisation, einheitliche Kanalisation gem. Art. 2) oder der konkreteren Schadstoffsorte (Alt- oder ungebrauchte Öle). Diesem – zunächst absoluten – Verbot folgt aber Art. 21, in welchem die Emissionsgrenzwerte (20 mg/l für die Kohlenwasserstoffe und 5mg/l für die unlöslichen Kohlenwasserstoffe für Industrieabwasser, die in die öffentliche Kanalisation eingeleitet werden, wesentlich relativiert werden. Die Gültigkeit vor allem des ersten Emissionswertes (demnach beträgt der Emissionsgrenzwert für die i.d.F. betroffenen genehmigungspflichtigen Anlagen 10 mg/l !!!) ist selbst im Hinblick auf die spätere ministerielle Entscheidung vom 1.3.1993 fragwürdig.

Dem Konzept des absoluten Verbots begegnet man wieder im Art. 28 – es bleibt dabei im Bereich der Industrieabwasser, die in die öffentliche Kanalisation eingeleitet werden, wo bestimmte Betriebe zur Errichtung einer Trennanlage („*séparateur*“) für Kohlenwasserstoffe verpflichtet werden. Es handelt sich um Garagen, Tankstellen, Parkplätze und „kommerzielle oder industrielle Anlagen“; betroffen sind

---

<sup>10</sup> VILLE DE MARSEILLE, Arrêté Nr.89/391/SG, unterzeichnet am 11.9.1989.



Kohlenwasserstoffeinleitungen „en globe“ (Art. 28.1). Über die Merkmale der Trennanlage muß die Stadt *Marseille* entscheiden (Art. 28.2). Diese Regelung ist – so wörtlich im Text – gemäß dem Gesetz über die klassifizierten Anlagen vom 19.12.1917 erlassen worden, welches aber durch das neue Gesetz von 1976 aufgehoben worden ist<sup>11</sup>(!). In den Art. 35-37 wird schließlich der Gebrauch der speziellen Regenwasserkanalisation geregelt; dorthin darf nur das – anders nicht auffangbare – Regenwasser eingeleitet werden (Art. 36). Im Art. 37 Abs. 2 wird der Verwaltungsbehörde der Kanalisation die Zuständigkeit eingeräumt, Sondervorschriften zu erlassen, wo festzulegen ist, wie z.B. „Entölungsanlagen vor allem bei den Abflüssen von Parkplätzen“ zu errichten sind. Mit der Errichtung solcher Anlagen ist der jeweilige Verbraucher der Regenwasserkanalisation beauftragt.

Eine konsequente Umsetzung nicht nur der Gemeinsamen Maßnahme über Altschmieröle, sondern auch der einschlägigen europäischen Richtlinie sollte in diesem Fall zur strengstmöglichen Durchführungsversion dieser kommunalen Verordnung führen, nämlich zu einem absoluten Verbot der Einleitung von Altölen, zur obligatorischen Errichtung von Trennanlagen nicht nur bei den genehmigungs- und zulassungspflichtigen Anlagen, sondern auch bei jedem Vorhaben, das Einleiten von Altölen ins Meer zur Folge haben kann, zu obligatorischen Entölungsanlagen bei Betrieben, die das Spülen von Altölen durch das Regenwasser zur Folge haben können.

Für die Einhaltung des absoluten Einleitungsverbotes bzw. der Emissionsgrenzwerte müssen bestimmte Maßnahmen getroffen werden (Errichtung von Trennanlagen oder Entölungsmechanismen, Vorsorge für die Beseitigung der Verschmutzung durch Wiederverwendung usw.). Diese Maßnahmen sind demnach im Rahmen der existierenden UVP, UV-Erklärung (UVE, fr. *declaration*) oder, wenn dies nicht der Fall ist, per „mini-UV-Erklärung“ im Voraus zu sichern. Dazu ist es wichtig, daß sowohl die Reparaturwerkstätten für Autos und motorisierte Geräte als auch die Parkplätze und die „*hôtels-garages*“ je nach Betriebsgröße genehmigungs- oder zulassungspflichtig sind<sup>12</sup>, dann müssen sie nämlich sowohl einer UVP bzw. UV-Erklärung als auch einer *enquête publique* unterstellt werden. Offene Parkplätze, Bahnhöfe und Militäranlagen sind

<sup>11</sup> Art. 29 Ges. 76-663 *relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement*.

<sup>12</sup> *Nomenclature* Nr.68 und 331 bis, *Code Permanent*, *Feuilletts* 76 (15.1.1990).

jedoch zunächst keiner UVP/UVE unterworfen. Die Tendenz in der Rechtsprechung spricht aber für eine Erweiterung der UVP-Pflicht, wenn dies zur *ad hoc* Berücksichtigung der Umweltbelange wichtig ist<sup>13</sup>. Der Weg zur Einsetzung der UVP – wenn auch in der minimalsten Version der „*notice d'impact*“ – bei der Verfolgung der Beseitigung der Verschmutzung von Altölen ist also auch bei den genannten Anlagen grundsätzlich offen. Die konsequente Umsetzung sowohl der europäischen Richtlinie als auch der Maßnahme setzt sogar diesen Weg als den einzig möglichen voraus und verpflichtet insofern auch die zuständigen Verwaltungsbehörden.

#### **4.2.3. Kadmium und Kadmiumverbindungen<sup>14</sup>: Umsetzung der Ziele der Gemeinsamen Maßnahme ins französische Recht**

Auch hier sind in dem bei der Parteiensitzung angenommenen Dokument (6.2,i) mehrere „Wege“ bzw. „Quellen“ genannt, wodurch dieser Stoff die marine Umwelt erreichen kann. Diese verschiedenen Quellen sind ebenfalls von verschiedenen Regelungen des französischen Rechts betroffen. Es handelt sich dabei um **a**) verseuchten Ackerboden, **b**) Bergbau-Abfälle, **c**) Minenabwasser und **d**) industriellen Gebrauch von Kadmium (Batterien, Galvanisierung, Pigmente, Stabilisatoren und Legierung). Die Gemeinsame Maßnahme schreibt den gleichen Emissionsgrenzwert wie die einschlägige europäische Richtlinie<sup>15</sup> vor, nämlich 0,2mg/l. Dieser Emissionsgrenzwert gilt jedoch nur für die Kadmiemeinleitungen industrieller Herkunft ins Mittelmeer. Die Düngemittelindustrie bleibt zunächst aus der Regelung ausgeschlossen (6.2, ii, a, Abs. 2), es wird jedoch den Parteien empfohlen, eigene Grenzwerte zu bestimmen, in der Erwartung einer neuen Entscheidung der Vertragspartner.

Diese Regelung ist ab sofort durchzuführen (im Gegensatz zum ebenfalls festgelegten Qualitätsstandard) und konkret genug, um von den nationalen Behörden direkt anwendbar zu sein. Der gleiche Emissionsgrenzwert ist auch in der (französischen)

<sup>13</sup> PRIEUR, a.a.O. (Teil 3, 2, Fußn. 23).

<sup>14</sup> *Sixième réunion ordinaire des parties contractantes, Athènes, 3-6 octobre 1989, UNEP(OCA)/MED IG.1/5.*

<sup>15</sup> 83/513, 26.9.1983, L 291. Die Grenzwerte gelten ab dem 1.1.89 und sind „je nach Industriezweig“ festgelegt, überschreiten aber in keinem Fall die 0,2mg/l.

ministeriellen Entscheidung vom 1.3.1993 angenommen worden (Art. 32.4 und Anhang), mit direktem Verweis auf die einschlägige europäische Richtlinie 83/513<sup>16</sup>. Die Richtlinie gilt für bestimmte Industriebereiche, die mit den in der Maßnahme genannten Kadmiumquellen weitgehend übereinstimmen. Auch hier gilt, was bereits über die Schwächen dieser Regelung gesagt worden ist, vor allem im Hinblick auf ihren begrenzten oder begrenzbaren Anwendungsbereich.

Bei der Festlegung des Qualitätsstandards wird hier, anders als bei der europäischen Richtlinie, nicht zwischen Küsten- und Mündungsgewässern unterschieden. Das Qualitätsziel von 0,5 µgr/l gilt für die Meeresgewässer im Allgemeinen; darunter sollte man, mangels konkreterer Bestimmung, den Anwendungsbereich des AP verstehen. Dieser beinhaltet gem. Art. 3 des AP das Mittelmeergebiet außerhalb der inneren Gewässer, die internen Gewässer landeinwärts der Basislinien und im Falle von Wasserläufen bis zur Süßwassergrenze (also ev. auch einen Teil der Mündungen!) und die Salzwassermoore, die mit dem Meer in Verbindung stehen. Dies ist in dem Fall von Bedeutung, weil die europäische Richtlinie, die in Frankreich ab dem 1.1.89 gültig ist, ein weniger strenges Qualitätsziel für das Küstenmeer festlegt, nämlich von 2,5 µgr /l. Der europäische Grenzwert für die Mündungsgewässer bleibt jedoch auch bei 0,5 Mikrogramm.

Dieses Qualitätsziel ist nicht ab sofort, sondern schrittweise zu erreichen. Dabei soll, wie bei Quecksilber, die maximale Verdünnung im Empfangsgewässer erstrebt werden. Auch darf der Konzentrationszuwachs eine Grenze von 50% im Vergleich zu der Ausgangskonzentration nicht überschreiten; letzteres gilt nur für neue Anlagen. Bei bereits existierenden Anlagen muß eine allmähliche Verringerung in dieselbe Richtung erreicht werden. Anders als bei der Quecksilbermaßnahme ist hier leider keine Anpassungsfrist für die alten Anlagen festgelegt.

Es ist zu beachten, daß dieses Qualitätsziel nicht quellenbezogen und demnach nicht nur für die industriellen Emissionen gültig ist, wie das bei dem in der gleichen

---

<sup>16</sup> Die Richtlinie gilt für bestimmte Industriebereiche, die sich mit den in der Maßnahme genannten Kadmiumquellen weitgehend übereinstimmen.

Maßnahme empfohlenen Emissionsgrenzwert der Fall ist. Dies ist vor allem bei der Genehmigung der Herstellung und dem Gebrauch von Düngemitteln von Bedeutung, weil dieser Umweltschutzbelang, d.h. der Schutz gegen Kadmium-Verschmutzung, dabei zu berücksichtigen ist.

In dieser Maßnahme wird weiterhin empfohlen, Konzentrationsgrenzwerte für eßbare Meeresorganismen festzulegen, wenn dies aufgrund der lokalen Bedingungen erforderlich ist (6.2.ii,e). Im Jahre 1991 sind auf Initiative des französischen Umweltministers eine Verordnung und eine ministerielle Entscheidung erlassen worden, die diesbezüglich eine allgemein abgefaßte Vorschrift enthalten. Es handelt sich um Art. 4bis, Abs.5 der *arrêté* vom 22.8.1991<sup>17</sup> und um den ersten Anhang der Verordnung 91-1283<sup>18</sup>. In beiden Fällen sind für Kadmium und andere Metalle keine konkreten Grenzwerte vorgesehen, sondern allgemeine Leitlinien, wie z.B., daß die Konzentration jeder Substanz im Muschelfleisch die gute Qualität der Muschelprodukte gewährleisten muß (*arrêté* 22-8-1991) oder, daß diese Konzentration im Gewässer oder im Muschelfleisch ein Niveau nicht überschreiten darf, jenseits dessen es zu schädlichen Auswirkungen für die Muschel und deren Schalen kommen kann. Aus der in der Sitzung der Parteien noch vor dieser Gemeinsamen Maßnahme angenommenen „*assessment of the state of pollution*“ läßt sich schließen, daß der Beitrag der aus dem Meer stammenden Nahrung zur gesamten Kadmium-Aufnahme beim Menschen im Vergleich zu anderen Quellen nur von geringer Bedeutung ist. Deswegen hält man es im Rahmen der Empfehlung nicht für nötig, einheitliche Grenzwerte für aus dem Meer stammenden Nahrung festzulegen.

Schließlich werden die Parteien aufgefordert, Ersatzstoffe und Alternativtechnologien zu fördern, um die Kadmiumverschmutzung zu verringern (6.2.ii, g). Diese am Vorsorgeprinzip orientierte Empfehlung kann erst seit der ministeriellen Entscheidung vom 01.03.93 einen sicheren Ansatzpunkt für ihre Umsetzung ins französische Recht finden. Gemäß Art. 2 Abs. 1 „müssen die Anlagen auf solche Art und Weise konzipiert sein, daß die Emissionen von Schadstoffen in die Umwelt begrenzt werden, vor allem

<sup>17</sup> „*Modifiant l'arrêté du 20.11.1979 relatif à la lutte contre la pollution des eaux*“.

<sup>18</sup> „*relatif aux objectifs de qualité assignés aux cours d'eau, sections de cours d'eau, canaux, lacs ou étangs et aux eaux de la mer dans les limites territoriales*“, *Code Permanent Environnement et Nuisances, Feuilletts* 84 (15.2.1992), S. 2940.

durch den Einsatz sauberer Technologien, die Entwicklung von Valorisierungstechnologien, die selektive Sammlung und Aufbereitung der Abwässer und der Abfälle entsprechend deren Merkmalen und die Verringerung der Abwässer- und Abfallmengen“. Während die Wasserschutzgesetzgebung keine konkrete Vorsorgemaßnahmen enthält<sup>19</sup> und die Gesetzgebung über die „*installations classées*“ dem Prinzip nur vereinzelt und – durch die Bedingung der wirtschaftlichen Kapazität eingeschränkt – Rechnung trägt<sup>20</sup>, finden wir im Art. 2 der *arrêté* vom 1993 die das Vorsorgeprinzip bis jetzt am konsequentesten widerspiegelnde Regelung des französischen Rechts, erlassen zur Ausführung sowohl der wasserschützenden als auch der anlagebezogenen Gesetzgebung. Dies mag z.T. auch auf die Natur der *arrêté* als Ausführungsregelung zahlreicher europäischen Richtlinien und internationaler Empfehlungen zurückzuführen sein.

#### 4.2.4. Organohalogene Verbindungen<sup>21</sup>: die GM als Maßstab für die Ausführung der nationalen Regelungen

Diese Maßnahme beruht auf der Einschätzung, daß der Konsum von Meeresnahrung, die bestimmte Organohalogenverbindungen enthält (HCB, HCH und Heptachlor) kein großes Gesundheitsrisiko darstellt, allerdings unter der Voraussetzung eines geringen oder mittleren Konsums<sup>22</sup>. Deswegen ist hier nur für das viel schädlichere DDT ein Qualitätsziel angenommen worden. Rätselhaft bleibt jedoch, warum für das ebenfalls sehr schädlich bezeichnete PCB<sup>23</sup> keine konkrete Regelung empfohlen ist. Hinzu kommt die Tatsache, daß hier weder auf die einschlägige europäische Richtlinie 86/280 hingewiesen wird noch ein Emissionsgrenzwert bestimmt ist. Die einzelnen Quellen der Verschmutzung (industrielle Herstellung und Gebrauch des Pestizides) bleiben ebenfalls unerwähnt. Die Annahme des Qualitätszieles ist aber einer bestimmten Frist unterstellt: es muß ab dem 01.01.1991 von den Parteien angenommen werden. Ab demselben Datum müssen die Vertragspartner im Zweifelsfall – die

<sup>19</sup> REHBINDER, E., Das Vorsorgeprinzip im internationalen Vergleich, Düsseldorf; Werner-Verl., 1991., S. 135, wonach es sich bei den einschlägigen Maßnahmen „eher um eine Konkretisierung des „*best practicable means*“-Konzepts handelt“.

<sup>20</sup> REHBINDER, E., ebd., S. 125-126.

<sup>21</sup> UNEP/(OCA)/MED IG.1/5, Annex V.

<sup>22</sup> „*Safe for low and mostly safe for medium consumption*“.

<sup>23</sup> „*The intake of DDT and PCB from one fish meal per week elevates life-time-risk above 10<sup>-5</sup>*“.

Formulierung ist hier nicht klar genug – den „*International Code of Conduct*“ über die Verteilung und den Gebrauch von Pestiziden, angenommen bei der FAO-Konferenz im Jahre 1985, anwenden.

In Frankreich ist auch in diesem Fall die ministerielle Entscheidung vom 1.3.1993 relevant. Es handelt sich wieder um den Art. 32 Abs. 4, der auf die EG-Richtlinie 86/280<sup>24</sup> verweist. Dort ist für die Herstellung und die „vor Ort Aufteilung“ des DDT ein Emissionsgrenzwert von 0,2 mg/l vorgesehen. Ob dieser Emissionsstandard zum erwünschten Qualitätsziel führt, bleibt unklar. Eine konsequente Umsetzung der Maßnahme würde bedeuten, daß der Emissionsgrenzwert nur bis zur Erreichung und Einhaltung des genannten Qualitätszieles angewendet wird. Wenn sich aber aus den konkreten Bedingungen (Gewässer- und Ausflußlage, bereits existierende Belastung, biologische, chemische und physikalische Merkmale des Empfangsmilieus) ergibt, daß ein strengerer Emissionswert oder ein absolutes Einleitungsverbot zur Erhaltung des Qualitätszieles erforderlich ist, dann soll dies durchgesetzt werden. Diese, möglicherweise strengere, DDT-Bekämpfung wird im französischen Recht durch die Tatsache ermöglicht, daß sowohl die produzierenden genehmigungspflichtigen Anlagen als auch der Gebrauch von Pestiziden durch eine präfektorale Entscheidung genehmigt werden müssen. Dort können dann auch ad hoc strengere Maßnahmen vorgeschrieben werden.

Dort aber, wo es in der französischen Gesetzgebung Hinweise auf Qualitätsziele gibt, ohne daß sie in Bezug auf die Organohalogenverbindungen näher bestimmt sind, nämlich bei den Vorschriften über die Muschelgewässer, dort kann das in der Maßnahme vorgesehene Qualitätsziel zur Konkretisierung der unbestimmten Ermächtigungsnormen dienen. Es handelt sich vor allem um die schon erwähnte Stelle im Art. 2 Abs. 6 der ministeriellen Entscheidung vom 22.8.1991<sup>25</sup> und um den ersten Anhang der Verordnung 91-1283<sup>26</sup>. Demnach muß die Einleitungsgenehmigung solche Bedingungen vorschreiben, daß „*en ce qui concerne les substances organohalogénées*

<sup>24</sup> PRIEUR jedoch erwähnt ein ab dem 1.1.81 absolutes DDT-Verbot, verankert auf den EG-Richtlinien 79-117 mod. durch 86-214!, in *R.J.F.* 2-1987, S. 206.

<sup>25</sup> „*modifiant l'arrêté du 20 novembre 1979 relatif à la lutte contre la pollution des eaux*“.

<sup>26</sup> „*relatif aux objectifs de qualité assignés aux cours d'eau, sections de cours d'eau, canaux, lacs ou étangs et aux eaux de la mer dans les limites territoriales*“, *Code Permanent Environnement et Nuisances Feuilletés* 84 (15.2.1992), S. 2940.

*la limitation de la concentration de chaque substance dans la chair de coquillage*“ deren gute Qualität garantiert wird. Ab dem 1.1.91 kann und soll das von den Parteien angenommene Qualitätsziel den Maßstab für die Ausführung dieser Regelung durch die einschlägigen präfektoralen Entscheidungen darstellen. Wichtig ist, daß die Regelung, sowohl Einleitungen im Sinne der allgemeinen Wasserschutzgesetzgebung, als auch solche, die von klassifizierten Anlagen ausgehen, betrifft.

Die Tatsache, daß die Parteien bis jetzt nur für das DDT ein Qualitätsziel festgelegt haben, darf nicht über den eigentlichen normativen Inhalt der Schwarzen Liste hinwegtäuschen. Demnach muß die Verschmutzung des Mittelmeers durch alle Organohalogenverbindungen eliminiert werden. Diese für die Parteien verbindliche Regelung muß entsprechend den jeweiligen örtlich-nationalen Bedingungen umgesetzt und in der Verwaltungspraxis berücksichtigt und beachtet werden.

Eine Basis dafür bietet auch hier Art. 32 Abs. 4 der ministeriellen Entscheidung von 1993 mit Verweis auf die einschlägigen EG-Richtlinien über bestimmte Organohalogenverbindungen, nämlich über CCl<sub>4</sub>, PCP, „drines“, HCB, HCB<sub>2</sub>D, CHCl<sub>3</sub>, EDC, TRI, PER, TCB, wo auch die Emissionsgrenzwerte festgelegt sind, gültig jedoch nur für eine begrenzte Anzahl von genehmigungspflichtigen Anlagen. Auch die französischen Regelungen über Pestizide sind hierfür von Bedeutung<sup>27</sup>. Es handelt sich vor allem um die Herstellungsgenehmigung und die Gebrauchsbedingungen (Ges. vom 2.11.1943 modif. durch Ges. vom 22.12.1972). In diesem Punkt ist der zweite Absatz der Gemeinsamen Maßnahme von 1989 von Bedeutung, die den Vertragspartnern empfiehlt den „Code International de conduite sur la distribution et l'utilisation des pesticides tel qu'il a été adopté par la Conference de la FAO en 1985“ anzuwenden.

---

<sup>27</sup> S. PRIEUR, *RJI*: 2-1987, S. 206-212.

#### 4.2.5. Organozinnverbindungen<sup>28</sup>: Nähe der nationalen Normen zu den Geboten der GM

Im Teil der einschlägigen Maßnahme, wo es um die Einschätzung der vorhandenen Verschmutzung durch Organozinnverbindungen geht, sind die davon am meisten betroffenen Meeresregionen erwähnt. Es handelt sich: a) um Empfangsgewässer von Industrieabwässern, deren Entstehung mit dem Gebrauch von TBT als Verschmutzungsbekämpfer<sup>29</sup> in kühlenden Röhren verbunden ist, b) um Häfen mit kommerzieller Nutzung, wo Handelstätigkeiten gleichzeitig mit Schiffserhaltungsaktivitäten (vor allem: Streichen) stattfinden, die große Mengen von industriellen und anderen Abwässern enthalten, c) Schiffsmarinen für „*pleasure boats*“ und d) Regionen mit marinen Kulturen.

Dennoch betrifft die empfohlene Maßnahme nur zwei von den potentiellen Verschmutzungsquellen und zwar a) Schiffe mit maximaler Länge von 25m (!) und b) Bauten, Werkzeug und Geräte, die bei den marinen Kulturen gebraucht werden. In diesen beiden Fällen muß der Gebrauch von Organozinnverbindungen als Imprägnierungsstoff ab dem 1.7.1991 verboten werden. Die Maßnahme soll nicht für Schiffe gelten, die zu öffentlichen, nicht kommerziellen Zielen gebraucht werden. Ausnahmsweise und nach Informierung des Sekretariats kann den Vertragspartnern, die diese Maßnahme innerhalb der angegebenen Frist nicht realisieren konnten, eine weitere zweijährige Frist eingeräumt werden.

Zur Kontrolle der durch den Gebrauch dieser Stoffe beim Schiffstreichen verursachten Meeresverschmutzung wurde in Frankreich bereits im Jahre 1982 die Verordnung 82-782 erlassen<sup>30</sup>. Die Verordnung sieht ein ähnliches Verbot des Gebrauchs von Organozinnverbindungen beim Streichen von Schiffen vor, deren Länge die 25m nicht überschreitet (Art. 1 Abs. 1) vor. Der Gebrauch von Organozinnverbindungen bei Bauten, Werkzeug und Geräten, die bei den marinen Kulturen gebraucht werden, bleibt jedoch im Rahmen dieser Verordnung ungeregelt. Ausgenommen aus dem Verbot sind

<sup>28</sup> Sixth Ordinary Meeting of the Contracting Parties, Athens, 3-6 October 1989, UNEP (OCA/MED IG.1/5).

<sup>29</sup> engl. *antifoulant*, franz. *antisalissure*.

<sup>30</sup> 14.9.1982, „*utilisation des peintures marines antisalissures*“, (I.O. 16.9, S. 2792).



außerdem Schiffe und andere Wasserfahrzeuge, deren Rumpf „en alliance leger“<sup>31</sup> gebaut ist (Art. 2).

#### **4.2.6. Organophosphorverbindungen<sup>32</sup>: Die Genehmigung als Legitimationsbasis der Verschmutzung**

Mit den Organozinnverbindungen endete auch die Liste der in der UNEP-Gesamtausgabe (1990) veröffentlichten Gemeinsamen Maßnahmen der Vertragspartner, die bis zu jenem Zeitpunkt vereinbart worden waren. Diese Maßnahmen betreffen fünf von den insgesamt neun Stoffgruppen der Schwarzen Liste des Protokolls. In der darauffolgenden ordentlichen Sitzung der Parteien<sup>33</sup> wurden dann weitere drei Gemeinsame Maßnahmen vereinbart. „Ungeregelte“ blieb nur der Fall der „Stoffe mit nachgewiesenen karzinogenen, teratogenen und mutagenen Eigenschaften im Meeresmilieu etc“ (Anhang I, A.8).

Die Maßnahme über die Organophosphorverbindungen basiert auf der Feststellung, daß einerseits die Angaben über das Verschmutzungsniveau des Mittelmeers, die Herstellung und den Gebrauch solcher Stoffe<sup>34</sup> selten, lückenhaft und unzuverlässig sind, während es andererseits als wahrscheinlich erscheint, daß die potentiellen Auswirkungen dieser Verschmutzungsart auf die Meeresökosysteme unterschätzt worden sind. Daraus kommt man zum Schluß, daß „dem Prinzip des Vorsorgekonzepts gefolgt werden kann“<sup>35</sup>.

Der erste Teil der Maßnahme enthält Empfehlungen, die einem Vorsorgekonzept des Problems entsprechen. Die zwei Hauptverpflichtungen der Vertragspartner bestehen demnach darin, Maßnahmen zu fördern, so daß a) die Verringerung der Einleitungen in die Meeresumwelt und b) die schrittweise Beseitigung bis zum Jahre 2005 ermöglicht

---

<sup>31</sup> „in leichter Verbindung“.

<sup>32</sup> UNEP(OCA)/MED IG.2/4.

<sup>33</sup> 7. ordentliche Sitzung, Kairo, 8-11.11.1991, UNEP(OCA)/MED IG.2/4.

<sup>34</sup> „tant pesticides que non pesticides“, UNEP(OCA)/MED IG.2/4, Annexe IV, S. 18.

<sup>35</sup> So wörtlich im Dokument der Sitzung, S. 18 des IV. Anhangs. Unter „Prinzip der Vorsorgeannäherung im Festlandsprotokoll“ versteht man die in derselben Sitzung angenommene Orientierungsanweisung, UNEP(OCA)/MED IG.2/4, Annexe IV, S. 3.

ist. Davon sollten Organohalogenverbindungen betroffen sein, die für die menschliche Gesundheit und die Umwelt gefährlich sind, ohne nähere Bestimmung und Aufzählung dieser Verbindungen. Diese Unklarheit ist auch die größte Schwäche dieser Maßnahme, weil sie die Bestimmung der gefährlichen Stoffverbindungen dem Ermessen der Parteien vollkommen überläßt. Es wird weiterhin konkretisiert, was die nationalen Maßnahmen vor allem enthalten sollen. Es handelt sich hauptsächlich um die Einführung von alternativen pflanzenschützenden Methoden in der Landwirtschaft, sowie die entsprechende finanzielle und technische Unterstützung zur erforderlichen Ausbildung der Landwirte. Hinzu müssen Unterstützungsmaßnahmen für die Landwirtschaftsforschung, die langfristige Ausbildung für einen sicheren und effizienten Pestizidengebrauch sowie eine ökologisch rationelle Verwaltung der landwirtschaftlichen Verfahren zur Bekämpfung der Schädlinge („*ravageurs*“) kommen.

Aus diesen vagen Formulierungen lassen sich schlecht konkrete Maßnahmen und direkt anwendbare Vorschriften ableiten. Im Hinblick auf die französische Pestizidgesetzgebung ist zunächst zu bemerken, daß das geltende System der vorherigen Herstellungsgenehmigung (Ministerium für Landwirtschaft)<sup>36</sup> eine erste Grundlage für die Anwendung Vorsorge-Maßnahmen bieten kann, wenn eine entsprechende Orientierung im Pestizidgesetz (L. 2.11.1943 mod. 22.12.1972) verankert ist. Da aber das Gesetz wie der größte Teil der französischen Umweltschutzgesetzgebung gefahrenabwehriorientiert ist, weist es ausgerechnet diejenigen Schwächen auf, die durch die hier besprochene Maßnahme beseitigt werden sollen und ist für deren Umsetzung ungeeignet<sup>37</sup>.

In der Kritik des Genehmigungssystems (=homologation) für Pestizide in Frankreich finden wir mehr oder weniger die Argumentation, die als Grundlage für die Annahme des Vorsorgeprinzips bei der Verschmutzungsbekämpfung durch Organophosphorverbindungen in der siebten Sitzung der Parteien der Barcelona-Konvention gedient hatte; es ging damals nämlich um die mangelnde Informierung über Quellen, Ausmaß und Auswirkungen der Verschmutzung. Diesen Mangel an

<sup>36</sup> PRIEUR, *RJE* 2-1987, S. 206.

<sup>37</sup> Dazu ausführlich PRIEUR, ebd., S. 208.

Informationen, der im Rahmen des Homologationssystems zur Genehmigung von – potentiell – gefährlichen Stoffen führt, versucht der französische Gesetzgeber durch die Ermöglichung von *ad hoc* strengeren Maßnahmen in der Anwendungsphase auszugleichen. Diese Haltung des französischen Gesetzgebers ist genau das Gegenteil eines Vorsorgeansatzes, doch wegen des Ausmaßes des Problems und der Gefährlichkeit seiner Auswirkungen erscheint sie als die einzig geeignete.

Der französischen „Lösung“ der vorherigen Genehmigung schließt sich auch der zweite, seinem Wortlaut nach „direkt anzuwendende“ Teil der Gemeinsamen Maßnahme über die Organophosphorverbindungen an. Demnach haben die Parteien darauf zu achten, daß Produkte, die solche Verbindungen enthalten, auf dem Territorium der Vertragspartner nicht gebraucht werden, es sei denn, sie sind genehmigt und es gilt als bewiesen, daß „keine direkte Auswirkung auf die Gesundheit von Menschen und Tiere und keine unannehbare Auswirkung auf die Umwelt“ vorliegen.

Hier findet sich eine fürs französische Gewässerschutzrecht typische und stark kritisierte Auswahl, die einen Gegenpol zur Vorsorge beinhaltet. Es handelt sich um die „Legitimierung“ umwelt(wasser-)schädlicher Aktivitäten über den Weg der Verwaltungsgenehmigung. Charakteristisch ist hierzu vor allem der Art. 2 des Wasserschutzgesetzes von 1964<sup>38</sup>, das sogar zur Legitimierungsgrundlage für eindeutig meeresverschmutzende Einleitungen wurde<sup>39</sup>. „Ehrlicher“ ist in dieser Hinsicht die entsprechende Stelle im neuen Wasserschutzgesetz 92-3, Art. 8.3 und 8.4, wo kein allgemeines Verbot mehr vorkommt sondern lediglich die Verwaltung ermächtigt wird, die Voraussetzungen zu bestimmen, unter denen eine Einleitung oder ein Produkt verboten oder kontrolliert werden kann, wenn der Verdacht besteht, daß dadurch die Wasserqualität verändert oder verschlechtert wird.

Wie in der Gemeinsamen Maßnahme so besteht auch im neuen französischen Wasserschutzgesetz die Möglichkeit, ein eindeutig wasserverschmutzendes Produkt zu

---

<sup>38</sup> Über die relevante parlamentarische Debatte siehe JEANSON, P., a.a.O. (Teil 3, 1, Fußn.18), S. 257-258.

<sup>39</sup> JEANSON, ebd., S. 261: „On peut donc conclure au vu de ce bilan jurisprudentiel que l'article 2 de la loi du 16 décembre 1964 n'a apporté aucune contribution à la protection du milieu marin et sa suppression éviterait qu' il soit à nouveau utilisé par les pollueurs pour tenter d'échapper à leur responsabilité“.

genehmigen, unter Voraussetzungen, die durch einen „*décret en Conseil d'État*“ zu bestimmen sind. Es ist interessant, daß eine ähnliche Haltung der Vertragspartner nur im Falle der Organophosphorverbindungen zu finden ist und zwar gleichzeitig mit der Empfehlung der bis jetzt deutlichsten Vorsorgemaßnahmen. Es fragt sich auch inwieweit diese Haltung mit der Tatsache zusammenhängt, daß der französische Pestizidenmarkt „*un des plus importants au monde puisque il est le troisième après les États-Unis et le Japon*“ ist<sup>40</sup>. Der einzige Punkt in dieser Gemeinsamen Maßnahme, der dieser «großzügigen» Haltung und dem entsprechenden Ermessensspielraum der Parteien eine Grenze setzt, ist die angegebene Frist („*d'ici à l'an 2005*“), innerhalb der die schrittweise Eliminierung der „gefährlichen“ Organophosphorverbindungen durchgeführt werden muß. Eine nähere Bestimmung dieser „gefährlichen“ Verbindungen würde allerdings dieser Maßnahme erst richtig einen konkreten, anwendbaren Inhalt verleihen.

#### **4.2.7. Persistente synthetische Stoffe<sup>41</sup>: Unzulänglichkeit der vertragskonformen Auslegung der französischen Gesetzgebung**

Die im Rahmen des MED POL geführte Untersuchung<sup>42</sup> hat Informationen über Quellen und Qualität dieser Verschmutzungsart des Mittelmeers geliefert: es handelt sich zu 3/4 um Plastik, vorwiegend Getränke- Lebensmittel- und Kosmetikbehälter, die von den Küstenbesuchern dort hinterlassen werden. Zur Bekämpfung dieser Verschmutzungsquelle wird empfohlen a) die Bevölkerung, vor allem die jungen Leute zu sensibilisieren, damit sie keine solchen Objekte an den Stränden liegenlassen, bzw. in die Küstengewässer, auf die hohe See von Schiffen aus oder in die Flußbette werfen, b) den Gebrauch von biologisch abbaubaren Stoffen und die Forschung für deren Entwicklung zu fördern und c) die Förderung von Strandsäuberungsoperationen und die Ermutigung der lokalen nationalen Behörden, solche Operationen selbst durchzuführen. Es handelt sich dabei ersichtlich um Empfehlungen von Maßnahmen allgemeinen Charakters. Hierfür könnte es zwei verschiedene, entgegengesetzte Erklärungen geben: entweder ist das Problem von geringer Bedeutung (siehe unten über die radioaktive

---

<sup>40</sup> PRIEUR: *RJE* 2-1987, S. 201.

<sup>41</sup> 7. ordentliche Sitzung, Kairo, 8-11 Oktober 1991, UNEP(OCA)/MED IG.2/4, Annexe IV, S. 19-21.

<sup>42</sup> UNEP(OCA)/MED WG.25/Inf.5.

Verschmutzung des Mittelmeers) und dementsprechend halten es die Parteien für unnötig, einen konkreteren Hinweis, z.B. ein befristetes Verbot oder Grenzwerte einzuführen oder aber das Problem ist schwer zu lösen, vor allem weil die Verschmutzungsquelle zerstreut und deswegen schwer kontrollierbar ist.

Die Art und Weise, wie die einschlägige europäische und französische Gesetzgebung mit dem Problem der sogenannten MES(T) („*matières en suspension totales*“) umgeht, weist eher auf die zweite Erklärung hin. So finden wir im Anhang der Richtlinie des Rates 76/160<sup>43</sup> über die Qualität der Badegewässer als Leitangabe das Wort „*absence*“ und keine weitere Angabe in imperativer Form. Der französische Gesetzgeber macht von der Ermessensfreiheit Gebrauch, die ihm dadurch überlassen ist (gem. Art. 3.3 der Richtlinie müssen sich die Vertragspartner bemühen, diese Werte „*en tant que guides*“ zu beachten) und stellt in den entsprechenden Verordnungen 81-324 und 91-980 keine Qualitätsziele im Hinblick auf solche Stoffe fest. Das angestrebte Ziel bleibt jedoch die vollkommene Beseitigung, die Abwesenheit von MEST in den Badegewässern. Hierzu ist zu bemerken, daß der Begriff „*matières en suspension totales*“ sowohl in der französischen als auch in der europäischen Regelung weiter als der Begriff „dauerhafte synthetische Stoffe, die im Wasser schwimmen, versinken oder in Suspension gehen.“ (Schwarze Liste, Anh. I.A.7 des Protokolls) ist.

Ebenfalls zurückhaltend ist der französische Gesetzgeber bei der Festlegung der Qualitätsziele für Muschelgewässer. In der ministeriellen Entscheidung vom 22.8.1991, die die Entscheidung vom 20.11.1979 modifizierte, ist vorgeschrieben, daß Einleitungen (von klassifizierten oder nicht-klassifizierten Anlagen) keinen Zuwachs der MES um mehr als 30% in derartigen Gewässern verursachen dürfen. Dieser Orientierungspunkt muß bei der Genehmigungserteilung für Einleitungen oder Anlagen beachtet werden. In der späteren Verordnung 91-1283, Anhang I, finden wir in der entsprechenden Stelle über die MES die Angabe, daß „*les valeurs de ces paramètres...sont pris en compte dans le cadre de la réglementation générale sur la lutte contre la pollution des eaux*“. Zu den beiden genannten Qualitätszielen (Anstreben der vollkommenen Abwesenheit bei Badegewässern und Vermeiden des Zuwachses

---

<sup>43</sup> 8.12.1975, L31/1, 5.2.1976.

von mehr als 30%) wird auch ein Emissionsgrenzwert der ministeriellen Entscheidung vom 1.3.1993 über bestimmte *installations classées* hinzugefügt. So haben gem. Art. 32.1 der „*arrêté 1993*“ direkte Einleitungen von Industrieabwässern in die natürliche Umwelt, wenn der maximale genehmigte tägliche Ausfluß die 15 kg nicht überschreitet, einen Grenzwert von 100 mg/l und, bei jedem größeren Ausfluß, einen Grenzwert von 35 mg/l einzuhalten.

Vorschriften betreffend die MES finden wir auch in den Verwaltungsvorschriften über Kläranlagen und Stadtkanalisationen. Als Beispiele werden hier a) die präfektorale Entscheidung vom 12.1.1993 über die Einleitung der aufgearbeiteten Abwässer der Kläranlage der Stadt Berre l'Etang (Großraum der Industriezone Marseille) ins Mittelmeer und b) die kommunale Kanalisationsverordnung der Stadt Marseille vom 11.9.1989 genannt. Im ersten Fall werden Emissionsgrenzwerte für die MEST in den Artikeln 2.2. und 2.3. festgelegt. Im zweiten Fall werden die Industrieabwässer, die in die Stadtkanalisation eingeleitet werden, der Bedingung unterstellt, keine MES zu enthalten, vor allem zum Schutz der guten und sicheren Funktion der Kanalisation (Art. 19 Abs. 2c).

Aus der obigen Darstellung folgt, daß die französische Gesetzgebung das Thema „MEST“ ausführlich, wenn auch nicht einheitlich, regelt. Die in der Gemeinsamen Maßnahme festgelegten Ziele der Publikumssensibilisierung und der Strändereinigungsoperationen befinden sich eher im Bereich der politischen Umweltpraxis. Allein das in der Maßnahme enthaltene Vorsorgeziel des Gebrauchs von biologisch abbaubaren Verpackungen (10.ii,e) müßte in der innerstaatlichen Rechtsordnung mehr oder weniger direkte Anwendung finden. Eine solche Umsetzung erfordert aber in diesem Fall auch eine klare, neue rechtspolitische Entscheidung und kann nicht durch vertragskonforme Auslegung des existierenden Rechtsinstrumentariums erreicht werden.

#### 4.2.8. Radioaktive Stoffe<sup>44</sup>: kein Bedarf einer einheitlichen Regelung

Hier werden vor allem Überwachungsmaßnahmen vorgeschrieben, sowie die Verpflichtung, in bestimmten Fällen die Koordinierungseinheit des UNEP über den Aktionsplan bezüglich Einleitungsmengen von Atomanlagen zu informieren. Die Parteien sind zum Schluß gekommen, daß keine gemeinsamen Emissionsnormen für die verschiedenen Atomanlagen der Küstenstaaten erwünscht sind, mit der Begründung, daß „die radioaktiven Einleitungen in die Meeresumwelt Auswirkungen haben, die für die einzelnen betroffenen Stellen unterschiedlich sind“.

### 4.3. Die Umsetzung des Beseitigungsgebots in Griechenland

#### 4.3.1. Quecksilber: Allgemein

Konkrete Vorschriften über die Einleitung von Quecksilber ins Wasser, betreffend Emissionsgrenzwerte und Meßmethoden, d.h. Themen, die die Vertragspartner in den entsprechenden Gemeinsamen Maßnahmen einheitlich zu regeln beabsichtigen, finden wir sowohl in den Entscheidungen lokaler Tragweite der Bezirksleiter<sup>45</sup> als auch **b)** im u.a. auch zu diesem Zweck<sup>46</sup> erlassenen Akt des Ministerrates Nr. 144 (1987)<sup>47</sup>, sowie in der daraufhin erlassenen ministeriellen Entscheidung 18186/271/24.2.88<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> UNEP(OCA)/MED IG.2/4, ANNEXE IV, S. 21-23.

<sup>45</sup> z.B. in der mehrfach erwähnten Entscheidung Nr. 15549/1983, Regierungsblatt B', Blatt Nr.455, 8.8.83, S. 4032 „über die Bedingungen zur Einleitung von Abwässern und flüssigen Industrieabfällen ins Empfangsgewässer und über die Bestimmung der maximal erlaubten Verschmutzungsgrenzen“.

<sup>46</sup> D.h. zum Schutz der Gewässer vor Verschmutzung durch Quecksilber, siehe den Titel des Aktes des Ministerrates in der folgenden Fußn.4.

<sup>47</sup> Schutz der Gewässerumwelt vor der Verschmutzung, verursacht durch bestimmte gefährliche Stoffe, die dort eingeleitet werden und genauer Bestimmung von Qualitätsgrenzwerten der Gewässer in Kadmium, Wasserstoff und Hexachlorocyclohexan (HCH), Regierungsblatt A 197, hier aus: *Κώδικας Νομικού Βήματος*, 35, S. 986ff.

<sup>48</sup> „Maßnahmen und Beschränkungen zum Schutz der Gewässer und speziell zur Festlegung von Grenzwerten der gefährlichen Stoffen in den flüssigen Abfällen (Abwässern)“, Regierungsblatt B'126, 3.3.88, S. 1208ff.

#### 4.3.1.1. Emissionsgrenzwerte bei Abwässern und flüssigen Abfällen

Als Beispiel einer Verwaltungsvorschrift lokaler Tragweite nehmen wir – hier auch – die Entscheidung Nr.15549/8.8.83 des Bezirksleiters von Thessaloniki. Die dort festgelegten Emissionsgrenzwerte für Quecksilber stimmen mit denen der Gemeinsamen Maßnahme von 1987<sup>49</sup> überein<sup>50</sup>. Auch die im 6. Absatz der Entscheidung vorgesehene Meßfrequenz entspricht der in der Gemeinsamen Maßnahme (Abs. b) empfohlenen Durchschnittsprobeentnahme auf 24stündiger Basis. Was in der griechischen Gesetzgebung fehlt, ist die Vorsorge für die Umsetzung des dritten Absatzes der Gemeinsamen Maßnahme, betreffend die Lage der Abflußrohre der neuen Einleitungen, damit die erforderliche Auflösung im Wasser ermöglicht wird und damit die Zunahme des Quecksilbergehalts in den lebenden Organismen und im Sediment bestimmte Grenzen<sup>51</sup> nicht überschreitet. Eine einschlägige Regelung befindet sich im späteren Akt des Ministerrates von 1987; im zweiten Absatz des Anhangs B ist nämlich vorgesehen, daß die totale Konzentration von Hg<sup>52</sup> im Sediment und in den lebenden Organismen, einschließlich Fische, im Laufe der Zeit nicht wesentlich zunehmen darf. Diese Vorschrift ist sehr allgemein formuliert, vor allem im Vergleich zu den konkreteren Angaben und Zunahmegrenzwerten (50% in einem Radius von 5km rund um die Einleitungsstelle) der Gemeinsamen Maßnahme von 1987. Deswegen kann hier der einschlägige Text der Gemeinsamen Maßnahme (Abs. c) als Auslegungs- bzw. Konkretisierungsmaßstab und Orientierungshinweis dienen.

Wenn man von einer unmittelbaren Wirksamkeit der Gemeinsamen Maßnahme ausgeht, dann kann man das Ermessen der (die Genehmigungen erteilenden) Verwaltungsbehörde an dieser Stelle als durch die internationale Regelung gebunden betrachten. Anhand der bisherigen Praxis des griechischen Richters könnte man vermuten, daß eine solche Auslegung und Anwendung der nationalen und der internationalen Regelung zumindest seitens des Verwaltungsrichters durchaus

<sup>49</sup> Fifth Ordinary Meeting of the Contracting Parties, Athens 7-11 September 1987, UNEP/IG.74/5 und COMMON MEASURES, MAP Technical Reports Series No33, UNEP Athens 1990, S. 11.

<sup>50</sup> Der Wert beträgt 0,05 mg/l: Gem. Maßn. vom September 1987, Abs. a (auf Monats-Basis), Entscheidung des Bezirksleiters von Thessaloniki vom Juli 1983, Art. III, Abs. A, Übersicht I und II mit Stoff- und mit der Emissionsgrenzwerten-Liste).

<sup>51</sup> „50% par rapport aux niveaux naturels de base“.

<sup>52</sup> Auch: von Cd und HCH.



akzeptabel ist. Die Wahrscheinlichkeit einer solchen Rechtsprechung verblaßt jedoch vor allem angesichts der Tatsache, daß die Gemeinsamen Maßnahmen im Inland offiziell weitgehend unveröffentlicht bleiben.

Während der vorerwähnte Akt des Ministerrates von 1987 hauptsächlich Qualitätsgrenzwerte vorschreibt, die also mit dem in der Gemeinsamen Maßnahme der Vertragspartner festgelegten Emissionsgrenzwert von 0,5mg/l nicht (oder nicht direkt) vergleichbar sind, setzt der griechische Normgeber im ministeriellen Erlaß von 1988 Hg-Emissionsgrenzwerte für die Abwässer bestimmter Industriezweige fest. Diese Grenzwerte sollen eingehalten werden, es sei denn, die im ministeriellen Akt vorgeschriebenen Qualitätsgrenzwerte können in der betroffenen Region auch mittels anderer Maßnahmen eingehalten werden (Art. 4 Abs. 3 des Erlasses). Daraus läßt sich schließen, daß das normative Ziel auch hier die Einhaltung der Qualitätsgrenzwerte im Gewässer ist. Die im Anhang A des Erlasses vorgeschriebenen Emissionsgrenzwerte für die verschiedenen Industriezweige betragen alle den auf monatlicher Durchschnittsbasis auch von den Vertragspartnern der Barcelona-Konventionen geforderten Wert von 0,5mg/l. Wenn man an dieser Stelle der internationalen Vorschrift, d.h. dem in der Gemeinsamen Maßnahme der Vertragspartner festgelegten Grenzwert, einen höheren Rang einräumt, so bekommt dieser Emissionsgrenzwert einen absoluten Inhalt; er dürfte auch dann nicht überschritten werden, wenn vom nationalen Gesetzgeber festgelegte Qualitätsgrenzwerte dies erlauben würden.

#### **4.3.1.2. Grenzwerte betreffend die Gewässerqualität**

Im schon erwähnten Akt des Ministerrates, hauptsächlich erlassen zur Anpassung an die einschlägigen EG-Richtlinien (Hg-, Cd-, HCH-Richtlinien), sind Quecksilber-Qualitätsgrenzwerte für diejenigen Gewässer vorgesehen, die von solchen Einleitungen betroffen sind. So finden wir im 2. Anhang des Aktes einen Grenzwert von 0.3 mg/l für die Küstengewässer<sup>53</sup>. Auch darf gemäß Abs. 3 des gleichen Anhangs die Hg-Konzentration im Fischfleisch die 0.3 mg/kg feuchten Fleisches nicht überschreiten.

---

<sup>53</sup> Für Binnen- und Flußgewässer sind Grenzwerte von jeweils 1 und 0.5 mg/l vorgesehen.

Obwohl die Gemeinsame Maßnahme von 1985<sup>54</sup> den Titel „*Critères provisoires de qualité du milieu pour le mercure*“ trägt, beinhaltet sie **keine Qualitätsgrenzwerte für die Empfangsgewässer**. Sie erwähnt schlicht die vorübergehenden Kriterien des Ausschusses von FAO/OMS bezüglich der vorläufig annehmbaren wöchentlichen Dosis, die 0.3g Hg beträgt, davon 0.2mg maximal in Form von Methylquecksilber für eine Person von 70 kg. Bis heute sind keine weitere Qualitätsgrenzwerte für die Küstengewässer (bezüglich des Quecksilbers) seitens der Vertragspartner der Barcelona-Konvention festgelegt worden. Gemäß Abs. e der Maßnahme von 1985 müssen bloß „die anthropogenen Einleitungen von Quecksilber ins Mittelmeer“ beschränkt werden, bis die Vertragspartner Emissionsnormen vereinbart haben. Unter „Emissionsnormen“ sind hier die später tatsächlich erlassenen, im vorigen Absatz dargestellten gemeinsamen Emissionsgrenzwerte<sup>55</sup> zu verstehen.

Wir stellen also fest, daß wir zum Thema Quecksilber im Rahmen der griechischen Gesetzgebung zweierlei Regelungen haben: ein (auch: europarechtliches) Qualitätsziel und einen (auch: völkerrechtlichen) Emissionsgrenzwert. Hierzu ist zu bemerken, daß das europarechtliche Qualitätsziel wörtlich als solches ins griechische Recht umgesetzt worden ist. Der – auch völkerrechtlich – festgelegte Emissionsgrenzwert wurde hingegen zum Inhalt einer Entscheidung niedrigeren Ranges mit lokaler Tragweite<sup>56</sup>, ohne Hinweis auf die völkerrechtliche Quelle, die ja zum Erlaßzeitpunkt der nationalen Regelung noch nicht einmal vorhanden war<sup>57</sup>. Man könnte sich daher fragen, was passieren würde, wenn aus bestimmten Gründen (sehr saubere Gewässer, hoher Verdünnungsgrad wegen starker Strömungen etc) das (europarechtliche) Qualitätsziel der 0.3 mg/l für die Küstengewässer erreichbar wäre, und zwar auch bei Zulassung eines höheren Emissionsgrenzwertes (als den von 50 µg/l, wie in der GM von 1987 vorgesehen) z.B. bei den Abwassereinleitungen einer bestimmten Industrieanlage oder bei sämtlichen Einleitungen einer bestimmten Region. Wenn hier der einschlägigen Gemeinsamen Maßnahme der Rang der völkerrechtlichen Norm eingeräumt würde -und da sie inhaltlich vollständig und konkret, d.h. geeignet zur unmittelbaren Wirkung ist,

---

<sup>54</sup> Quatrième réunion ordinaire des parties contractantes, Gènes, 9-13 septembre 1985, UNEP/IG.56/5, MAP Technical Reports Series No38, UNEP, Athens 1990, S. 31-32.

<sup>55</sup> 1987, „Mesures pour prévenir la pollution par le mercure“.

<sup>56</sup> Gemeint ist die schon mehrfach dargestellte Entscheidung Nr. 15549/8.8.1983 des Bezirksleiters der Region Thessaloniki.

<sup>57</sup> Die Gemeinsame Maßnahme ist erst vier Jahre später, im Jahre 1987 erschienen.

wäre dies durchaus vorstellbar- dann sollte die völkerrechtliche Norm der europäischen gegenüber den Vorrang haben, u.a. auch, weil die Europäische Gemeinschaft selbst Vertragspartner der Konvention ist. Im diesem Fall sollte der nationale Rechtsanwender die strengere Emissionsnorm als gültig betrachten, selbst wenn das vorgeschriebene Qualitätsziel auch durch weniger strenge Emissionsnormen zu erreichen wäre. Eine solche Auslegung und Erwägung kann auch aus dem Subsidiaritätsprinzip abgeleitet werden, das bei der Umsetzung der gemeinschaftlichen europäischen umweltrechtlichen Regelungen ins nationale Recht zugunsten strengerer nationaler Umweltschutzvorschriften berücksichtigt werden muß.

#### **4.3.2. Altöle<sup>58</sup>: Absolutes Einleitungsverbot durch Anpassung zur EG-Richtlinie 75/439**

Das absolute Einleitungsverbot muß gemäß der Gemeinsamen Maßnahme von 1987 bis zum 1. Januar 1994 umgesetzt worden sein. Diesem Gebot kommt Griechenland mit dem ministeriellen Erlaß 71560/3053/23.10.1985<sup>59</sup> nach, erlassen zum Zweck der Umsetzung ins griechische Recht der einschlägigen EG-Richtlinie 75/439<sup>60</sup>. Im Art. 4 Abs. 1 des Erlasses steht, daß jede Einleitung von gebrauchten Erdölen in die Oberflächen-, die unterirdischen und die Küsten-Gewässer, sowie in die kommunalen Kanalisationen verboten ist. Insofern wird ja auch die auf dem Athener-Protokoll (Art. 5) beruhende Verbotsklausel der Gemeinsamen Maßnahme auf der Ebene der Gesetzgebung umgesetzt. Hierzu ist zu bemerken, daß die Definition des Begriffes „gebrauchte Erdöle“ im Art. 2 des ministeriellen Erlasses weitgehend mit der der Gemeinsamen Maßnahme übereinstimmt. Das absolute Verbot ist im Rahmen der Maßnahme mit der Empfehlung von parallel anzuwendenden, verschmutzungsbekämpfenden Maßnahmen verknüpft, namentlich mit Wiederverwendungsmaßnahmen<sup>61</sup>. Solche Maßnahmen, vorgesehen auch in der erwähnten EG-Richtlinie, sind in den Art.8ff des griechischen Erlaßes enthalten. Demnach sollen eins oder mehrere, zu diesem Zweck mit einer speziellen Genehmigung ausgestattete Unternehmen, Altöle sammeln und ggf. wieder disponieren;

<sup>58</sup> Sixth Ordinary Meeting of the Contracting Parties, Athens, 3-6 October 1989, UNEP(OCA)/MED IG. 1/5.

<sup>59</sup> 1.1.85, Regierungsblatt 665, Band 2.

<sup>60</sup> Richtlinie des Rates, 16.6.1975 „über die Altölbeseitigung“, Nr.L194/31, 25.7.75.

<sup>61</sup> Measures for control of pollution by used lubricating oils, *ibid*, S. 15 (englischer Text), S. 39 (franz. Text).

gemäß der EU-Richtlinie setzt dies eine an die Bürger und die Unternehmen gerichtete Informationskampagne voraus. Nach Presseangaben wird jedoch bezweifelt, ob solche Maßnahmen in Griechenland realisiert worden sind<sup>62</sup>.

### 4.3.3. Kadmium und Kadmiumverbindungen<sup>63</sup>

#### 4.3.3.1. Qualitätsgrenzwerte

Im schon mehrfach erwähnten Akt 144/11.11.87 des Ministerrates ist ein Qualitätsgrenzwert für Kadmium vorgesehen. Dieser Grenzwert entspricht dem in der EG-Richtlinie festgelegten (2,5 µgr/l); er betrifft jedoch gemäß dem Akt (Art. 3b und Anh. B) nur die Küstengewässer landeinwärts der Basislinien, d.h. allein die sogenannten (Meeres-) Binnengewässer. Der Grenzwert ist zwar erheblich höher als der in der – späteren – entsprechenden Gemeinsamen Maßnahme festgelegte Grenzwert von 0,5 µgr /l; letzterer gilt jedoch für die „Meeresgewässer“ im Allgemeinen, d.h. im ganzen Anwendungsbereich des Protokolls, der sowohl die Binnen- als auch die Küstengewässer und die Hohe See beinhaltet („Protokollgebiet“ gem. Art. 3 AP). Bezüglich der Möglichkeit der Anwendung des – strengeren – „internationalen“ Grenzwertes ist eine Vorschrift des Aktes des griechischen Ministerrates wichtig. Auf der Basis des Art. 4 Abs. 2 mit folgendem Wortlaut, wonach „falls in anderen Vorschriften strengere Wasserqualitätsgrenzwerte als die im Anhang B erwähnten existieren oder solche in der Zukunft festgelegt werden, betreffend die Stoffe Hg, Cd und HCH, dann sollen diese vorgehen“. Die Gemeinsame Maßnahme hat zwar eine umstrittene Rechtsnatur, zumal sie im Inland nicht offiziell veröffentlicht ist. Es ist aber nicht ohne weiteres auszuschließen, daß sich die lokalen Behörden darauf berufen, um strengere Qualitätsgrenzwerte für die Meeresgewässer ihrer Zuständigkeit festzuschreiben. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Akt keine Grenzwerte mit direkter lokaler Gültigkeit und Anwendbarkeit festlegt, sondern lediglich die

---

<sup>62</sup> S. KEKIS, K., „H KAΘHMEPINH“ (*I KETHIMERINI, Tageszeitung*), 20.08.1998, S. 20. Dort auch Angaben von Greenpeace über die Menge der in Griechenland produzierten Altschmieröle und anderer Schadstoffe.

<sup>63</sup> Sixth Ordinary Meeting of the Contracting Parties, Athens, 3-6 October 1989, UNEP(OCA)/MED IG.1/5 in: MAP Technical Report Series, UNEP Athens 1990, S.17.

entsprechende Ermessensfreiheit der lokalen Behörden durch die dort vorgesehenen Grenzwerte insofern bindet (Art. 4 Abs. 1).

Die Möglichkeit einer solchen, völkerrechtlich orientierten Verselbständigung seitens der für die Festlegung von Grenzwerten bzw. der Bewilligung von UVP zuständigen Behörden (d.h.: seitens des Bezirkleiters) ist aber sehr unwahrscheinlich. Dieses staatliche Organ ist bis jetzt trotz Verwaltungsreformen vom zentralen Staat vollkommen abhängig und handelt wie jeder Staatsbeamte. Man könnte allerdings die Möglichkeit nicht ausschließen, daß ein von internationalen Organen<sup>64</sup> direkt informiertes, von den Bezirksewohnern gewähltes Verwaltungsorgan die ihm durch den Art. 4 Abs. 2 eingeräumte Ermessensfreiheit in der Zukunft ausnutzen wird, um den Cd-Grenzwert von 0,5 µg/l im Bereich seiner Kompetenz obligatorisch zu machen.

#### 4.3.3.2. Emissionsgrenzwerte

In der Entscheidung des Bezirkleiters von Thessaloniki über das Empfangsmilieu der Bucht Thermaikos<sup>65</sup> finden wir einen Kadmium-Grenzwert für Industrieabwässer, der erheblich strenger ist als der in der Gemeinsamen Maßnahme festgelegte. Der nationale Grenzwert beträgt hier 0,5 mg, während der „internationale“ auf 0,2 mg festgelegt ist. Auch die einschlägige EG-Richtlinie sieht den gleichen Grenzwert vor. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß diese Richtlinie<sup>66</sup> erst ab dem 1.1.89 anzuwenden ist, während die Entscheidung des Bezirksleiters aus dem Jahre 1983 stammt. Der griechische Gesetzgeber folgt ansonsten in solchen Fällen in allen Einzelheiten dem Text der entsprechenden europäischen Richtlinie. Dafür, daß diese Haltung der Verwaltungsorgane die Regel ist, spricht auch die Tatsache, daß bereits im Jahre 1984, in einer späteren Entscheidung des Bezirkleiters der Region Pella<sup>67</sup>, tatsächlich der strengere „europäische“ Grenzwert von 0,2 mg zu finden ist (Art. 1 Abs. b14).

<sup>64</sup> z.B. der *Mediterranean Action Plan* (MAP) des UNEP.

<sup>65</sup> 8.8.83; die präfektorale Entscheidung gilt aber gleichzeitig auch für die halbtrockenen Flußbetten im Großraum Thessaloniki: Themi, Anthemountas, Dentrepotanos.

<sup>66</sup> Richtlinie 83-513 vom 26.9.83, L 291.

<sup>67</sup> Pella befindet sich im NW des Bezirks von Thessaloniki und verfügt über keine Küstengewässer, die Entscheidung betrifft also ausschließlich Binnengewässer. Es handelt sich um die Entscheidung Nr.912/31.12.1984, Regierungsblatt B, S. 8738.

Demnach ist zu erwarten, daß auch die neue Entscheidung des Bezirksleiters der Region Thessaloniki (seit mindestens zwei Jahren in der Verarbeitungsphase) den strengeren völker- und europarechtlich vorgeschriebenen Grenzwert annehmen wird.

#### 4.3.4. Organohalogene Verbindungen<sup>68</sup>

##### 4.3.4.1. Qualitätsgrenzwert über DDT

Die Vertragspartner haben nur für den Stoff DDT ein Qualitätsziel festgelegt (25 µg/l pro Liter). Die einschlägige griechische Gesetzgebung besteht hauptsächlich aus der Umsetzung der entsprechenden EG-Richtlinien ins griechische Recht. Die wichtigste Regelung im Bereich der organohalogenen Verbindungen ist der ministerielle Erlaß 55648/2210/29.4/13.5.91<sup>69</sup>. In diesem sind aber lediglich Emissions- (nicht wie in der Gemeinsamen Maßnahme Qualitäts-) Grenzwerte für mehrere solcher Verbindungen<sup>70</sup> festgelegt. Zu den vom ministeriellen Erlaß betroffenen Stoffverbindungen gehört auch das DDT (Anhang, Abs. 2), für welches ausführliche Emissionsgrenzwerte sowie Grenzwerte der im Endprodukt enthaltenen Stoffmenge auf täglicher und monatlicher Basis festgelegt worden sind. Was die neuen Anlagen betrifft (Art. 3 Abs. 7), „muß nach den bestverfügbaren technischen Mitteln angestrebt werden, Emissionsstandards unterhalb von 1 g/t produzierten Stoffes vorzusehen“ (Anhang, Abs. 2.2). Für die Umsetzung des in der Gemeinsamen Maßnahme vereinbarten Qualitätszieles für DDT, ist die Möglichkeit der sogenannten „speziellen Emissionsgrenzwerte“ von Bedeutung. Gemäß Art. 6.2 des Erlasses dürfen nämlich solche speziellen Grenzwerte, die im übrigen festgelegten Emissionsgrenzwerte nicht überschreiten; sie dürfen also praktisch nur strenger sein als letztere. Bei der Bestimmung dieser Grenzwerte müssen a) die besonderen Bedingungen der Wasserumwelt und b) die Empfindlichkeit der Ökosysteme der Umgebung (Art. 6.1) berücksichtigt werden. Diese „speziellen“ Emissionsgrenzwerte sollen im Rahmen des UVP-Verfahrens (Art. 5 Abs. 1 mit

<sup>68</sup> UNEP(OCA)/MED IG.1/5, Annex V.

<sup>69</sup> „Maßnahmen und Einschränkungen zum Schutz der Gewässerumwelt und Bestimmung von Grenzwerten der gefährlichen Stoffe in den flüssigen Abfällen“, Regierungsblatt B 323, *Κώδικας Νομικού Βήματος* Band 1991, S. 615 ff. Auch hier handelt es sich vorwiegend um die Umsetzung einer EG-Richtlinie, der Richtlinie 86/280 des Rates, ins griechische Recht.

<sup>70</sup> Gemäß dem Anhang des Erlasses sind hier Emissionsgrenzwerte für folgende Stoffverbindungen festgelegt worden: CCl<sub>4</sub>, DDT, PCP, Aldrin, Dieldrin, Endrin, Isodrin, HCB, HCBd, CHCl<sub>3</sub>.

Verweis auf das Umweltgesetz 1650/86 und die Art. 9 und 10 des ministeriellen Erlasses 69269/5387/1990) bestimmt werden. Wenn folglich Mittelmeergewässer von DDT-Einleitungen betroffen sind, dann sollte der entsprechende Verwaltungsakt (d.h. die präfaktorale Entscheidung über UVP und Genehmigung der Einleitung) das von den Vertragspartnern der Barcelona-Konvention vereinbarte Qualitätsziel berücksichtigen und strengere Emissionsgrenzwerte festlegen, zumal ihnen die nationale Gesetzgebung mittels der „speziellen Emissionsgrenzwerte“ die dazu erforderliche Ermessensfreiheit einräumt. Spezielle, also strengere Emissionsgrenzwerte, dürfen für alle organohalogenen Verbindungen festgelegt werden (Art. 5.1 mit Verweis auf Art. 6 Anhang A des Aktes des Ministerrates Nr. 144/2/11.11.87).

Der Gebrauch von DDT als Pflanzenschutzmittel ist seit 1972, gemäß dem ministeriellen Erlaß Nr.231978/2018<sup>71</sup>, verboten. Im Art. 2 des Erlasses ist der Gebrauch von DDT und anderen organohalogenen Präparaten, rein oder gemischt, zum „Schutz der Kulturen und deren Produkte“ verboten. Eine Ausnahme ist im Art. 10 vorgesehen: Demnach darf das Landwirtschaftsministerium begrenzte Mengen der verbotenen Pflanzenschutzmittel verteilen, zum ausschließlichen Zweck der Samendesinfektion. In diesem Fall soll der Gebrauch dieser Mengen unter Aufsicht der zuständigen Behörden stattfinden.

#### **4.3.4.2. Andere organohalogene Verbindungen: PCB, HCH u.ä.**

Es wird kurz auf diejenigen griechischen Normen eingegangen, die sich mit der Beseitigung bzw. Bekämpfung von anderen organohalogenen Verbindungen außer DDT befassen. Obwohl noch keine Gemeinsame Maßnahmen der Vertragspartner vorhanden sind, bleiben das Beseitigungsgebot von Art. 5 und die Schwarze Liste von Anhang I hierfür von Bedeutung. Die Vertragspartner sind nämlich auch abgesehen von der Vereinbarung einer Gemeinsamen Maßnahme verpflichtet, das Ziel des Protokolls zur Beseitigung der Verschmutzung durch alle organohalogenen Verbindungen konsequent zu verfolgen.

---

<sup>71</sup> 13/13 März 1972, Regierungsblatt B'221, hier aus: Παράρτησις (Raptarches, Gesetzessammlung), 16.Eß.66-67, S. 410,27(b): „Über das Handels-, Zirkulations und Gebrauchsverbot zu landwirtschaftlichen Zwecken von DDT- Präparaten“.

Der Umgang mit dem sich in Abfallstoffen befindenden hochtoxischen (organohalogenen) Stoff PCB wurde durch die europäische Richtlinie 76/403 vom 20.3.78 geregelt, umgesetzt ins griechische Recht durch den ministeriellen Erlaß 72751/3054<sup>72</sup>. Der Anwendungsbereich des Erlasses beinhaltet keine Abwässer bzw. flüssigen Abfälle, die ins kommunale Kanalisationsnetz oder in ein Gewässer-Empfangsmilieu eingeleitet werden, sondern beschränkt sich auf die (festen) Abfälle (Stoffe oder Objekte, Art. 2a des Erlasses). Diese Art von Verschmutzung (durch feste Abfälle) stellt ebenfalls eine sich auf dem Lande befindende Quelle der Meeresverschmutzung dar, i. S. von Art. 4 des Protokolls. Dies basiert erstens auf der bloßen Tatsache, daß es sich um eine potentielle Verschmutzungsquelle der Meeresgewässer handelt, die sich auf dem Festland befindet; sie könnte zweitens als direkte Verschmutzungsquelle „*through coastal disposal*“ (Art. 4.a AP) angesehen werden. Dies bedeutet, daß das Beseitigungsgebot von Art.5 des Protokolls auch in diesem Fall anwendbar ist. Die durch PCB entstehende Gefahr für die Meeresgewässer zählt gemäß dem Wortlaut des Erlasses zum Tatbestand des im Art. 4 Abs. 1a vorgesehenen Verbotes (Verbot des Gebrauchs von toxischen und gefährlichen Abfällen). Abgesehen von diesem allgemeinen Verbot ist der Umgang mit diesen Stoffen (Verlassen, Lagerung Beseitigung etc) genehmigungspflichtig (Art. 4.2). Die Genehmigungserteilung setzt voraus, daß eine UVP gemäß den Vorschriften der Verordnung 1180/81 vorgelegt wird (Art. 10.4 des Erlasses). Die Anwendung dieses vollständigen normativen Netzes ist jedoch in der Praxis oft lückenhaft: veröffentlichte Informationen weisen vor allem auf lückenhafte Lagerung von PCB vom Öffentlichen Elektrizitätswerk (gr. ΔΕΗ) in Attika unter Duldung der zuständigen Aufsichtsbehörden (Bezirksleiter) hin<sup>73</sup>.

Die Einleitungen der organohalogen Verbindung HCH sind im bereits erwähnten Akt des Ministerrates 144/2/11.11.87 geregelt. Wie in den meisten solchen Fällen, handelt es sich auch hier um die Umsetzung der Vorschriften von entsprechenden EG-

---

<sup>72</sup> 22.10.1985, Regierungsblatt 1.11.1985 B 665, S.6517 ff., „Toxische und gefährliche Abfälle und Eliminierung von Polychlorodifänylen und Polychlorotrifänylen in Ergänzung zu den EG-Richtlinien 78/319 und 76/403 des Rates“.

<sup>73</sup> Auch aus diesem Anlaß wandte sich die EG-Kommissarin, zuständig für Umwelt und Atomsicherheit, an die griechische Regierung mit einem Schreiben vom 10.5.1995 und wies u.a. auf die fehlerhafte Umsetzung der einschlägigen Richtlinien hin, unter Androhung, den Fall vor den EuGH zu bringen: Zeitung „*ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ*“, 28.5.1995, S. 1 und 14.



Richtlinien ins griechische Recht. In diesem Akt sind Qualitätsgrenzwerte u.a. auch über HCH festgelegt (Anhang B: 2,5mg/l für die Küsten- und Binnengewässer). Die lokale Behörde, die jeweils für die Beurteilung und Annahme der UVP gemäß dem Art. 4 des Umweltgesetzes 1650/86 zuständig ist, muß auch diejenigen Gewässerregionen bestimmen, die von HCH-Einleitungen betroffen sind (Art. 4.1 des Aktes). In diesen Regionen sind die im Anhang B des Art. 6 des Aktes festgelegten HCH-Grenzwerte einzuhalten. Mangels einer näheren Bestimmung ist anzunehmen, daß die Einhaltung der Grenzwerte über den UVP-Prozeß erfolgt. An dieses Konzept, das das Vorsorgeprinzip berücksichtigt, ist die Ermessensfreiheit der Behörden bezüglich der Einhaltung der Grenzwerte in den genannten Gewässern gebunden. Für den Stoff HCH sind in einem späteren Text, nämlich im ministeriellen Erlaß 18186/271 (24.2.1988<sup>74</sup>), ebenfalls Emissionsgrenzwerte festgelegt worden. Hier handelt es sich wieder um eine Regelung, die die einschlägige EG-Richtlinien ins nationale Recht umsetzt und zwar die gleichen, wie im obengenannten Akt des Ministerrates vom 11.11.87.

Emissionsgrenzwerte für den Gehalt bestimmter organohalogener Verbindungen in den Abwässern und flüssigen Abfällen der Industrie sind in dem schon erwähnten ministeriellen Erlaß 55648/2210, 29.4/13.5.91 festgelegt. Es handelt sich um die im Anhang von Art.12 des Erlasses aufgezählten sieben Stoffverbindungen bzw. Stoffgruppen: CCl<sub>4</sub>, DDT, PCP, Aldrin, Dieldrin, Endrin, Isodrin, HCB, HCB<sub>2</sub>D und Chlorophorm. Handels-, Zirkulations- Imports- und Gebrauchsverbote für diese und andere organohalogene Verbindungen finden wir auch in der untergesetzlichen Normsetzung über Pflanzenschutzmittel. So in den ministeriellen Entscheidungen Nr. 231978/2018 (13.3.1972), 256700/4200 (19.5.1972) und 219786/1236 (14.2.1973). Durch die ministerielle Entscheidung 245468/3168 (15.4.1972) wurden diese Verbote auch auf Insektenbekämpfungsmittel übertragen, die für den Haushalt bestimmt sind.

Sowohl der ministerielle Erlaß 18186/271/24.2.1988 (Bestimmung von Emissionsgrenzwerten für Hg, Cd, HCH), als auch der spätere Erlaß 55648/2210/29.4.1991 (Bestimmung von Emissionsgrenzwerten für die restlichen organohalogenen Verbindungen außer HCH) sind im Rahmen des Umweltgesetzes

---

<sup>74</sup> Regierungsblatt vom 3.3.1988, Nr.126 B, S.1208 ff.

1650/86 anzuwenden. In den beiden ersten Artikeln dieser Normen ist die Ausführung der Art. 10 in Verbindung mit den Artikeln 4 und 6 des Gesetzes 1650/86 als Hauptziel genannt. Beim Art.10 des Gesetzes handelt es sich um eine den Gewässerschutz<sup>75</sup> direkt betreffende Vorschrift. Wichtig ist, daß dabei auf die Anwendung der besten und wirtschaftlich günstigsten technischen Methode hingewiesen wird (Abs. 3 mit Verweis auf Art. 8 Abs. 3). Bei den Art. 4 und 6 handelt es sich um die Bewilligung von „Voraussetzungen zum Schutz der Umwelt“ im Rahmen der UVP (Art. 4), sowie um die Kontrolle der Einhaltung dieser Bedingungen und die Möglichkeit, Umweltschutz-Abgaben vorzuschreiben (Art. 6). Die Abgaben stellen keine direkte „Bestrafung“ der Verschmutzung dar, sondern sie haben als Ziel, umweltschonende Vorhaben und Programme zu finanzieren. Da sie aber – wenn auch nur potentiell – umweltbeeinträchtigende Unternehmen belasten sollen, handelt es sich dabei um eine mittelbare Besteuerung der umweltverschmutzenden Tätigkeiten. Aus der obigen Darstellung läßt sich feststellen, daß nach griechischem Recht die Durchsetzung der Emissionsgrenzwerte die Stoffe der Schwarzen Liste betreffend im Rahmen der UVP erfolgen soll. Ein absolutes Einleitungsverbot kommt nicht vor, und ist in den Gemeinsamen Maßnahmen der Vertragspartner – mit Ausnahme der Altschmieröle – nicht verlangt; dabei ist das Vorsorgeprinzip, mindestens ansatzweise zu berücksichtigen.

#### **4.4. Die Umsetzung des Art. 5 AP in Tunesien**

Die hierzu wichtigen Bereiche des tunesischen (Umwelt)-Rechts sind dieselben, wie sie schon bezüglich der Umsetzung des Art. 6.3 für die Graue Liste und das Gebot der strengen Beschränkung dargestellt wurden.

---

<sup>75</sup> Titel von Art. 10: „Maßnahmen zum Gewässerschutz“. Hiermit wird die Verwaltung bevollmächtigt, durch Erlasse, wie die hier dargestellten, Maßnahmen und Einschränkungen zu treffen, um die Gewässer zu schützen (Abs. 1), darunter auch Emissionsgrenzwerte, Meßmethoden und Meßfrequenzen (Abs. 2).

#### 4.4.1. Die Verordnung 85-56

Für die Umsetzung der anhand der Schwarzen Liste und den Art. 5 und 7 des Protokolls vereinbarten Gemeinsamen Maßnahmen ins tunesische Recht ist vor allem die Verbindung zwischen der Verordnung 85-56 und der „*Norme Tunisienne*“ von 1989 relevant. In ihrem Art. 8 scheint die Verordnung 85-56 fast eine Abschrift der Schwarzen Liste zu sein. Die Ratifikations- bzw. die Veröffentlichungsgesetze oder Verordnungen zählen jedenfalls nicht zu den beim Erlaß der Verordnung berücksichtigten Texte, die in der Präambel erwähnt sind. So sind im Art. 8 alle 9 Stoffe und Stoffgruppen der Schwarzen Liste enthalten. Die einzige „Intervention“ des tunesischen Gesetzgebers spricht jedoch sehr deutlich für die Einstellung des tunesischen Staates dem internationalen Recht gegenüber, namentlich für seine großen Vorbehalte und sein Zögern.

Dieser Punkt wird wie folgt klarer: Der griechische Gesetzgeber fühlt sich auf sicherem Boden, wenn er das Völkerrecht ins nationale Recht umsetzt. Dies beruht sowohl auf der langen griechischen Tradition, die vor allem durch das dem Völkerrecht und seinem Vorrang sehr positiv gesinnte gr. Oberverwaltungsgericht entwickelt worden ist, als auch auf dem EG-Beitritt Griechenlands, der die genannte Tradition noch bestätigte und festigte. Die im Hinblick auf das Völkerrecht stabile Haltung des griechischen Staates hat in Verbindung mit der Lässigkeit und Oberflächlichkeit des griechischen Staatsmechanismus zur Folge, daß eine große Anzahl – wenn nicht die große Mehrheit! – der vom griechischen Recht angenommenen europäischen oder internationalen Vorschriften einfach als Ganzes übersetzt und vom Parlament gebilligt werden. Oft fehlt dabei jede Ausführungsvorschrift; die internationalen Texte werden einfach als solche in griechisches Recht „umgetauft“ und stehen dem Richter, vor allem dem Verwaltungsrichter ohne Barrieren zur Verfügung. Sehr vorsichtig ist im Gegenteil der Gesetzgeber des jungen Staates Tunesien aus der arabisch-moslemischen Kultur und Tradition, der sich in diesem Punkt – im Gegensatz zum französischen Gesetzgeber – weigert, die von ihm ratifizierten und veröffentlichten internationalen Rechtsquellen in der Präambel einer nationalen Verordnung auch nur wörtlich zu erwähnen.

In diese Richtung tendiert auch die erwähnte „Intervention“ im Art. 8.j der Verordnung 85-56. Bleiben wir zunächst bei ihrem vermutlichen „Vorbild“, dem Anh. I.9 des Protokolls; so gehören zu der Schwarzen Liste „radioaktive Substanzen, einschließlich deren Rückstände, wenn ihre Einbringungen mit den Prinzipien des Radiationschutzes, wie von den zuständigen internationalen Organisationen, unter Berücksichtigung des Schutzes der Meeresumwelt festgelegt, nicht übereinstimmen“. In der tunesischen Regelung heißt es: „radioaktive Abfälle und andere radioaktive Materialien, wie sie in der gemeinsamen Entscheidung des Ministers der Nationalen Wirtschaft und des Ministers für Öffentliche Gesundheit definiert sind“. Obwohl also der tunesische Gesetzgeber dem Wortlaut des internationalen Vertrags grundsätzlich treu bleibt, lehnt er es stillschweigend ab, auf die internationalen Rechtsquellen zu verweisen. Dies bezeugt nachdrücklich, daß die internationalen Rechtsquellen wörtlich nur mittelbar anerkannt sind, soweit sie nämlich von den zuständigen Staatsorganen formell angenommen worden sind. Dem Richter aber sowie dem Verwaltungsträger bleibt insofern kaum ein selbständiger Zugang zum Völkerrecht. Eine Antwort auf die Frage, ob bei der Bildung einer solchen Einstellung und der entsprechenden Rechtskultur, der Einfluß der französischen Rechtstradition mit ihren starken Vorbehalten gegenüber dem Völkerrecht oder aber die politischen Bedingungen eines jungen, revolutionären arabischen Staates, der sich von einer westlichen Kolonialmacht befreit hat, die wichtigste Rolle spielten, geht über den Rahmen dieser Arbeit hinaus.

Im ersten Absatz des Artikel 8 der Verordnung finden wir eine Aufforderung, wonach die Verschmutzung durch die Stoffe, die weiterhin aufgezählt sind, verursacht wurde, „beseitigt werden muß“. Die Vorschrift deklaratorischen Charakters nach französischem Muster unterscheidet sich von der entsprechenden Stelle im Art. 5 des Protokolls: „*The Parties undertake to eliminate pollution...*“. Anders aber im weniger strengen Art. 6: „*The Parties shall strictly limit...*“. Das tunesische „*doit être éliminé*“ verweist auf die Zukunft und kann nicht ohne weiteres ab sofort umgesetzt werden. Im Abs. 4 desselben Artikels ist dann die Rede von Normen und Terminplänen, die für die Durchführung von Programmen und Maßnahmen zur Beseitigung dieser Art von Verschmutzung erforderlich sind. Diese sind im Rahmen der Gesetzgebung „*relative à la normalisation et à la qualité*“ aufzustellen. Im Art. 9 wird jedoch im voraus festgelegt, daß nur Einleitungen, die die in der Zukunft zu bestimmenden Grenzwerte

einhalten, erlaubt werden dürfen. Eine realistische Umsetzung dieses Konzeptes setzt aber auf jeden Fall ein System der vorherigen Kontrolle und Genehmigung aller Einleitungen bei denen die Existenz solcher Stoffe oder Stoffgruppen und -familien zu vermuten ist, voraus.

Für die Umsetzung der Beseitigungsklausel bezüglich der „Schwarzen Liste“ ist auch die vier Jahre später veröffentlichte *„Norme tunisienne relative aux rejets d'effluents dans le milieu hydrique“* relevant. Die Listen der „Norme“ stellen Emissionsgrenzwerte für fast alle Stoffe und Stoffgruppen der Schwarzen Liste dar. Im Hinblick auf die Gemeinsamen Maßnahmen der Vertragspartner erläutern wir hier die in der Norme Tunisienne von 1989 enthaltenen „tunesischen“ Emissionsgrenzwerte.

#### **4.4.2. Ein strengerer Quecksilber-Emissionsgrenzwert in der NT als in der GM**

Der tunesische Emissionsgrenzwert für Quecksilber, der zwei Jahre nach der entsprechenden Gemeinsamen Maßnahme der Vertragspartner angenommen wurde, beträgt 0,001mg/l, während der entsprechende „internationale“ Wert bei 0,5 mg liegt, also erheblich höher ist. Bezüglich der Meßmethode und der Qualitätsgrenzwerte verweist die „Norme“ von 1989 auf die NT 09.31 (1985) mit dem Titel *„Dosage du mercure total par spectrophotometrie d'absorption atomique sans flamme“*<sup>76</sup>.

#### **4.4.3. Altöle: kein Einleitungsverbot in der tunesischen Gesetzgebung**

Ein nach tunesischem Recht absolutes Verbot der Einleitung von Altschmierölen ins Meer ist noch nicht bekannt. Im Art. 10 der Verordnung 85-56 befindet sich ein Einbringungsverbot betreffend „Kohlenwasserstoffe, Schmieröle und pflanzliche oder tierische Öle“. Im Hinblick auf den Meeresbereich bezieht sich allerdings das Einbringungsverbot nur auf Muschel- und Badegewässer und deren Küsten. Interessanterweise enthält aber diese Regelung im zweiten Absatz des Art. 10 auch ein Verbot von gewissen Aktivitäten, woraus sich mittelbar auch ein diesbezügliches

---

<sup>76</sup> Letztere wurde mir leider von den zuständigen Behörden Tunesiens nicht zur Verfügung gestellt.

Einbringungsverbot für bestimmte Altschmieröle schließen läßt (allerdings nur im Hinblick auf die genannten Gewässerbereiche und nicht absolut, wie in der Gemeinsamen Maßnahme der Vertragspartner). So sind an den Küsten von Bade- oder Muschelgewässer folgende Tätigkeiten verboten: a) das Waschen von Kraftfahrzeugen und mechanischen Maschinen, b) der Ölwechsel von Motoren und von allen mechanischen Maschinen und c) das Spülen und der Ölwechsel von Tanks und von Geräten oder Maschinen, die vorher verschmutzende oder toxische Produkte enthielten. In der „Norme Tunisienne“ von 1989 sind lediglich Grenzwerte für aliphatische Kohlenwasserstoffe (Öle, Schmieröle und Teer) mineralischer Herkunft festgelegt (10mg/l fürs Meer).

#### **4.4.4. Kadmium: ein strengerer Emissionsgrenzwert in der NT als in der GM**

Wie bei Quecksilber so ist auch bei Kadmium der tunesische (Emissions-) Grenzwert strenger als der von den Vertragspartnern vereinbart. So liegt der in der „Norme“ festgelegte Wert bei 0,005 mg/l, während der „internationale“ Wert bei 0,2 mg liegt. Weitere Bestimmungen für Qualitätsgrenzwerte und Meßmethoden gibt es in der *Norme Tunisienne* 09.35 (1985) unter dem Titel „*Qualité des Eaux-Dosage du Cadmium-Méthode par spectrométrie d'absorption atomique dans la flamme*“.

#### **4.4.5. Einheitliche Behandlung der organohalogenen Verbindungen und der Organophosphorverbindungen in der NT**

Die meist in Pestiziden und Insektiziden enthaltenen Schadstoffe sind im Rahmen der „Norme Tunisienne“ einheitlich behandelt. So ist ein einheitlicher Grenzwert von 0,005 mg/l für folgende Stoffgruppen und Stofffamilien festgelegt: Pestizide und ähnliche Produkte, Insektizide, Organophosphorverbindungen, Karbamaten, Herbizide, Fongizide, PCB und PCT. Es ist daran zu erinnern, daß keine diesbezüglichen konkreten Maßnahmen in den „Gemeinsamen Maßnahmen“ der Vertragspartner vorgesehen sind, bis auf den Stoff DDT, der aber von der tunesischen Gesetzgebung unregelt bleibt.

#### **4.4.6. Dauerhafte synthetische Stoffe: Bestimmung eines Emissionsgrenzwertes in der NT**

Die „*Norme Tunisienne*“ regelt nicht nur synthetische sondern auch dauerhafte Stoffe, die auch schwebende sein können, mit der Festlegung eines Emissionsgrenzwertes von 30mg/l. Eine Regelung bezüglich der sog. *M.E.S. (matières en suspension)* ist auch im „*Code des Eaux*“ enthalten und zwar im Art. 116. Demnach ist die Einleitung von *M.E.S.* in die Wasserströmungen verboten, was indirekt ja auch das Meer betrifft. Die Wasserströmungen gehören gem. Art. 4.1 des „*Code des Eaux*“ zum Anwendungsbereich des AP. Qualitätsgrenzwerte und Bestimmung des Begriffes *M.E.S.* befinden sich auch in der NT 09.21 (1984) unter dem Titel „*Qualité des Eaux-Détermination des matières en suspension*“, die aber leider nicht verfügbar war. Es konnten keine konkreten Emissions- oder Qualitätsgrenzwerte oder überhaupt Maßnahmen weder für radioaktive noch für krebserregende Stoffe in der tunesischen Gesetzgebung gefunden werden.

#### **4.5. Schlussfolgerungen: Geringer Einfluß der GM, dennoch weitgehende Verfolgung der dort festgelegten Ziele**

Das Ziel der Eliminierung der durch Stoffe der Schwarzen Liste verursachten Meeresverschmutzung (Art. 5.1 AP) kann *mutatis mutandis* dieselbe direkte innerstaatliche Anwendbarkeit entwickeln, wie dies anhand der innerstaatlichen Umsetzung von Art. 6 AP (betreffend die Stoffe der Grauen Liste) beschrieben wurde. Relevant sind auch in diesem Fall die nationalen Rechtsvorschriften über den Gewässerschutz, die Bekämpfung der Meeresverschmutzung, die vorherige Genehmigung der Einleitungen ins Meer und die Umweltverträglichkeitsprüfung; die Auslegung dieser Vorschriften bei der Ausübung der Ermessensfreiheit der Verwaltung und der Gerichte hat das Gebot der Eliminierung gem. Art. 5.1 AP zu berücksichtigen. In diesem Fall aber geht der internationale Gesetzgeber noch weiter; gemäß Art. 5.2 AP müssen die Vertragspartner die zu diesem Zweck (Eliminierung der Verschmutzung durch Stoffe der Grauen Liste) erforderlichen Programme und Maßnahmen bearbeiten und durchführen. Diese Programme und Maßnahmen sollen vor allem gemeinsame

Emissions- und Gebrauchsstandards beinhalten (Art. 5.3 AP). Gemäß diesen Vorschriften sind tatsächlich zahlreiche Gemeinsame Maßnahmen zur Verfolgung der Ziele von Art. 5 von den Vertragspartner vereinbart worden (I, 5 und III, D.2.).

Diese Maßnahmen beinhalten teils konkrete Emissions- und Qualitätsgrenzwerte, teils allgemeine Gebrauchsanweisungen und Orientierungslinien. Ihre Umsetzung ins innerstaatliche Recht der Vertragspartner, abgesehen von der allgemeinen Frage ihrer rechtlichen Natur und Anwendbarkeit von den Gesichtspunkten jeder einzelnen nationalen Rechtsordnung aus betrachtet (I,5), ist eine reine Frage der Existenz der entsprechenden Rechtsvorschriften in jedem Land.

In den nachfolgenden Tabellen befindet sich eine Darstellung der in jedem Land pro Maßnahme relevanten Rechtsnormen im Hinblick auf die Fragestellung, die mit der Zielsetzung von Art. 5 des Protokolls zusammenhängt. Um die Umsetzungsbedingungen dieses Artikels in jedem Land zu überprüfen, sind anhand der vorhandenen Daten folgende Fragen zu stellen: **a)** Werden die Vorschriften/Empfehlungen der Gemeinsamen Maßnahmen betr. Stoffe der Schwarzen Liste in den drei Ländern beachtet? und **b)** Wird dabei die erwünschte Vereinheitlichung von Emissions- und Gebrauchsstandards erreicht <sup>77</sup>?

---

<sup>77</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 3 AP: These programmes and measures shall include, in particular, common emission standards and standards for use.



**Tabelle 1**

Maßnahme von 1987 über <b>Quecksilber</b> : Bestimmung eines Emissionsgrenzwertes, einer Meßfrequenz		
<b>Frankreich</b>	<b>Griechenland</b>	<b>Tunesien</b>
<p>Der <b>gleiche</b> Grenzwert ist vorgesehen, min.Erl. von 1993, EU-Richtlinie 84/156. Ausnahme möglich bei Betriebserweiterungen, bedarf einer besonderen Entscheidung</p>	<p>Der <b>gleiche</b> Wert ist vorgesehen in</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• präf.Erl. (Thessaloniki), Nr. 15549/83 (auch: gleiche Meßfrequenz)</li> <li>• min.Erl. vom 1988 (betr. nur bestimmte Industrien)</li> </ul> <p><b>Unvergleichbar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grenzwert der Zuwachsquote und</li> <li>• Qualitätsgrenzwert im Akt des Kabinetts von 1987.</li> </ul>	<p><b>Strengerer</b> Emissionsgrenzwert in der <i>Norme Tunisienne</i> von 1989!</p>

**Tabelle 2**

Maßnahme von 1989 über **Altschmieröle**: absolutes Einleitungsverbot, spätestens ab dem 01.01.1994

<p>Keine zufriedenstellende Umsetzung!</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ver. 77-254: Einleitungsverbot nur für bestimmte Altöle</li><li>• M.Erl. von 1993: kein Unterschied zwischen gebrauchten und nicht-gebrauchten Ölsorten, kein Verbot sondern Emissionsgrenzwert.</li><li>• <i>Reglement d'Assainissement de la commune de Marseille</i> (1989): Verbot und Emissionsgrenzwerte gleichzeitig vorgesehen!</li><li>• Bestimmte Quellen (offene Parkplätze, Bahnhöfe, Militäranlagen) sind nicht UVP-pflichtig.</li></ul>	<p>Absolutes Verbot gem. m.Erl. von 1985, wodurch die EU-Richtlinie 75-439 umgesetzt wird.</p>	<p>Kein absolutes Verbot:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• gem der Ver. 85-56: nur für bestimmte Ölsorten und für bestimmte Gewässer</li><li>• gem. der <i>Norme</i>: Grenzwerte für bestimmte Ölsorten.</li></ul>
--	--	---

**Tabelle 3**

Maßnahme von 1989 über **Kadmium**: Emissions- und Qualitätsgrenzwert,  
Vorsorgemaßnahmen, Meßfrequenz

<ul style="list-style-type: none"><li>• Gleicher Emissionsgrenzwert, m.Erl. von 1993 → EU-Richtlinie 83/513</li><li>• M.Erl. von 1993: Vorsorgemaßnahmen (zum ersten Mal)</li><li>• Qualitätsgrenzwerte gem. der EU-Richtlinie</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Strengerer Qualitäts-Grenzwert, nur für Binnen- (Meeres-) gewässer, Akt des Kabinetts von 1987.</li><li>• Präf.Erl. (Thessaloniki) von 1983: weniger strenger Emissionsgrenzwert!</li></ul>	<p><i>Norme</i>: strengerer Emissionsgrenzwert.</p>
--	---	---

**Tabelle 4**

Maßnahme von 1989 über **organohalogene Verbindungen**: nur DDT-Qualitätsgrenzwert, ab dem 01.01.1991 anzunehmen, Anwendung des *International Code of Conduct* über Pestizide.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• M.Erl. 1993 → EU-Richtlinie 86/280, Emissionsgrenzwert</li> <li>• allg. Bestimmung eines Qualitätszieles für Muschelgewässer, gem. Ver. 1991, m.Erl. 22.08.1991.</li> <li>• Eliminierungsvorschrift für alle OH-Stoffe: m.Erl. 1993, gültig nur für bestimmte <i>inst. Classées</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• m.Erl. von 1972: absolutes DDT-Verbot</li> <li>• m.Erl. 55648/2210/1991 → Umsetzung der EU-Richtlinie (wie in FR): Emissions- und Produktionsgrenzwerte</li> <li>• Umsetzung der PCB-EU-Richtlinie: m.Erl. 72751/3054 von 1985, betr. nur feste Abfälle.</li> <li>• Umsetzung von HCH-EU-Richtlinien: Qualitätsgrenzwert durch Akt des Kabinetts von 1987, Emissionsgrenzwert durch m.Erl. 18186/271 (24.2.1988)</li> </ul>	<p>Einheitlicher Qualitätsgrenzwert für bestimmte organohalogene Stoffe in der <i>Norme</i>, DDT gehört nicht dazu.</p>
--	--	---

**Tabelle 5**

Maßnahme von 1989 über **Organozinnverbindungen**: Verbot betr. nur bestimmte Verschmutzungsquellen: bestimmte Schiffe + Geräte, Werkzeug etc, die bei marinen Kulturen gebraucht werden, anzuwenden ab dem 01.07.1991.

Verordnung 82-782: Verbot  
betr. nur bestimmte Schiffe

-

-

**Tabelle 6**

Maßnahme von 1991 über **Organophosphorverbindungen**: Zielfestlegung zur allmählichen Beseitigung bis 2005, Maßnahmen auf Grundlage des Vorsorgeprinzips: Verringerung der Einleitungen, vorherige Genehmigung.

- Gesetz 43/72:  
Gefahrenabwehr-, nicht  
Vorsorgeprinzip
- Ähnlich das Gesetz von  
1964 (Art. 2)
- Art. 8.3, 8.4, Gesetz  
1992: Abschaffen des  
allgemeinen Verbots

-

Einheitlicher Grenzwert in  
der *Norme* über alle diese  
Stoffe.

**Tabelle 7**

Maßnahme von 1991 über **dauerhafte synthetische Stoffe**: Empfehlungen über Aktionen betr. Sensibilisierung der Bevölkerung, Beförderung von biologisch abbaubaren Verpackungen, Beförderung von Küstensäuberungs-Operationen. Ziel: die vollkommene Eliminierung dieser Verschmutzungsquelle

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der entspr. fr. Begriff ist umfassender: <i>matières en suspension totale (MEST)</i></li> <li>• Umsetzung der EU-Richtlinie 76/160 durch die Verordnungen über die Badegewässer: 81-324, 91-980 und durch die Verordnungen über die Muschelgewässer: m.Erl. vom 22.08.1991, 20.11.1979, Verordnung 91-1283.</li> <li>• M.Erl. von 1993: Emissionsgrenzwert</li> <li>• Präf. Entsch. über die Kläranlage der Gemeinde <i>Berre l'Etang</i>: Emissionsgrenzwert, kommunale Verordnung über die Kanalisationen von <i>Marseille</i>: absol. Verbot zum Schutz der guten Funktion der Kanäle.</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Norme</i>: Emissionsgrenzwert</li> <li>• <i>Code des Eaux</i>: Einleitungsverbot betr. Strömungen</li> </ul>
---	---	--

**Tabelle 8**

Gemeinsame Maßnahme über **radioaktive Stoffe**: empfohlen sind nur Überwachungsmaßnahmen und Informationspflicht. Keine gemeinsamen Emissionsnormen (s. Begründung).

-	-	-
---	---	---

Die vorhandenen Daten sind keinesfalls ausreichend; es lassen sich dabei nur Tendenzen feststellen, die ansatzweise zum Beantworten der oben gestellten Fragen dienen können. Das Maß des Einhaltens der in den Gemeinsamen Maßnahme vorgesehenen Vorschriften variiert je nach Stoff oder Stoffgruppe. Im Hinblick auf die Quecksilber-Maßnahme stellt man fest, daß die in der Maßnahme vorgesehenen Werte in befriedigendem Maße in allen drei Ländern eingehalten werden, obwohl z.B. die Ausnahmemöglichkeit des französischen Erlasses mit den Geboten der Gemeinsamen Maßnahme nicht kompatibel ist. Anders sieht es bei der Umsetzung der zwei Jahre später vereinbarten Maßnahme über die Altschmieröle aus, wo die entsprechenden nationalen Vorschriften in Frankreich und in Tunesien vom gemeinsam vereinbarten absoluten Verbot deutlich abweichen. Bei der Kadmium-Maßnahme kommen wir wieder zu zufriedenstellenden Angaben, da die gemeinsam vereinbarten Werte in Frankreich beachtet werden, während in Griechenland und in Tunesien sogar strengere Werte vorgesehen sind.

Bei den Maßnahmen, die die restlichen Stoffe und Stoffgruppen der Schwarzen Liste betreffen und welche zum größten Teil keine konkreten Werte mehr enthalten, gibt es starke Variationen, Abweichungen und Informationsmängel. Aus den dargestellten Angaben kann man höchstens Vermutungen in Form einer weiteren Fragestellung über die Bedingungen der Umsetzung von Art. 5 in den drei Ländern ableiten.

a) In vielen Fällen sind die einschlägigen nationalen Vorschriften mit den in den Gemeinsamen Maßnahmen vorgesehenen Grenzwerten zwar übereinstimmend, wie im Fall von Quecksilber; ihre Rechtsquellen sind dennoch sehr unterschiedlich datiert,

auch z.B. noch vor dem Datum des Treffens der entsprechenden Maßnahme (Quecksilber: Griechenland, Altschmieröle: Griechenland, Kadmium: Griechenland). Diese Tatsache könnte ein Hinweis darauf sein, daß die Gemeinsamen Maßnahmen ungleichen Einfluß auf die verschiedenen nationalen Rechtsordnungen ausgeübt haben.

b) Der Einfluß der Gemeinsamen Maßnahmen auf die drei Rechtsordnungen ist ungleich. Dies ist auf die bereits erwähnte (5.1) Tatsache zurückzuführen, daß im Hinblick auf die Gemeinsamen Maßnahmen große Unterschiede zwischen den drei Ländern zu beobachten sind, wie auch der obigen Tabelle zu entnehmen ist.

c) Die offensichtlichen Schwierigkeiten beim Vereinheitlichungsversuch (auch beim Sammeln der erforderlichen Daten, mit denen auch die UNEP-Organen und die Organe der EU<sup>78</sup> in analogen Fällen konfrontiert sind), dürften auf an anderen Stellen schon besprochene Merkmale der nationalen Rechtsordnungen zurückzuführen sein: Kompetenzer splitterung, Fehlen eines allgemein zuständigen (Umwelt)Verwaltungsorgans und einer systematischen Kodifizierung der einschlägigen Normen. Es fragt sich deshalb, ob die Verfolgung gemeinsamer Ziele auf zwischenstaatlicher Ebene und die Vereinheitlichung der entsprechenden Rechtsvorschriften (hier: auf regionaler zwischenstaatlicher Ebene) durch die Errichtung von allgemein kompetenten und durchsichtigen nationalen Verwaltungsstrukturen nicht wesentlich erleichtert würde. Es sollte zumindest ein Netzwerk der zuständigen nationalen Behörden gegründet werden, damit ein elementares *compliance monitoring* ermöglicht wird.

d) Aufgrund der obigen Darstellung könnte man allerdings auch zum entgegengesetzten Schluß gelangen! Hier sind wir nämlich mit der Tatsache konfrontiert, daß die drei Länder im Hinblick auf dieselben Schadstoffe stark voneinander variierende Vorschriften erlassen und sich dabei nicht immer gering von den Gemeinsamen Maßnahmen (oder sogar von den entsprechenden EU-Richtlinien im Fall von Frankreich und Griechenland) beeinflussen lassen. Im Hinblick auf unterschiedliche Schadstoffe beobachten wir ebenfalls ungleich strenge nationale „Lösungen“. So verhalten sich alle drei Länder rechtmäßig nach der entsprechenden Gemeinsamen Maßnahme über das Kadmium; im Hinblick auf das Quecksilber gibt es leichte

---

<sup>78</sup> Siehe entsprechende Erwähnung in EUROPÄISCHES UMWELTAMT, DIE UMWELT IN EUROPA: 2. EVALUIERUNG. Allgemeiner Überblick, Luxemburg 1998, gr. Fassung, S. 4.



Abweichungen und bei den Altschmierölen, wo die Gemeinsamen Maßnahmen ein absolutes Verbot vorschreiben, sind die Unterschiede von einem Land zum anderen noch größer. Wahrscheinlich spielen hier bestimmte nationale Besonderheiten und wirtschaftliche Interessen die entscheidende Rolle und beeinflussen die entsprechenden Rechtsvorschriften mehr als das „schwache“ Völkerrecht, in diesem Fall die Gemeinsamen Maßnahmen. Von einem solchen Gesichtspunkt aus betrachtet, würde die Errichtung und die Funktion von Umweltämtern allgemeiner Zuständigkeit wenig zur Vereinheitlichung der einschlägigen nationalen Normen beitragen<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Vgl. hierzu ähnliche Meinungen von zuständigen Fachexperten aus den Niederlanden und der EU-DGXI, in WEALE, A., etc, *The new politics of pollution*. Manchester: Manchester University Press, 1992, zitiert in WEALE etc, a.a.O. (Teil 3, 2, Fußn. 41), S. 257.

## TEIL 4

### Endergebnisse der Arbeit

#### 1. Allgemein: Wirksamkeit und Anwendung des AP als Gegenstand des nationalen Rechts

Diese Arbeit beruht auf der Feststellung, dass die Umsetzung des AP der BK in das innerstaatliche Recht der Vertragspartner, die praktische Anwendung seiner direkt anwendbaren Vorschriften und die Wirksamkeit seiner Regelungen hauptsächlich eine Angelegenheit der nationalen Rechtsvorschriften und Institutionen, der nationalen Gerichte und Verwaltungsbehörden bleibt.

Die Begründung dieser Annahme wurde im Teil I erläutert:

- a) Im Gegensatz zu den beiden ersten Protokollen der BK<sup>1</sup> und zu anderen vergleichbaren internationalen Konventionen<sup>2</sup>, die über effektivere Strukturen der Durchsetzung und der Zusammenarbeit verfügen<sup>3</sup>, reicht weder die institutionelle Ausrüstung des AP an sich noch die entsprechende Praxis der Vertragspartner für die Gründung solcher zwischenstaatlicher Strukturen aus.
- b) Zu den Schutzobjekten gehören auch die Umwelt der Binnen- und Küstengewässer; die Quellen der Verschmutzung befinden sich ebenfalls auf nationalem Territorium. Im Gegensatz zu den internationalen Gewässern wird dort die staatliche Souveränität in vollem Maße ausgeübt. Bereits existierende Institutionen und Behörden, Gemeinden und Kommunen, Industrie- und Hotelanlagen und die Vorschriften des nationalen Rechts, die die Funktion dieser Organisationen regeln, werden unmittelbar von den Geboten des Protokolls betroffen. Die internationalen Normen sollen mit schon geltenden nationalen Normen einhergehen, die sie ergänzen, abändern oder sogar aufheben, oder sie werden, im Gegenteil, von ihnen verdrängt und deaktiviert.

---

<sup>1</sup> Betreffend die Verschmutzung durch Schiffe und Flugzeuge und die Verschmutzung durch Öl aufgrund von Unfällen.

<sup>2</sup> Darunter die Rhein-Konvention (1976), Pariser Konvention (1974), Helsinki-Konvention (1974).

<sup>3</sup> Die zwei ersten Protokolle der BK profitieren von den entsprechenden Entwicklungen im Rahmen der MARPOL: Das Memorandum of Understanding on Port State Control (op.cit.) und Institutionen wie die IMO und das REMPEC tragen zur Entwicklung von selbständigeren, effektiveren Durchsetzungsmechanismen bei. Auch verfügen die anderen Konventionen über Organe, die nicht rein diplomatischer Natur sind, wie dies bei der Versammlung der Vertragspartner des AP der Fall ist.

- c) In Zusammenhang mit den einschlägigen Vorschriften der BK, deren Ausführung und Konkretisierung das AP darstellt, lassen sich aus den Vorschriften des AP bestimmte, nach völkerrechtlichen Kriterien direkt anwendbare Verpflichtungen normativer und organisatorischer Natur ableiten. Dabei handelt es sich um umweltrechtliche Vorschriften in Form von allgemeinen Klauseln (Verpflichtung zur Verbesserung der Meeresumwelt gem. Art. 2 der BK), institutionelle Regelungen (vorherige Genehmigung der Einleitungen von Stoffen der Grauen Liste gem. Art. 6 AP), um Emissionsgrenzwerte und Verbote, vorgesehen in den Gemeinsamen Maßnahmen der Vertragspartner, und um organisatorische Normen, die die Entstehung einer globalen Umweltverwaltung zum Schutze des Mittelmeers, hier gegen die FLQ-Verschmutzung, bezwecken (so z.B. die Vorschriften betreffend die Überwachung der Meeresverschmutzung gem. Art. 10 BK, 8 AP und die Vorschriften über die Gemeinsamen Leitlinien und Standards gem. Art. 7 AP).

Die Erforschung der Anwendungs- und Effizienzproblematik der internationalen Normen im innerstaatlichen Recht der Vertragspartner, die ebenfalls Gegenstand der vorliegende Arbeit darstellte, setzte die Zusammenstellung und die kritische Darstellung des jeweiligen nationalen Rahmens von Rechtsnormen, Prinzipien und Institutionen, der für die Umsetzung des AP in drei repräsentativen<sup>4</sup> Mittelmeerländern relevant ist, voraus. Dabei musste eine Reihe von Aspekten untersucht werden:

- a) die verfassungsrechtlichen Traditionen, die für Integration, Gültigkeit und Rang der internationalen Vorschriften in jedem Land entscheidend sind (Teil II)
- b) das vorhandene Instrumentarium der drei Rechtsordnungen im Hinblick auf die Frage, inwieweit die relevanten Normen und Institutionen des nationalen Rechts für die einzelnen direkt anwendbaren Protokollvorschriften zur Verfolgung der Ziele des AP geeignet sind, vor allem im Licht ihrer völkerrechtskonformen Auslegung. Aus diesem Grund sind diejenigen nationalen Vorschriften ausgesucht und erläutert worden, die für die Umsetzung der konkreten Ziele des Protokolls relevant sind. Diese (nationalen) Vorschriften wurden gemäß der BK und dem AP ausgelegt, um

---

<sup>4</sup> Über die Auswahl dieser drei Länder siehe Einleitung.

die Möglichkeiten einer solchen vertragskonformen Auslegung zu überprüfen; in den meisten Fällen war dies tatsächlich auch gut möglich.

Alle drei Staaten (Frankreich, Griechenland und Tunesien) verfügen grundsätzlich über die erforderlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung des AP; dieses vorhandene Rechtsinstrumentarium kann in vielen Fällen gemäß den entsprechenden internationalen Vorschriften ausgelegt und angewendet werden. Institutionen wie z.B. die Umweltverträglichkeitsprüfung können in dieser Hinsicht mit den im AP vorgesehenen Erfordernissen (Anhang III) angereichert werden. Auch können die zuständigen Verwaltungsorgane ihre Ermessensfreiheit „zugunsten“ des AP ausnutzen, d.h. sie können die Ermessensfreiheit unter Berücksichtigung der Protokollvorschriften ausüben. Dies gilt sowohl für den Erlass von allgemein oder auf lokaler Ebene gültigen Normen (im jeweiligen örtlichen Zuständigkeitsbereich eines Verwaltungsorgans), als auch für ihre rein verwaltende Tätigkeit, z.B. Auferlegung von besonderen Verpflichtungen bei einer Genehmigung in Form eines Verwaltungsaktes. Vor allem im Hinblick auf den Art. 6 des AP, wo sowohl eine Klausel zur „strengen Beschränkung“ (Abs. 1) als auch die Verpflichtung zur (vorherigen) Genehmigungserteilung (Abs.3) vorgesehen ist, war eine Auslegung der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften im Licht des AP oder der BK geboten. Bei diesem Versuch der „vertrags“- bzw. „protokollkonformen“ Auslegung der nationalen Rechtsvorschriften hat sich gezeigt, dass eine solche konsequente und ausführliche Auslegung die innerstaatliche Anwendbarkeit des völkerrechtlichen Vertrags wesentlich erweitern kann (so z.B. betreffend die Möglichkeiten einer direkten Anwendung von Art. 6 Abs. 3 des AP im französischen Recht), ohne dass neue (nationale) Ausführungsnormen benötigt werden. Auch die Gerichte sollten bei der Kontrolle der einschlägigen Verwaltungsakte nicht nur die nationalen Normen vertragskonform auslegen, sondern auch die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsakte im Hinblick auf die völkerrechtlichen Normen überprüfen. Die Möglichkeit einer solchen Überprüfung, die mit einer direkten innerstaatlichen Anwendung der Protokollvorschriften durch die Gerichte zusammenhängt, wird in Griechenland durch die bisherige Entwicklung der Rechtsprechung und der Literatur bestätigt. In Frankreich ist eine direkte Anwendung der Protokollvorschriften durch die Verwaltungsgerichte denkbar, aber nicht selbstverständlich, denn die Rechtsprechung und die Literatur sind bezüglich der direkten Anwendbarkeit des vertraglichen

Völkerrechts immer noch zurückhaltend. In Tunesien ist schließlich eine direkte Anwendung des vertraglichen Völkerrechts durch die Gerichte aus politischen Gründen, die mit dem Charakter des Regimes zusammenhängen, schwer vorstellbar, obwohl das Rechtssystem theoretisch eine solche Anwendung durchaus erlaubt.

Im Allgemeinen kann man sagen, dass die wichtigsten Gebote des AP vom innerstaatlichen Recht der Vertragspartner grundsätzlich berücksichtigt werden. In allen drei Ländern gibt es sowohl die Institution der obligatorischen vorherigen Genehmigung für Einleitungen ins Meer, als auch die Umweltverträglichkeitsprüfung für größere Anlagen bzw. Aktivitäten; im Rahmen dieser UVP werden auch die Auswirkungen der Anlage bzw. der Aktivität auf die marine Umwelt berücksichtigt. Die in allen drei Ländern vorhandenen Vorschriften über den Gewässerschutz und die Kontrolle der Anlagen in Verbindung mit den neueren umweltrechtlichen Institutionen, die Existenz der Genehmigungspflicht bezüglich aller Einleitungen von Schadstoffen ins Meer und die spätere Einführung der UVP, in deren Rahmen auch die Auswirkungen der Errichtung und Funktion einer Anlage oder der Realisierung einer Aktivität auf die Meeresumwelt zu untersuchen sind, erlauben durchaus die Umsetzung der Vorschriften der Art. 5 und 6 des AP. Weiterhin gibt es Einschränkungen (Emissions- und Qualitätsgrenzwerte) und Verbote im Hinblick auf die Stoffe der Schwarzen und der Grauen Liste, die meistens auch mit den in den Gemeinsamen Maßnahmen vorgesehenen kongruent sind. Es gibt natürlich auch oft „Ausnahmen“, Abweichungen oder organisatorisch-institutionelle Mängel, die eine konsequente Umsetzung des AP potentiell oder wirklich verhindern können.

Es ist jedenfalls wichtig darauf zu bestehen, dass diese internationalen Texte mit den vorhandenen verfassungs- und umweltrechtlichen Instrumentarien umsetzbar sind, dass die erforderliche Anpassung der innerstaatlichen rechtlichen Instrumente stattfindet und dass die zuständigen Behörden allmählich eine völkerrechtlich orientierte Kultur entwickeln. In dieser Richtung ist es weniger wichtig, spektakuläre Änderungen der Verträge auf internationaler Ebene anzustreben, vor allem wenn kein ausreichendes Feedback durch die bisherige innerstaatliche Anwendung der bereits geltenden völkerrechtlichen Vorschriften existiert.

Bei der Überprüfung der tatsächlichen sowie der potentiellen Umsetzung des AP in jedem der drei Staaten wurde festgestellt, dass sich sowohl auf der verfassungsrechtlichen als auch auf der Ebene der verwaltungsrechtlichen Normsetzung Schwierigkeiten und Hindernisse ergeben. Auf der verfassungsrechtlichen Ebene bestehen diese Schwierigkeiten vor allem in der zögernden oder mangelhaften praktischen Anerkennung des Vorrangs und der unmittelbaren Anwendbarkeit des Völkerrechts. Zumindest ist der Vorrang formell in den Verfassungen aller drei Länder verankert. Die in Zusammenhang mit der praktischen Auslegung und Anwendung der verfassungsrechtlichen Normen entstehende „Schranke“ (z.B. in Frankreich, vor allem aber in Tunesien) kann das innerstaatliche Recht vom AP isolieren, doch zunächst nur begrenzt, nämlich im Hinblick auf die Ermessensfreiheit der Verwaltungsträger und die gerichtliche Anwendung seiner Vorschriften; Verwaltung und Gerichte wenden das innerstaatlich veröffentlichte Völkerrecht nicht selbständig an, weil dies ihrer Rechtskultur fremd ist oder weil sie sich hierzu nicht für berechtigt halten.

Die Existenz solcher „Schranken“ in den nationalen Rechtsordnungen hemmt den Rechtsanwender zwar, das Völkerrecht kontinuierlich und selbständig auszulegen und anzuwenden. Die Untersuchung der drei Rechtsordnungen auf Einzelheiten hinsichtlich der konkreten Protokollvorschriften zeigt jedoch, dass man auf der materiellrechtlichen Ebene trotzdem mit großen, zumindest potenziellen Möglichkeiten einer konsequenten Umsetzung rechnen kann: Viele der dazu erforderlichen Regelungen, z.B. die vorherige Genehmigung der Einleitungen, die Umweltverträglichkeitsprüfung oder die Festlegung von Emissions- und Qualitätsgrenzwerten sind in allen drei Rechtsordnungen schon vorhanden. Man kann dabei nicht ausschließen, dass die Billigung des AP auch in dieser Richtung positiv gewirkt hat, indem sie den Gesetzgeber bzw. die Regierungen beeinflusst hat. So verfügt z.B. Tunesien seit 1985-1988 über ein vollständig funktionierendes Umweltrecht einschließlich der genannten, für die Umsetzung des AP relevanten Vorschriften. Gleichzeitig ist es aber fast unvorstellbar, dass ein tunesischer Richter oder Verwaltungsträger sich direkt auf die entsprechenden völkerrechtlichen Vorschriften beruft oder sie bei der Ausübung seiner Kompetenzen auch nur erwähnt. So entsteht das widersprüchliche Phänomen einer dem Völkerrecht gegenüber verschlossenen Rechtsordnung, die dennoch über das zur Umsetzung der konkreten

Protokollvorschriften erforderliche rechtliche Instrumentarium verfügt und es auch praktisch anwendet.

Auch diese Medaille hat zwei Seiten: Die Tatsache, dass die griechische Rechtsordnung sich dem Völkerrecht gegenüber extrem offen zeigt, bedeutet nicht ohne weiteres, dass das AP in Griechenland ungehindert umgesetzt wird oder werden kann. Die Offenheit dem Völkerrecht gegenüber kann sich darin erschöpfen, dass man lediglich alle völkerrechtlichen Vorschriften übersetzt und veröffentlicht, ohne sich um die tatsächliche Umsetzung zu kümmern. Dafür spricht leider oft die schlechte Qualität der ausführenden Regelungen, die auch im Fall des AP und der BK lückenhaft und widersprüchlich sind. Die vorbildliche Haltung der Gerichte, vor allem des Obersten Verwaltungsgerichts, sowohl dem Völkerrecht als auch dem Umweltrecht gegenüber reicht nicht immer aus, um diesen Makel auszugleichen.

Die französische Rechtsordnung folgt einer vermittelnden Tendenz: Sie öffnet sich allmählich dem Völkerrecht gegenüber, doch mit vielen Vorbehalten, die auf alte Rechtstraditionen zurückzuführen sind. Was die konkrete Umsetzung der Protokollvorschriften im französischen Recht angeht, erweist sich die «Multi-Kompetenz» einer Vielzahl von Organen und die damit verbundene Undurchsichtigkeit des Ganzen als das größte Problem.

## **2. Frankreich: Bewertung der relevanten nationalen Rechtsvorschriften und Darstellung der zuständigen Kontrollorgane**

### **2.1. Zurückhaltung dem Völkerrecht gegenüber and ungleichmäßige Umsetzung des AP in einem unübersichtlichen Umweltschutzsystem**

Der Vorrang des Völkerrechts ist in Frankreich zwar formell in der Verfassung von 1958 anerkannt; die Richter werden jedoch erst allmählich mit einer praktischen Anwendung dieses Prinzips vertraut, vor allem unter dem Einfluss und dem Druck des Europarechts.

Ein anderes Problem, dem wir auch bei der Umsetzung des Europarechts sowohl in Frankreich als auch in Griechenland begegnen, ist die innerstaatliche Auslegung der völkerrechtlichen Texte anhand von nationalen Normen niedrigeren Ranges, wie die «ministeriellen Entscheidungen» oder die rechtlich unverbindlichen „Rundschreiben“<sup>5</sup>. Ist das ein Hinweis darauf, dass die Exekutive (die „Politik“) in diesen Ländern sich nur widerstrebend an dem (europäischen oder internationalen) Integrationsprozess *in puncto* Umweltschutz beteiligt<sup>6</sup>? Die Antwort auf diese Frage geht über den Rahmen dieser Arbeit hinaus; die hier gesammelten und dargestellten Daten können aber zur Erforschung dieses Aspekts beitragen.

Es ist festzustellen, dass die BK und folglich auch das AP selbst im Kontext dieser ministeriellen Entscheidungen oder Rundschreiben, der französischen „*arrêtés*“ oder „*circulaires*“, unerwähnt bleiben, obwohl andere internationale Verträge, einschließlich der zu deren Ausführung erlassenen „*recommendations*“, in der Präambel der einschlägigen nationalen Vorschriften als deren Rechtsquellen genannt sind. Es ist fraglich, ob dies auf ein mangelhaftes politisches Gewicht der BK im Vergleich zu anderen, „verwandten“ Konventionen, wie die Pariser Konvention, hindeutet (darüber auch in den Schlussfolgerungen des Kapitels über die Verschmutzungskontrolle, III, B.5.5).

In Frankreich gibt es weiterhin keine konkreten Ausführungsvorschriften für die BK bzw. das AP. Was die praktische Umsetzung angeht, ist also der internationale Gesetzgeber auf die *de facto* Umsetzung anhand des ohnehin existierenden rechtlichen Instrumentariums angewiesen. Diese stillschweigende Umsetzung ist aber nur dann mit Sicherheit garantiert, wenn sie durch eine praktische Anerkennung des Vorrangs der völkerrechtlichen Vorschriften und der daraus folgenden „protokollkonformen“

---

<sup>5</sup> Siehe darüber die Gruppierung der Fälle betr. Griechenland in PAPADIMITRIOU, G., „Das Verfahren der Anpassung des griechischen an das europäische Umweltrecht“, S. 74 ff, zitiert auch von KASAKOS, P., mit ähnlichen Bemerkungen, in KASAKOS, a.a.O. (Teil 2, 4, Fußn. 105), S. 108-109.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu die Stellungnahme von WEALE, PRIDHAM, WILLIAMS and PORTER: „*There is little evidence that the politics of European environmental policy have regularly imposed similar constraints on all countries*“ in „*European Environmental Administration*“, a.a.O., (Teil 3, 2, Fußn. 41), S. 271. Eine dazu entgegengesetzte Meinung bezüglich des Einflusses der EU auf die Gestaltung der griechischen Umweltpolitik vertritt KASAKOS, P., ebd., S. 115. Den europäischen Einfluss auf das griechische *management of water and waste water* hebt auch CHRISTOFILOPOULOU, P. hervor in „*Professionalism and public policy making in Greece: the influence of engineers in the local government reforms*“, *Public Administration* 70, 1, 99-118, zitiert von WEALE, PRIDHAM, WILLIAMS and PORTER, ebd.



Auslegung der relevanten nationalen Gesetzgebung durch die Verwaltung und die Rechtsprechung bestätigt wird. Aus diesem Grund wäre es besser, wenn das AP mit genauen Ausführungsvorschriften in Form eines nationalen Gesetzes umgesetzt würde.

Ein weiteres Problem der für die Umsetzung des AP relevanten Vorschriften ist die Vielzahl der parallel geltenden Rechtsvorschriften, die die Undurchsichtigkeit eines potentiellen nationalen Umsetzungsmechanismus zur Folge haben; ebenfalls problematisch für das „*global management*“ der marinen Umwelt des Mittelmeers ist die Kompetenz-Zersplitterung der französischen Verwaltung in *puncto* Verschmutzung aus Festlandsquellen. Die Unübersichtlichkeit wird in der französischen Literatur mit dem Begriff des „*qui -fait- quoi*“ eindrucksvoll beschrieben.

Im Rahmen dieser Arbeit wurde bei der Untersuchung der für die Umsetzung des AP wichtigen französischen Rechtsvorschriften die deutliche Tendenz festgestellt, den jeweiligen *status quo* von den nationalen Vorschriften, die in der Regel auch zur Ausführung internationaler bzw. europäischer Normen erlassen wurden, praktisch unberührt zu lassen. So enthält z.B. das neue Wasserschutzgesetz 92-3 zwar eine Klausel über den Erlass ausführender Regelungen, die gleichzeitig auch die Gesetzgebung über die klassifizierten Anlagen ausführen soll (letztere war nach dem alten Status des Wasserschutzgesetzes von 1964 streng vom Gewässerschutz getrennt). Trotzdem wurde eine zusätzliche Vorschrift eingefügt, nach der die bereits existierenden Vorschriften zur Ausführung der Gesetzgebung über die *installations classées* doch nicht von der neuen Gesetzgebung beeinflusst werden dürfen.

Ebenfalls widersprüchlich und extrem kompliziert ist die französische Gesetzgebung auch in anderen Bereichen, so dass es mitunter nötig ist, bis ins vorige Jahrhundert zurück zu recherchieren, um herauszufinden, was in Bezug auf aktuelle umweltrechtliche Fragen Gültigkeit hat. Die zahlreichen, aufeinanderfolgenden Ausnahmen im Rahmen der französischen Gesetzgebung zur Umsetzung des AP bereiten Schwierigkeiten für die einheitliche Anwendung völkerrechtlicher Vorschriften, die sich im *arrêté* von 1993 zuspitzen. Mit diesem *arrêté* ist beabsichtigt, eine Menge komplizierter Probleme, die mit der Umsetzung europäischen und internationalen Rechts zusammenhängen, auf dem niedrigen Niveau einer ministeriellen

Entscheidung zu bewältigen. Da im französischen Recht jeder andere Hinweis auf den Erlass von Rechtsvorschriften zur Ausführung der BK bzw. des AP fehlt, ist davon auszugehen, dass dieser *arrêté de facto* auch zur Ausführung dieser Texte erlassen wurde, selbst wenn er sich nicht wörtlich auf diese bezieht. Es handelt sich jedenfalls um eine sehr fragwürdige Lösung, die zweifellos undurchsichtig ist. Diese Tatsache bezeugt die Notwendigkeit, auch die «niedrigen» Vorschriften ausführlich zu studieren.

## 2.2. Vielzahl und Zerstreung der zuständigen Kontrollbehörden

Durch die Untersuchung zweier Rechtsbereiche, nämlich der Gesetzgebung über die *installations classées* sowie der Wasserschutz-Gesetzgebung, kommt man zu dem Ergebnis, dass in Frankreich hauptsächlich zwei Verwaltungsorgane für die Durchführung von Kontrollen *in puncto* Meeresverschmutzung aus Festlandsquellen kompetent sind:

- a) die *CQEL* (*Cellule Qualité des Eaux Littorales*), die in der ministeriellen Entscheidung vom 06.12.1990 vorgesehen ist. Dieser *arrêté* gehört auch zur Gruppe der vereinheitlichenden Normen niedrigen Ranges, durch die der französische Gesetzgeber komplizierte Umweltprobleme zu bewältigen versucht. Die *CQEL* funktioniert im Rahmen der Hafenbehörden, die sich auf diese Weise, ähnlich wie in Griechenland, als wichtiges Organ der Kontrolle der Meeresverschmutzung erweisen. Hierzu muss aber betont werden, dass die französische *CQEL* für die Kontrolle des industriellen Bereichs nicht zuständig ist.
- b) die *DRIR* (*Direction Régionale de l'Industrie et de la Recherche*), die zum Industrieministerium gehört und dem Umweltministerium als *service extérieur* zur Verfügung gestellt wurde.

Es gibt nebenbei noch eine Vielzahl von Kontrollorganen, die verschiedenen Verwaltungsbehörden unterstellt sind; so u.a. die Polizei und die Gesundheitsinspektoren, zuständig für die Haushaltsabwässer. Was jedoch die Kläranlagen für Haushaltsabwässer angeht, sind diese Organe mit der *DRIR* «kompetent», weil diese Kläranlagen zum Teil auch klassifizierte Anlagen sind. Es gibt weiterhin die *Direction Départementale de l'Assainissement* (*DDASS*), zuständig für

Badegewässer, die zum Gesundheitsministerium gehört, die Fischerei-Polizei und die Polizei, die für Wasserläufe zuständig ist.

### **3. Griechenland: Bewertung der relevanten nationalen Rechtsvorschriften und der *ad hoc* erlassenen Ausführungsnormen und Darstellung der für die Kontrolle der Verschmutzung zuständigen Verwaltungsorgane**

#### **3.1. Offene Haltung dem Völkerrecht gegenüber und unkonsequente Umsetzung**

Interessant ist hier die Haltung des Obersten Verwaltungsgerichts (gr. „*Symwoulion Epikratias*“). In anderen Ländern, z.B. in Frankreich spielt das Oberste Verwaltungsgericht eine weniger wichtige Rolle bei der Umsetzung und der unmittelbaren Anwendbarkeit der internationalen Verträge. Während nämlich in Frankreich das zur konkreten Umsetzung des AP „verfügbare“ Rechtsinstrumentarium mehr entwickelt ist als in Griechenland, versucht hier das Oberste Verwaltungsgericht die Mängel an Normen oder staatlichen Initiativen zu kompensieren, indem es das Völkerrecht im Bereich des Umweltschutzes kühn und unmittelbar anwendet. In beiden Ländern wird das Völkerrecht in der Verfassung als vorrangige Rechtsquelle anerkannt, doch wird es von den Richtern der zwei Länder unterschiedlich ausgelegt und angewendet. Hier muss aber bemerkt werden, dass der griechische Richter mit der Verfassungskontrolle der Gesetze und der Kontrolle der Verwaltung vertraut ist.

Außerdem haben wir in Griechenland eine *ad hoc* Gesetzgebung zur Ausführung sowohl der BK als auch des AP, was dem Rechtsanwender eine größere Sicherheit beim Heranziehen der völkerrechtlichen Normen bietet. In Frankreich gibt es eine längere Tradition bei der Entwicklung und Funktion der Struktur in diesem Bereich, das institutionelle Regime ist jedoch unsicherer bei der Einschätzung der Ziele des völkerrechtlichen Gesetzgebers. Doch auch in Griechenland scheint das AP der BK verhältnismäßig „niedrig gestellt“ zu sein<sup>7</sup>, so z.B. bei der Gesetzgebung, die das Meeresschutzgesetz 743/77 zum Mittelpunkt hat und die vor allem die Umsetzung von internationalen Texten zum Schutz der hohen See unterstützt. Man „ahnt“ demnach sowohl in Frankreich als auch in Griechenland, welche internationalen Verträge den

<sup>7</sup> Siehe auch KASAKOS, a.a.O. (Teil 2,4, Fußn. 105), S. 116.

Schwerpunkt der nationalen Politik *in puncto* Umsetzung von meeresschützenden Verträgen darstellen: in Frankreich war das die Pariser Konvention, in Griechenland ist es die MARPOL, deren Inhalt den beiden ersten Protokollen der BK ähnlich ist. Der größere oder geringere internationale Druck kann auch auf diese Weise, nämlich im Spiegel des innerstaatlichen Rechts, spürbar werden. Trotz der Existenz der Ausführungsvorschriften, sowohl für die BK als auch für das AP, beschränken sich sowohl die Verwaltung als auch die Gerichte in der Regel in den entsprechenden Fällen von Meeresverschmutzung durch Festlandsquellen auf die Anwendung der übrigen nationalen Gesetzgebung. Diese nationalen Rechtsquellen verweisen aber wörtlich auf die internationalen Quellen. Diese Haltung vor allem der Gerichte wird u.a. auch durch die Tatsache bestätigt, dass die meisten bekannten Gerichtsurteile zur Meeresverschmutzung vom Lande aus entweder nur auf dem Meeresschutzgesetz 743/77 basieren oder auch auf dem Umweltgesetz 1650/86.

### **3.2. Die *de facto* Durchsetzung der Hafengebörden**

Auch in Griechenland gibt es mindestens vier für die Kontrolle der Meeresverschmutzung gleichzeitig zuständige Verwaltungsbehörden; drei davon stellen gleichzeitig auch Teile der regionalen Verwaltung auf Bezirksebene dar. Es handelt sich bei diesen letzteren

- a) um das Industrieministerium,
- b) um das Gesundheitsministerium und
- c) um das Umweltministerium.

Außer diesen gibt es noch die Hafengebörden, die zum Ministerium für kommerzielle Seefahrt gehören. Anhand der veröffentlichten Gerichtsurteile zeigt sich dieses letztgenannte Ministerium als eine aktive und wirksam arbeitende Behörde.

Dies ist auf drei Gründe zurückzuführen:

- a) sie ist selbständig und aus diesem Grund weniger bürokratisch und flexibler
- b) ihr Tätigkeitsbereich ist ausschließlich das Meer. Sie entwickelt dabei eine entsprechende Kultur und Verbindung zum Schutzgut

- c) Sie übt parallel und seit langem die Kontrolle über die von Schiffen verursachte Verschmutzung aus. In diesem Punkt ist das internationale Recht und die zwischenstaatliche Zusammenarbeit auch anhand der MARPOL sehr entwickelt. Es ist anzunehmen, dass die Hafengebörden auch aus diesem Grund mit der Anwendung internationaler Vorschriften gut vertraut sind.

#### **4. Tunesien: Keine Öffnung dem Völkerrecht gegenüber; effektive Umsetzung des AP durch ein neues Umweltrecht und neue Umweltbehörden**

##### **4.1. Stillschweigende Umsetzung in einer dem Völkerrecht gegenüber verschlossenen Rechtsordnung**

Wie im II. Teil gezeigt wurde, gibt es in Tunesien wichtige Schranken, die eine direkte oder indirekte wörtlich-formelle Anwendung des AP (und des vertraglichen Völkerrechts im Allgemeinen) hindern. Dennoch gibt es eine deutliche Tendenz, das nationale Recht doch im Wesentlichen den Belangen des AP und der BK anzupassen. Dies deutet auf die klare politische Entscheidung hin, den Umweltschutz innerstaatlich zu fördern, wobei eine „Nebenwirkung“ auf andere politische Institutionen (z.B. Schutz der Menschenrechte, Gleichberechtigung der Frau, unmittelbare Anwendung des Völkerrechts durch die Gerichte) möglichst vermieden werden soll. Obwohl sich die staatliche Praxis in Tunesien von einem Rechtsstaat nach „westlichem“ Muster stark unterscheidet, werden dort Umweltschutz-Institutionen gegründet, die auch tatsächlich funktionieren. Internationale Standards wurden angenommen und allgemein werden die Verwaltung und die Gerichte aktiviert.

Wie in Frankreich, so gibt es auch in Tunesien keine formelle Ausführungsregelung der BK bzw. des AP. In Frankreich findet man jedoch Verweise auf völkerrechtliche Verträge, wenn auch nur in der Präambel von nationalen Rechtsvorschriften. Allmählich öffnet sich dort der Weg zu einer gerichtlichen Anwendung der Verträge. In Tunesien beobachtet man im Gegensatz dazu ein Wiederbeleben von dualistischen Tendenzen, trotz des wichtigen Fortschritts, den dieses Land in die Richtung Modernisierung

gemacht hat<sup>8</sup>. Der Inhalt der BK bzw. des AP wird zwar zum großen Teil umgesetzt und im Allgemeinen sind große Fortschritte in puncto Umweltschutz zu beobachten; so haben wir z.B. die erste untergesetzliche umweltrechtliche Regelung in diesem Land in Form einer Verordnung, nämlich der 85-56. Dies deutet eventuell auf einen Versuch hin, sich möglichst schnell den Belangen des kurz zuvor angenommenen AP anzupassen. Später folgten dann auch die Rahmen-Umweltgesetze und die Gründung einer Umweltbehörde allgemeiner Zuständigkeit, der ANPE. Eine anerkannte vorrangige Rechtsquelle dieser Entwicklungen, z.B. in der Verfassung oder im vertraglichen Völkerrecht, ist in der einschlägigen Gesetzgebung nicht zu finden. Somit scheint das dadurch gegründete Umweltschutzsystem nur vom Willen der jeweils Regierenden abhängig zu sein.

Heißt das, dass das Konzept eines *global management* der marinen Umwelt des Mittelmeers auch unter Mitwirkung und Zusammenarbeit mit autoritären Regimen realisierbar ist? Eine effektive Umsetzung des AP ist zwar anhand des in Tunesien vorhandenen Instrumentariums des Umweltrechts durchaus möglich, in der Praxis fehlen aber die rechtlichen und rechtspolitischen Garantien, damit dieses System auch weiterhin erhalten bleibt und beachtet wird. Es fehlt die praktische, auch gerichtliche Anerkennung der Vorrangstellung des vertraglichen Völkerrechts und die gerichtliche Kontrolle der Normen und der Verwaltungsakte anhand dieser höherrangigen Rechtsquelle.

Diese Feststellung bedeutet nicht, dass die wichtige Arbeit, die man in Tunesien im Bereich vor allem des Meeresschutzes leistet, unterschätzt wird. Es ist wohl auch kein Zufall, dass Greenpeace sein erstes Büro in Afrika und in einem islamischen Land ausgerechnet in Tunesien eröffnet hat und dass eine Tunesierin die erste Geschäftsführerin war. Man kann sogar hoffen, dass diese Arbeit auf Dauer doch positive „Nebenwirkungen“ auch auf andere Rechtsbereiche haben kann.

---

<sup>8</sup> Über den Fortschritt Tunesiens in Richtung Modernisierung aber auch über die Widersprüche dieses Prozesses und des Verhältnisses des Landes zum Westen (EU) siehe den informationsreichen Artikel von HERMANN, R., „Tunesien bereitet sich auf den Freihandel mit Europa vor“, in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 04.01.1999, Nr. 2, S. 18. Über den Zusammenhang zwischen Umweltschutz, wirtschaftlicher Entwicklung und dem Nord-Süd-Konflikt s. REDCLIFT/SAGE, a.a.O. (Teil 2, 4, Fußn. 95).

Was die jungen Umweltschutzinstitutionen in Tunesien angeht, muss man vorerst festhalten, dass die neugegründete ANPE („*Agence Nationale pour la Protection de l'Environnement*“) eine weitgefaste, oft ausschließliche Zuständigkeit in vielen Bereichen hat, wie z.B. die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Kontrolle der klassifizierten Anlagen. So haben wir hier im Gegensatz zu Frankreich oder Griechenland eine durchaus durchsichtige, moderne Behörde, die für eine große Anzahl der für die Umsetzung des Protokolls wichtigen Rechtsinstitutionen zuständig ist. Die ANPE ist auch sehr aktiv auf völkerrechtlicher Ebene und repräsentiert die tunesische Regierung auch bei den Konferenzen der Vertragspartner der BK.

#### **4.2. Eine Kontrollbehörde mit allgemeiner Zuständigkeit**

Tunesien ist das einzige unter den drei Ländern, die im Rahmen dieser Arbeit untersucht worden sind, das über ein spezialisiertes Kontrollorgan verfügt, die *experts contrôleurs*. Diese gehören wiederum ausschließlich der ANPE an, die nur mit dem Umweltschutz beauftragt ist. Die Existenz einer solchen Verwaltungsstruktur im Bereich der Verschmutzungskontrolle ist sicherlich günstiger im Hinblick auf das im AP beabsichtigte Ziel eines *global monitorings*, denn auf diese Weise hat man auf regionaler Ebene einen einzigen und wirklich kompetenten Ansprechpartner für das ganze Land.

### **5. Schlussbemerkungen**

#### **5.1. Grundsätzliches Vorhanden des erforderlichen Rechtsinstrumentariums**

Das zur Umsetzung des AP erforderliche Rechtsinstrumentarium ist in den drei Ländern vorhanden; die Lücken und Widersprüche könnten im Wesentlichen durch eine völkerrechtskonforme Auslegung der nationalen Vorschriften ausgefüllt oder überwunden werden.

## **5.2. Politische, institutionelle und administrative Hindernisse**

Die Hindernisse, die der praktischen Umsetzung des AP im Wege stehen, sind entweder rechtspolitisch-kultureller, institutioneller oder administrativer Natur. Rechtspolitisch-kulturelle Hindernisse sind die Schranken der islamischen Rechtstradition, der autoritäre Charakter des Regimes in Tunesien, die Vorbehalte bei der Anerkennung der direkten innerstaatlichen Anwendbarkeit des Völkerrechts in Frankreich, die Integration der völkerrechtlichen Normen über ungeeignete nationale Normen niedrigen Ranges in Frankreich, die teilweise in Griechenland zu findenden protokollwidrigen Vorschriften des nationalen Rechts. Zu den institutionellen Hindernissen gehören das Nichtvorhandensein der Verfassungskontrolle und die fehlende Überprüfung der nationalen Rechtsvorschriften auf Vereinbarkeit mit dem vertraglichen Völkerrecht durch die Gerichte in Tunesien und Frankreich. Es besteht auch ein Mangel an einheitlichen Überwachungsnormen und -strukturen, dies ist aber theoretisch umstritten für Frankreich und Griechenland. Zudem sind in Frankreich und Griechenland die relevanten Vorschriften des nationalen Rechts und die Zuständigkeitsregelungen für die Verwaltungsbehörden sehr unübersichtlich.

## **5.3. Notwendigkeit und Tragweite der vertragskonformen Auslegung des innerstaatlichen Rechts**

Ein Wille der drei Länder zur konkreten Umsetzung des AP lässt sich höchstens im Falle Griechenlands feststellen, wo der Gesetzgeber ausführliche, wenn auch nicht immer zutreffende Vorschriften zur Umsetzung des AP erlassen hat. In Frankreich und in Tunesien kann man nur von einer objektiven Umsetzungsmöglichkeit anhand der dargestellten Gegebenheiten, nämlich der Ratifikation, Billigung und Veröffentlichung des AP sowie der für seine Umsetzung vorhandenen geeigneten Vorschriften und Institutionen des nationalen Umweltrechts, sprechen. So wird auch die Meinung vertreten, dass sich die allgemeine Verpflichtung der Staaten zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Meeresverschmutzung gem. Art. 197 SRK darin erschöpft, einen geeigneten normativen Rahmen für diese Zusammenarbeit zu schaffen, in unserem Fall



die Vereinbarung der BK und des AP durch die Vertragspartner<sup>9</sup>. Wie Patronos<sup>10</sup> mit Recht bemerkt „setzt die Erfüllung des allgemeinen Prinzips vielmehr eine konstante Haltung (der Vertragspartner) voraus. Folglich entspricht ihr Heranziehen zum Zweck der Auslegung vollkommen dem völkerrechtlichen Grundsatz *pacta sunt servanda*. In diesem Sinne ist die innerstaatliche Umsetzung des AP, das später als die BK vereinbart und angenommen wurde, auch eine Realisierung der Verpflichtung zur internationalen Zusammenarbeit.“

Folgt man diesem Gedankengang, so sind auch die objektiven Umsetzungsmöglichkeiten in den drei Ländern so auszulegen, dass dem AP eine optimale innerstaatliche Durchsetzungskraft garantiert wird. So sollte man aus den objektiven rechtlichen Gegebenheiten auf nationaler Ebene, sofern sie über ein ausreichendes „Umsetzungspotential“ verfügen, wie im Fall von Frankreich, Griechenland und Tunesien, einen „objektivierten“ Willen der Vertragspartner zur innerstaatlichen Umsetzung des AP ableiten. Dieser Wille stellt nämlich eine wichtige Voraussetzung für das Einhalten des Vertrags durch die Vertragspartner gemäß dem Prinzip *pacta sunt servanda* dar. Wenn dieser Integration nicht rechtspolitische, verfassungsrechtliche Hindernisse im Wege stehen, wie es in Tunesien und z.T. auch in Frankreich der Fall ist, kann eine solche Auslegung des AP durch den nationalen Rechtsanwender zur wirksameren Durchsetzung seiner Vorschriften beitragen. Was Tunesien angeht, so bleibt zu hoffen, dass sich die rechtspolitische Lage auch dort zugunsten des Völkerrechts und der Demokratisierung entwickeln wird. Sollten dort die Bedingungen für eine solche Änderung reif werden, so könnte dieses Konzept als rechtliche Basis für eine solche Änderung dienen.

---

<sup>9</sup> PATRONOS, a.a.O. (Einleitung, Fußn.1), macht diese Feststellung im Hinblick ausgerechnet auf die BK und ihre Protokolle unter Berücksichtigung der einschlägigen Meinungen von CHIRCOP, A. E., „*The Mediterranean Sea and the Quest for Sustainable Development*“ in *Ocean Development and Internationale Law*, 23 (1992) und HAAS, P., a.a.O. (Teil 3, 2, Fußn. 24). Er befürwortet diese strikte Auslegung der allgemeinen Verpflichtung zur Zusammenarbeit.

<sup>10</sup> Ebd., S. 505.

## Maria Topali

---

**Geburtsdatum** 27. Dezember 1964

**Geburtsort** Thessaloniki, Griechenland

**Berufliche Stelle** Nationales Zentrum für Sozialforschung (gr. EKKE), Verbindungsbüro

**Berufserfahrung**

1988–1990 Referendariat am Landesgericht Athen, Anwaltskanzlei P. Karantonis

1991 Zulassung als Rechtsanwältin an der Anwaltskammer Athen. Anwaltsbüro St. Afendras und Mitarbeiter

1996- heute Nationales Zentrum für Sozialforschung (ab 2001 unbefristeter Arbeitsvertrag)

1998-2001 Projektkoordinatorin, Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Athen (Griechenland)

2006-heute Mitarbeiterin der Zeitung *Kathimerini* (Sonntagsblatt)

**Studium**

- 1976–1982 Deutsche Schule Thessaloniki (Gymnasium und Lyzeum)
- 1982 Abitur
- 1982-1988 Jura-Studium, Universität Athen (Ethniko kai Kapodistriako Panepistimio Athinon)
- 1991-1994 Promotionsstudium an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main, FB Rechtswissenschaft. Unterstützung des Projekts durch ein 3-jähriges Stipendium der Daimler-Benz-Stiftung. Betreuer: Prof. Dr. M. Bothe

2004 Disputation. Titel der Arbeit: Innerstaatliche Anwendung des vertraglichen Umweltvölkerrechts: Geltung, Wirksamkeit und Anwendung des dritten Protokolls der Barcelona-Konvention „zum Schutz des Mittelmeers vor Verschmutzung durch Festlandquellen“ in Frankreich, Griechenland und Tunesien. Gesamtnote: cum laude

**Fremdsprachen** Deutsch, Französisch, Englisch