Unilaterales Umweltrecht als Baustein einer globalen Umweltgovernance – Strukturen, Wirkungen, Legitimation

Till Markus

Der Beitrag untersucht die Strukturen, Wirkweisen und Steuerungspotentiale unilateraler Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter. Erörtert werden auch die Herausforderungen und Probleme ihrer politischen und rechtlichen Legitimation. Untersuchungsleitend ist die Frage, wie unilaterale Maßnahmen ausgestaltet werden können, damit sie ihr volles Umweltschutzpotential entfalten, ohne die Errungenschaften des internationalen Umweltrechts zu schwächen.

A. Einleitung 12
B. Gemeinsame und extraterritoriale Umweltgüter, Jurisdiktion, unilaterale Maßnahmen 13
C. Formen und Wirkweisen unilateraler Maßnahmen 17
I. Direkte und indirekte rechtliche Anforderungen an Akteur:innen in Drittstaaten 19
1. Produkt- oder produktionsbezogene Handelsbeschränkungen 20
2. Einseitige Regelung des Marktzugangs 25
3. Territoriale Erweiterung des Wirkungs- und Geltungsbereichs geltender Regelungen 30
4. Direkte Regelung der Aktivitäten von Staatsangehörigen aus Drittstaaten 33
II. Regelung extraterritorialer Aktivitäten der eigenen Staatsangehörigen 35
1. Regelung der Aktivitäten eigener Staatsangehöriger im Ausland 36
2. Aktivitäten von Staatsangehörigen in Staatengemeinschafts- und Funktionshoheitsräumen 41
III. Nationale Maßnahmen zur Förderung der Umsetzung internationalen Umweltrechts 43
IV. Territorial begrenzte Maßnahmen mit transnationaler Wirkung 46
1. Politische, finanzielle und technische Maßnahmen 47
2. Rechtliche Maßnahmen 48
D. Zur Legitimität unilateraler Umweltmaßnahmen 52
I. Spezifische Legitimationsanforderungen 54
1. Begrenzte und komplexe Kausalität 54
2. Räumliche Distanz zwischen Schutzgütern und legitimierenden politischen Prozessen 58
3. Kooperationsgebote im Umweltvölkerrecht 61
4. Kritik an unilateralen Maßnahmen 62
II. Legitimation 63
1. Art. 20 a GG und die Verhältnismäßigkeit unilateraler Maßnahmen 64
2. Umweltvölkerrechtliche Ziele und Pflichten 68
3. Grund- und menschrechtliche vermittelte Pflichten zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter 71
4. Rechtspolitische Erwägungen 77
E. Fazit 82

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

A. Einleitung

Die rechtliche Lösung grenzüberschreitender Umweltprobleme wird traditionell dem Völkerrecht zugewiesen. Die krisenhafte Entwicklung vieler dieser Probleme verdeutlicht allerdings zunehmend dessen begrenzte Steuerungskraft. Notwendig erscheinen Anstrengungen in allen Bereichen des Rechts. Das schließt unilaterale Maßnahmen des nationalen Rechts mit ein. Letztere können auf vielfältige Weise zum Schutz der Umwelt auch jenseits der eigenen Staatsgrenzen beitragen. Indes macht sie ihre extraterritoriale Wirkung in besonderem Maße rechtfertigungsbedürftig, sowohl nach innen als auch nach außen. Nach innen müssen extraterritorial wirksame Rechtsakte u.a. verfassungsrechtliche, insbesondere grundrechtliche Vorgaben achten sowie Anforderungen politischer Legitimität und sozialer Akzeptabilität erfüllen. Nach außen sind die vielfältigen Rechte von Drittstaaten zu wahren und bestehende multilaterale Vereinbarungen einzuhalten.

Das Ziel unilateraler Maßnahmen zur Lösung grenzüberschreitender Umweltprobleme ist somit ausdrücklich nicht die Schwächung des internationalen Umweltrechts oder gar seine Renationalisierung. Vielmehr sollen sie einen ergänzenden und unterstützenden Beitrag zur Verwirklichung international konsentierter Ziele und Vereinbarungen leisten. Aus bundesdeutscher Perspektive gilt es insoweit, die Einbettung Deutschlands in die Europäische Union zu vertiefen und effektiv zu nutzen. Letztere setzt sich seit gut drei Dekaden für den Schutz gemeinsamer und extraterritorial gelegener Umweltgüter ein.

Das Erkenntnisinteresse dieses Beitrags ist es, die Strukturen, Wirkweisen und Steuerungspotentiale unilateraler Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter besser zu verstehen. Dabei sollen auch die Herausforderungen und Probleme ihrer rechtlichen und politischen Legitimation untersucht werden.

Hierzu klärt der folgende Bericht in einem ersten Schritt zentrale Begriffe und Konzepte der Diskussion um unilaterale Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer und extraterritorialer Umweltgüter (B.). Im Anschluss folgt eine überblicksartige Vorstellung der vielfältigen Formen und Wirkweisen unilateraler Umweltschutzmaßnahmen (C.). In einem dritten Schritt wird erörtert, warum Maßnahmen unilateraler Umweltpolitik in besonderem Maße legitimationsbedürftig sind und welche rechtlichen und rechtspolitischen Argumente für einen strategischen Einsatz einseitiger Umweltschutz-

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

maßnahmen sprechen können (D.I. und D. II.). Die drei Untersuchungsschritte ermöglichen Schlussfolgerungen hinsichtlich der Frage, wie einseitige Maßnahmen ausgestaltet werden können, um ihr Umweltschutzpotential zu entfalten, ohne dass sie die Errungenschaften des internationalen Umweltrechts schwächen (i.S.e. „*friendly environmental unilateralism*") (E.).*

B. Gemeinsame und extraterritoriale Umweltgüter, Jurisdiktion, unilaterale Maßnahmen

Die Untersuchung der aktuellen Bedeutung unilateraler Maßnahmen zum Schutz grenzüberschreitender oder extraterritorialer Umweltgüter profitiert von der Klärung einiger für diese Debatte zentraler Begriffe und Konzepte. Bedeutsam sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Begriffe „gemeinsame Umweltgüter" (regional oder global), „extraterritoriale Umweltgüter" (synonym „auswärtige Umweltgüter"), „grenzüberschreitende oder transnationale Umweltprobleme" sowie „unilaterale Maßnahmen".

Gemeinsame Umweltgüter oder auch *gemeinsame Umweltschutzgüter* sind Bestandteile der Natur, deren geographische Ausdehnung über die Territorien mehrerer bzw. aller Staaten erstreckt (*regional bzw. global*). Ihre Nutzung auf dem Gebiet eines Staates oder unter seiner Hoheitsgewalt oder Kontrolle kann aufgrund natürlicher Interdependenzen zu Beeinträchtigungen der Umwelt in anderen Staaten führen.[1] Ihr dauerhaft

* Der Autor dankt an dieser Stelle Herrn Dr. Herwig Unnerstall (Umweltbundesamt), Frau Dr. Dana Ruddigkeit (Umweltbundesamt) sowie Frau Dr. Nadja Salzborn (Umweltbundesamt) für viele Ideen, Anregungen und Hinweise. Etwaige Fehler oder Irrtümer liegen alleine in seiner Verantwortung.

1 Das Bundesverfassungsgericht nimmt in seinem sogenannten „Klimabeschluss" (BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 1-270; hiernach Klimabeschluss) anschaulich Stellung zur Globalität des Klimaproblems. Es stellt klar, dass seinem Verständnis nach das „Problem der Erderwärmung und deren (rechtliche) Bekämpfung […] genuin globaler Natur [sind]." „Kein Staat kann die globale Erwärmung allein verhindern. Zugleich trägt jede Emission aus jedem Staat gleichermaßen zum Klimawandel bei." (BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 200). Zur Ozonschicht siehe z.B. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG II, 2015, Art. 20a Rn. 32; *Heselhaus*, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Umweltschutzes, in: Rehbinder/Schink, Grundzüge des Umweltrechts, 2018, S. 3. Grundlegend zuletzt auch *Krohn*, Die internationale Dimension der Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG, ZUR 2021, 603.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wirksamer Schutz sowie die gerechte Verteilung von Nutzungsoptionen erfordert grundsätzlich internationale Abstimmung und Kooperation.[2]

Umweltgüter bzw. *Umweltschutzgüter* sind dann *extraterritorial* oder *auswärtig* verortet, wenn sie sich außerhalb des deutschen Staatsgebiets befinden. Umfasst sind demnach Umweltgüter die lokal begrenzt in den Gebieten anderer Staaten, in den deutschen maritimen Funktionshoheitsräumen[3] sowie in den Staatengemeinschaftsräumen.[4] Darunter fallen analytisch auch *die jenseits der Staatsgrenzen gelegenen Teile und Elemente gemeinsamer Umweltgüter (regional oder global)*, deren geografische Ausdehnung sich sowohl auf das deutsche Staatsgebiet als auch darüber hinaus erstreckt (z.B. Klimastabilität, Ozonschicht, Meere, Biodiversität, grenzüberschreitende Flüsse und weitwandernde Arten).[5]

Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter wirken extraterritorial *(de jure* oder *de facto)*, wenn sie a) direkte oder indirekte Anforderungen an Akteur:innen in Drittstaaten, Funktionshoheits- und Staatengemeinschaftsräumen stellen oder b) Aktivitäten im Inland regeln und sich die daraus resultierenden Verhaltensänderungen der Normadressat:innen grenzüberschreitend auf den Schutz gemeinsamer Umweltgüter auswirken. Diese Wirkungen werden durch viele Beispiele in Abschnitt C. verdeutlicht und weiter differenziert.

Aus der geographisch-rechtlichen Qualifikation eines Umweltguts als „gemeinsam" oder „extraterritorial" folgt nicht automatisch die *Abgrenzung der Zuständigkeiten* zwischen den Staaten hinsichtlich ihres hoheitlich vermittelten Schutzes. Erst durch diese Abgrenzung klärt sich, in welchem

2 Hinsichtlich der Pflicht, sich international abzustimmen und zu koordinieren führt das BVerfG speziell hinsichtlich des Klimaschutzes aus, dass Art. 20a GG aufgrund der Globalität des Klimaproblems „zwangsläufig" auf die „Ebene des internationalen Handelns" verweise. Das Gebot verlange „vom Staat international ausgerichtetes Handeln zum globalen Schutz des Klimas und verpflichtet insbesondere die Bundesregierung, im Rahmen internationaler Abstimmung […] auf Klimaschutz hinzuwirken." Die Pflicht international zu handeln, schließe auch „die Umsetzung vereinbarter Lösungen ein" (BVerfG, Klimabeschluss, Rn. 201).

3 Das umfasst die ausschließliche Wirtschaftszone und den Festlandsockel. Siehe hierzu *Proelß*, Raum und Umwelt im Völkerrecht, in: Graf Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, 2019, S. 463 ff. (503 ff.).

4 Darunter fallen die Hohe See, der Tiefseeboden, die Antarktis, der Weltraum, der Mond und sonstige Himmelskörper. Siehe hierzu *Dederer*, Grenzüberschreitender Umweltschutz, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts XI, 2013, S. 857.

5 Die Unterscheidung zwischen gemeinsamen und extraterritorialen Umweltgütern ist insofern artifiziell, als dass sie der staatlichen Grenzziehung geschuldet ist. Letzten Endes bedingt die Einheit der Natur die Gemeinsamkeit aller Umweltgüter.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Umfang Staaten (oder die Europäischen Union) bei der Ausübung von Regelungs- oder Vollzugsgewalt („Jurisdiktion" / „*jurisdiction*") zum Schutz der Umwelt a) extraterritoriale Umstände und Geschehnisse berücksichtigen können oder b) direkt oder indirekt auf das Verhalten einzelner extraterritorial agierender Akteur:innen einwirken dürfen.[6] Die Abgrenzung der Zuständigkeiten richtet sich insoweit nach dem internationalen Recht.[7] Einschlägig sind in diesem Zusammenhang Regelungen des sektoralen Völkerrechts (z.B. See- und Luftvölkerrecht) sowie allgemeine Regeln des Völkergewohnheitsrechts. Es ist grundsätzlich anerkannt, dass einseitige rechtliche Maßnahmen auch Aktivitäten jenseits des eigenen Staatsgebiets berücksichtigen und erfassen können.[8] Wichtig ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass zwischen dem regelnden Staat und dem zu regelnden Sachverhalt ein hinreichend enger Bezug existiert (*genuine link*). Ein entsprechender Anknüpfungspunkt wird normativ insbesondere über das Territorialitätsprinzip, das Personalitätsprinzip oder das Universalitätsprinzip konstruiert.[9] In Literatur und Rechtsprechung ist mit Blick auf diese Abgrenzungsfrage durchaus umstritten, ab wann Maßnahmen im Lichte dieser Prinzipien überhaupt als „extraterritorial" gelten oder bezeichnet werden sollten.[10]

---

6 *Scott*, Extraterritoriality and Extraterritorial Extension in EU Law, AJCL 2014, 87. Begrifflich instruktiv hierzu insbesondere Schlussanträge der Generalanwältin Kokott, 6.10.2011, C-366/10 – The Air Transport Association of America u.a., Rn. 145 f.

7 Siehe Überblick bei *Shaw*, International Law, 2021, S. 555 ff.; *Crawford*, Brownlie`s Principles of Public International Law, 2020, S. 440 ff.; *Lowe/Staker*, Jurisdiction, in: Evans, International Law, 2010, S. 320-323; *Ryngaert*, Jurisdiction in International Law, 2015; siehe auch *Herdegen*, Völkerrecht, 2021, § 26; International Law Commission, Report on Extraterritorial Jurisdiction, 2006; *Schwarze*, Die Jurisdiktionsabgrenzung im Völkerrecht, neuere Entwicklungen im Wirtschaftsrecht, 1994.

8 Ihre Grenzen findet dieses Recht insbesondere in dem Recht anderer Staaten auf Wahrung ihrer territorialen Souveränität sowie in dem dieses Recht absichernden Interventionsverbot. Siehe hierzu *Epping*, Der Staat als die „Normalperson" des Völkerrechts, in: Ipsen, Völkerrecht, 2018, § 7 Rn. 69 ff.; *Herdegen*, Völkerrecht, 2021, § 35.

9 Laut BVerfG müssen die „Anknüpfungsmomente und ihre Sachnähe von Völkerrechts wegen einem Mindestmaß an Einsichtigkeit genügen", siehe BVerfG, Beschl. v. 22.3.1983, 2 BvR 475/78, BVerfGE, 63, 343 ff. (369).

10 *Kamminga*, Extraterritoriality, in: Wolfrum, MPEIL, 2020; *Ryngaert* (Fn. 7), S. 78-80; *Buxbaum*, Territory, Territoriality, and the Resolution of Jurisdictional Conflict, AJCL 2009, 631. So verneint z.B. Generalanwältin Juliane Kokott im Fall der Integration ausländischer Fluggesellschaften den extraterritorialen Charakter der Maßnahmen. Siehe Schlussanträge der Generalanwältin Kokott, 6.10.2011, C-366/10 – The Air

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Grenzüberschreitend oder transnational sind *Umweltprobleme* dann, wenn sie ihren Ursprung in Aktivitäten haben, die auf dem Gebiet eines Staates oder unter dessen Hoheitsgewalt oder Kontrolle stattfinden und gemeinsame (regionale oder globale) oder extraterritorial gelegene Umweltgüter beeinträchtigen. Das schließt somit auch solche Aktivitäten ein, die sich zwar unmittelbar nur auf dem Gebiet eines Staates vollziehen, mittelbar aber auf gemeinsame oder extraterritoriale Umweltgüter einwirken (Bsp. Abholzung der Regenwälder im Amazonasgebiet und ihre Wirkung auf das Weltklima).

Als *unilaterale Maßnahme* (oder synonym „einseitige Maßnahme") mag grundsätzlich jeder staatliche Rechtsakt gelten, der unabhängig von den Handlungen anderer internationaler Akteur:innen erfolgt.[11] In der Theorie kommt eine unilaterale Maßnahme somit ohne eine auf Konsens ausgerichtete Abstimmung mit anderen Staaten oder Völkerrechtssubjekten zustande.[12] In der heutigen umweltvölkerrechtlichen Praxis gibt es unilaterale Rechtsakte zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter in Reinform wohl nur noch selten. Die meisten Maßnahmen dienen zumindest in Anteilen der Verwirklichung eines der vielen allgemeinen, verbindlichen oder unverbindlichen, multilateral vereinbarten Ziele. Die Konzepte des uni- und multilateralen Handelns beschreiben im Bereich der Umweltpolitik und des Umweltrechts eher unterschiedliche Grade von Integration zwischenstaatlicher Koordination: Je allgemeiner und unverbindlicher multilateral vereinbarte Ziele und Anforderungen sind und je weniger die Staaten sich hinsichtlich ihrer Umsetzung konsensual koordinieren, desto unilateraler

---

Transport Association of America u.a., Rn. 145-147. Siehe hierzu ausführlicher weiter unten.

11 Man mag insoweit auch von einem „autonomen Rechtsakt" sprechen Es gibt keine allgemeinverbindliche völkerrechtliche Definition des Begriffs „unilaterale Maßnahmen". Die Definition hier erfolgt in Anlehnung an *Dupuy*, The Place and Role of Unilateralism in Contemporary International Law, EJIL 2000, 19. Diskutiert werden in der völkerrechtlichen Literatur vor allem der Rechtsquellencharakter, die Bindungswirkung sowie die Befugnis zum Erlass derartiger Maßnahmen. Siehe hierzu z.B. *Dörr*, Weitere Rechtsquellen des Völkerrechts, in: Ipsen, Völkerrecht, 2018, S. 536 ff. (573 f.); grundlegend nach wie vor *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht, 1984, S. 425 ff., S. 1022 f., 1183 f.; *Graf Vitzthum*, Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts, in: ders./Proelß, Völkerrecht, 2019, S. 1 ff. (68 f.). Zu den Zuständigkeiten siehe wieder grundlegend, *Shaw* (Fn. 7), S. 555 ff.

12 So z.B. auch *Drahos/Downie*, Regulatory Unilateralism: Arguments for Going It Alone on Climate Change, Global Policy 2017, 32; *Bilder*, The Role of Unilateral Action in Preventing International Environmental Injury, Vanderbilt Journal of Transnational Law 1981, 51 (53 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ist der Charakter einer Maßnahme.[13] Beispielsweise dient eine Reihe einseitiger Maßnahmen des nationalen oder europäischen Rechts der Verwirklichung international unverbindlich oder verbindlich vereinbarter *allgemeiner Ziele,* wie dem Schutz der Wälder (auf der Basis weitgehend unverbindlicher internationaler Vereinbarungen) oder der biologischen Vielfalt (auf der Basis relativ allgemeiner internationaler, aber verpflichtender Vereinbarungen).[14] Weitergehend können einseitige Maßnahmen die Integration multilateral entwickelter Umweltstandards vorsehen[15] oder für ihre eigene Umsetzung kooperative Elemente bestimmen.[16]

C. Formen und Wirkweisen unilateraler Maßnahmen

Die Formen und Wirkweisen einseitiger rechtlicher Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer oder extraterritorialer Umweltgüter sind vielfältig. Frühe Debatten konzentrierten sich insoweit vor allem auf Maßnahmen,

13 Graduelle Abstufungen von Unilateralität sehen z.B. auch *Ryngaert/Koekkoek*, Extraterritorial regulation of natural resources: a functional approach, in: Wouters/Marx/Geraets/Natens, Global Governance Through Trade, 2015, S. 259-261. Siehe auch *Scott*, Extraterritoriality and Extraterritorial Extension in EU Law, AJCL 2014, 87 (113 f.). *Bodansky*, What's so Bad about Unilateral Actions to Protect the Environment, EJIL 2000, 339 (342 f.). Bei einseitigen Maßnahmen, die im Rahmen oder nach Maßgabe bestehender völkerrechtlicher Regime erlassen werden, spricht man daher auch von unilateralen „akzessorischen Rechtsakten". Siehe *Dörr* (Fn. 11), S. 573.

14 Der Übergang ist aufgrund des hohen Abstraktionsgrads völkerrechtlicher Verträge in der Praxis oft fließend, siehe z.B. *Markus*, Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Biodiversität, in: Proelß, Internationales Umweltrecht, 2022, S. 475 ff. (Rn. 21-74, 75 ff.).

15 Ein Beispiel wäre die Erneuerbare-Energien-Richtlinie der Europäischen Union, die ihre Nachhaltigkeitskriterien weitgehend aus internationalen Abkommen wie der Biodiversitätskonvention und seinem Cartagena-Protokoll sowie dem Washingtoner Artenschutzabkommen entnimmt. Siehe Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, OJ L 328, 21.12.2018, S. 82-209 bzw. Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, OJ L 140, 5.6.2009, S. 16-62.

16 So ermöglicht beispielsweise die Holzhandels-Verordnung der Europäischen Union Drittstaaten, die in ihr niedergelegten Anforderungen gemeinsam mit der EU zu verwirklichen. Siehe Erwägungsgründe Präambel 7 und 9 sowie Art. 3 und 20 Abs. 2 der Verordnung (EU) 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzerzeugnisse in Verkehr bringen, OJ L 295, 12.11.2010, S. 23-34.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

die hoheitlich in Staatengemeinschaftsräume eingriffen, z.B. das Abbrennen des durch die *Torrey Canyon* verursachten Ölteppichs auf der Hohen See durch die *Royal Air Force* zum Schutz der englischen Küstenumwelt, die einseitige Erklärung zur Durchführung von Schiffskontrollen durch Kanada zum Schutz der arktischen Küstengewässer, die unilaterale Ausweitung der Fischereizonen zum Schutz der küstennahen Fischbestände durch Island sowie die einseitige kanadische Beschlagnahme spanischer Fischereiboote auf der Hohen See zum Schutz der dortigen Bestände.[17] Im Zuge der darauf folgenden zunehmenden internationalen Verrechtlichung grenzüberschreitender Umweltprobleme durch multilaterale Verträge verlagerten sich die Diskussionen über unilaterales Umweltrecht auf andere Typen von Maßnahmen. Analysiert wurden in den letzten Jahren vor allem unilaterale umweltrechtliche Maßnahmen, die das Verhalten von Akteur:innen in Drittstaaten erfassen (I.) sowie Maßnahmen zur Regelung extraterritorialer Aktivitäten eigener Staatsangehöriger (II.). Will man die heutige Komplexität der Sachlage sowie insbesondere Instrumentenvielfalt aber adäquat erfassen, bietet sich eine weite methodische und analytische Perspektive an.[18] Vor dem Hintergrund einer solchen Perspektive geraten auch einseitige

17 Siehe Über- und Rückblick bei *Bilder*, The Role of Unilateral Action in Preventing International Environmental Injury, Vanderbilt Journal of Transnational Law 1981, 51 (55 f.); *Soroos*, The Turbot War: Resolution of an International Fishery Dispute. In: Gleditsch N.P. (Hrsg.) Conflict and the Environment. NATO ASI Series, 1997, S. 235 ff.

18 Ein Erweiterung der methodischen und analytischen Perspektive auf das Umweltrecht findet in jüngerer Zeit verschiedentlich im deutschen und anglo-amerikanischen umweltrechtlichen Schrifttum statt, insbesondere mit Blick auf das Klimaschutzrecht: siehe z.B. *Winter*, Transnationale informelle Regulierung: Gestalt, Effekte und Rechtstaatlichkeit, in: Calliess, Transnationales Recht, 2014, S. 95-112; *ders.*, Zur Architektur globaler Governance des Klimaschutzes, ZaöRV 2012, 105; *Franzius*, Prävention durch Verwaltungsrecht: Klimaschutz, VVDStrRL 2022, 383; *ders.*, Auf dem Weg zum transnationalen Klimaschutzrecht?, ZUR 2018, 641; *ders.*, Das Paris-Abkommen zum Klimaschutz als umweltvölkerrechtlicher Paradigmenwechsel, EurUP 2017, 166; *ders.*, Recht und Politik in der Transnationalen Konstellation, 2014, S. 267 ff.; *Gärditz,* Zum transnationalen Mehrwert eines nationalen Kohleausstiegs im Klimaschutzrecht, ZUR 2018, 663; *Boysen*, Die postkoloniale Konstellation, 2021; *dies.*, Entgrenzt – pluralistisch – reflexiv – polyzentrisch – kontestiert:, ZUR 2018, 643; *Spießhofer*, Kohleausstieg im transnationalen Klimaschutzrecht – Unternehmerische Verantwortung, ZUR 2018, 672; *dies*, Die Transnationalisierung des Klimaschutzrechts, AVR 2019, 26; *Heyvart*, Transnational Environmental Regulation and Governance, 2018; *dies.*, The Transationalization of Law: Rethinking Law Through Transnational Environmental Regulation, Transnational Environmental Law 2017, 205; *Markus/Dilling*, ‚Interglobalsuprasubandtransialidocious': mapping and disentangling transnational environmental governance, in: Heyvaert/Duvic-Paoli, Research

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Maßnahmen zur Förderung der Umsetzung internationalen Umweltrechts ebenso in den Blick (III.), wie die einseitigen politischen, finanziellen oder technischen Maßnahmen oder die in ihrem räumlichen Anwendungsbereich rein auf das nationale Territorium beschränkten politisch-rechtlichen Instrumente und Grundsatzentscheidungen (z.B. der Kohleausstieg und Atomausstieg sowie die Taxonomie-Verordnung der Europäischen Union) (IV.). Erfassen lassen sich so auch die z.T. sehr unterschiedlichen extraterritorialen *Wirkungen* unilateraler Aktivitäten, *de jure* und *de facto*. Diese Wirkungen umfassen z.B. einseitige rechtlich verbindliche Verpflichtungen ausländischer Akteur:innen, das Setzen unverbindlicher ökonomischer Verhaltensanreize für Importierende oder Investierende sowie die Beförderung von Gesetzesinitiativen in Drittstaaten.

I. Direkte und indirekte rechtliche Anforderungen an Akteur:innen in Drittstaaten

Verschiedene unilaterale Maßnahmen stellen direkte oder indirekte Anforderungen an Akteur:innen in Drittstaaten. Dieses Hineinwirken in die Hoheitssphären anderer Staaten gab verschiedentlich Anlass für internationale politische und rechtliche Konflikte sowie vergleichsweise umfangreiche kritische akademische Diskussionen. Die Maßnahmen wurden u.a. dafür kritisiert, dass sie den freien Handel zu protektionistischen Zwecken beschränken würden, Umweltschutzinteressen des „globalen Nordens" einseitig über Entwicklungsinteressen des „globalen Südens" stellten, dem Ideal internationaler Kooperation widersprächen oder unnötig tief in die Souveränität anderer Staaten eingriffen.[19] Entsprechende Maßnahmen wurden bisher vor allem durch die U.S.A. und die Europäische Union initiiert.[20]

Handbook on Transnational Environmental Law, 2020, S. 67-87; *Scott* (Fn. 13), S. 87 ff.

19 Siehe z.B. *Bodansky*, What's So Bad about Unilateral Action to Protect the Enviroment, EJIL 2000, 339; *Boysen*, Die postkoloniale Konstellation, 2021; *van Asselt*, Trade, in: Rajamani/Peel, Oxford Handbook of International Environmental Law, 2021, S. 751 ff.; s.a. Fn. 29.

20 *Dover/Frosini*, The Extraterritorial Effect of Legislation and Policies in the EU and the US, European Parliament Study, 2012, S. 11. Siehe auch z.B. *Putnam*, Courts Without Borders: Laws, Politics, and US Extraterritoriality, 2016. Einen Überblick über ältere Maßnahmen der U.S.A. bietet *Bilder*, The Role of Unilateral Action in Preventing International Environmental Injury, Vanderbilt Journal of Transnational Law 1981, 51 (57 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die hier vorgenommene Einteilung der Maßnahmen in vier verschiedene Gruppen ist analytisch und dogmatisch nicht immer ganz trennscharf. Insbesondere die Wirkungen der Maßnahmen ähneln sich zum Teil. Die Einteilung verdeutlicht aber insbesondere die unterschiedlichen Zielsetzungen der Maßnahmen und lässt die sich daraus ergebenden spezifischen Regelungsstrukturen hervortreten. Eine Maßnahmengruppe stellt produktions- oder produktbezogene Anforderungen an auswärtig hergestellte Waren oder dort gewonnene Ressourcen. Die Einhaltung dieser Anforderungen wird regelmäßig durch Handelsbeschränkungen bewehrt (1.). Die zweite Maßnahmengruppe umfasst Regelungen, die einseitig den Marktzugang regeln. Anders als die produkt- oder produktionsbezogenen Handelsbeschränkungen adressieren derartige Maßnahmen nicht in erster Linie die Art und Weise der Produktions- oder Ressourcengewinnung im Ausland, sondern verfolgen primär interne politische Ziele (z.B. den Umwelt-, Ressourcen-, Gesundheits-, Tierschutz) (2.). Die dritte Gruppe umfasst Maßnahmen, die bestehende umweltrechtliche Anforderungen an Akteur:innen im Inland auf Akteur:innen im Ausland *territorial* ausweiten (3.). Die vierte Gruppe umfasst Maßnahmen, die extraterritoriale Sachverhalte oder Aktivitäten ausländischer Akteur:innen regeln, insbesondere weil diese sich nachteilig auf die im eigenen Territorium gelegene Umwelt auswirken (4).

1. Produkt- oder produktionsbezogene Handelsbeschränkungen

Einseitige produkt- oder produktionsbezogene Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer oder extraterritorialer Umweltgüter sind spätestens seit Ende der 1980er Jahren im Umweltrecht bekannt.[21] Damals drohten beispielsweise die U.S.A. Japan mit einseitigen Importbeschränkungen für unterschiedlichste Produkte, sollte Japan ein Fangmoratorium ignorieren, das im Rahmen der *International Whaling Convention* beschlossen wurde.[22] Weiterhin beschränkten die U.S.A. Anfang der 1990er Jahre zum Zwecke des Küsten- und Meeresumweltschutzes unilateral den Zugang sogenann-

21 Siehe z.B. *Anderson*, Unilateral Trade Measures and Environmental Protection Policy, Temple Law Review 1993, 763.

22 Zur historischen Einordnung siehe hierzu *Catalinac/Chan*, Japan, the West, and the Whaling Issue: Understanding the Japanese Side, Japan Forum 2005, 133; *Gillespie*, Whaling Diplomacy: Defining Issues in International Environmental Law, 2005.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ter Einwand-Tanker in ihren Gewässern und Häfen.[23] Darüber hinaus verhängten sie Importbeschränkungen für Thunfisch und Garnelen, die unter Einsatz besonders schädlicher Methoden gefangen wurden („*purse seines*" bzw. ohne „*turtle excluder devices*").[24] Auch die Europäische Union erließ früh Importverbote für Thunfische, die von Schiffen ausgewählter Staaten stammten (den sogenannten *flag of convenience states*).[25] Insbesondere die Importverbote der U.S.A. waren Ausgangspunkt einer lange währenden Debatte um die positiven und negativen Effekte derartiger Importverbote[26], insbesondere aber über ihre Vereinbarkeit mit dem Welthandelsrecht.[27] Insoweit wurde problematisiert, ob produktionsbezogene Anforderungen (*process ad production methods - PPMs*) zum Schutz der Umwelt relevant für die Bestimmung der „Vergleichbarkeit" von Produkten sind (i.S.d. Art. III:4 GATT) und inwieweit die Ausnahmeregelungen der Art. XX lit. b und lit. g GATT zum Schutz der Umwelt auf Produkte angewandt werden können, die außerhalb der Jurisdiktion der Importstaaten hergestellt werden.[28]

---

23 Interessanterweise nahm die Regelung ihren Ausgang in einer unilateralen kalifornischen Maßnahme. Siehe hierzu *Johnson*, Coastal State Regulation of International Shipping, 2004, S. 36 ff.

24 WTO Panel, United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Product (WT/DS58); GATT Panel United States: Restrictions on the Imports of Tuna (Mexico) („Tuna I"), Report of 3 September 1991 (DS21/R-39S/155); GATT Panel, United States: Restrictions on the Imports on Tuna (EEC) („Tuna II"), Report of 20 May 1994 (DS29/R). Siehe hierzu auch *Peters*, Animals in International Law, 2021, S. 254-332.

25 Siehe z.B. bereits die Verordnung (EG) 1435/98 des Rates vom 29. Juni 1998 zum Verbot der Einfuhr Roten Thuns (Thunnus thynnus) mit Ursprung in Belize, Honduras und Panama, OJ L 191, 7.7.1998, S. 13-14.

26 *Markus*, Resource Responsibility through European Regulations for Trade in Fisheries Products, EurUP 2019, 490; *ders.*, Die Fischereihandelspolitik der Europäischen Union: Analyse und Handlungsbedarf, Rechtsgutachten für den Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), 2013; *Roheim/Sutinen*, Trade and Marketplace Measures to Promote Sustainable Fishing Practices, ICTSD Natural Resources, International Trade and Sustainable Development, 2006; *Asche/Belemare/Roheim/Smith/Tveteras*, Fair Enough? Food Security and the International trade of Seafood, World Development 2015 (67), 151; siehe auch *Young*, Trading Fish, Saving Fish – The Interaction between Regimes in International Law, 2011, Kap. 4; *Calley*, Market Denial an International Fisheries Regulation – the Targeted and Effective Use of Trade Measures Against the Flag of Convenience Fishing Industry, 2012, S. 134-141; *Lack*, Catching On? Trade-Related Measures as a Fisheries Management Tool, 2007.

27 *Bodansky/Lawrence*, Trade and Environment, in: Bethlehem/Van Damme/McRae/Neufeld, The Oxford Handbook of International Trade Law, 2009, S. 505 ff.

28 Siehe Entscheidungen in Fn. 24.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zwar scheinen gerade die GATT-rechtlichen Voraussetzungen einseitiger Maßnahmen zum Schutz der Umwelt spätestens seit dem *Shrimp-Turtle-Case* in den Grundzügen geklärt[29], neue handelsbeschränkende Maßnahmen werfen aber immer wieder offene Fragen auf, z.B. im Hinblick auf die einseitige Einführung von CO_2-Grenzausgleichsystemen, die Integration von Schiffsemissionen in Emissionshandelssysteme, Eco-Labels oder die Einführung von Lieferkettengesetzen.[30]

Aus bundesdeutscher Perspektive gilt es, bei importbeschränkenden produkt- oder produktionsbezogenen Anforderungen die ausschließliche Kompetenz der Europäischen Union im Bereich der „Zollunion" und der „gemeinsamen Handelspolitik" zu berücksichtigen.[31] Da Importbeschränkungen ein wesentlicher Hebel zur Durchsetzung unilateraler produkt- oder produktionsbezogener Regelungen sind, wird die Union in diesem Maßnahmenfeld international zu einer bedeutsamen Akteurin.[32] Tatsächlich hat sie diesen Hebel in den letzten beiden Dekaden mehrfach strategisch eingesetzt. Prominente und verschiedentlich diskutierte Beispiele sind insbesondere die Erneuerbare-Energien-Richtlinie[33], die Holzhandels-

29 Übersicht in *van Asselt*, Trade, in: Rajamani/Peel, Oxford Handbook of International Environmental Law, 2021, S. 751 ff.; siehe auch *Stoll/Gutt*, Umweltschutz und Handel, in: Proelß, Internationales Umweltrecht, 2017, S. 287 ff.; *Young*, Trade Measures to Address Environmental Concerns in Faraway Places: Jurisdictional Issues, Review of European Community & International Environmental Law 2014, 302; Siehe auch *Vranes*, Trade and the Environment Fundamental Issues in International Law, WTO Law and Legal Theory, 2009. Grundlegend und nach wie vor lesenswert *Hilf*, Freiheit des Welthandels contra Umweltschutz, NVwZ 2000, 481.

30 Siehe z.B. *Mehling/Rodi*, § 18 CO_2-Grenzausgleich, in: Rodi, Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, S. 343 ff.; *Merkel*, Rechtliche Fragen einer Carbon Border Tax – Überlegungen zur Umsetzbarkeit im Lichte des Welthandelsrechts, ZUR 2020, 658; *Dobson/Ryngeart*, Provocative Climate Protection: EU „Extraterritorial" Regulation of Maritime Emissions, ILQ 2017, 295; *Henn/Jahn*, Zulässigkeit und Gegenstand umweltbezogener Sorgfaltspflichten in einem deutschen Lieferkettengesetz, 2021, S. 34 f. Perspektivisch wird es aber weitere Fragen geben. Siehe zuletzt die verschiedenen Beiträge in *Delimatsis/Reins*, Trade and Environmental Law, 2021.

31 Siehe Art. 2 Abs. 1 sowie Art. 3 Abs. 1, lit. a) und lit. e) AEUV.

32 Zuletzt *Hadjiyianni*, The EU as a Global Regulator for Environmental Protection, 2019; *Bradford*, The Brussels Effects, 2020, S. 207 ff.; siehe bereits die verschiedenen Beiträge in *Douma/van de Velde*, EU Environmental Norms and Third Countries - The EU as Global Role Model?, CLEER Working Paper, 2013, S. 12 ff..

33 Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, OJ L 328, 21.12.2018, S. 82–209 bzw. Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, OJ L 140, 5.6.2009, S. 16–62; siehe auch Delegierte Verordnung

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Verordnung[34], die Illegale-Fischerei-Verordnung[35] sowie das jüngst angekündigte CO_2-Grenzausgleichssystem.[36] Zwei weitere bedeutsame Fälle aus dem näheren Umfeld des Umweltrechts sind das einseitige Importverbot für Robbenerzeugnisse[37] sowie die Regelungen der Importe von Fleischerzeugnissen durch die Verordnung zum Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung.[38]

All diese Maßnahmen knüpfen den Import ausgewählter Produkte in die Union an die Einhaltung bestimmter umweltschutzrelevanter Voraussetzungen, wählen dabei aber jeweils spezifische Regelungsansätze.

So verbieten etwa die Holzhandels-Verordnung und die Illegale Fischerei-Verordnung grundsätzlich das Inverkehrbringen illegal geschlagenen Holzes auf dem Binnenmarkt bzw. die Einfuhr illegal gefangener Fische. Zur Sicherstellung der rechtmäßigen Gewinnung der jeweiligen Produkte in den Ursprungsstaaten etablieren beide Rechtsakte vielschichtige Verfahrenspflichten gegenüber den Marktteilnehmenden. Als Maßstab der rechtmäßigen Gewinnung wählen beide Verordnungen das Recht des jeweiligen Ursprungsstaats.[39]

(EU) 2019/807 der Kommission vom 13. März 2019 zur Ergänzung der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Bestimmung der Rohstoffe mit hohem Risiko indirekter Landnutzungsänderungen, OJ L 133, 21.5.2019, S. 1-7.

34 Verordnung (EU) 995/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Verpflichtungen von Marktteilnehmern, die Holz und Holzerzeugnisse in Verkehr bringen, OJ L 295, 12.11.2010, S. 23–34.

35 Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 des Rates vom 29. September 2008 über ein Gemeinschaftssystem zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei […], OJ L 286, 29.10.2008, S. 1–32.

36 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines CO_2-Grenzausgleichssystems, 14.7.2021, COM(2021) 564 final.

37 Verordnung (EG) Nr. 1007/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom vom 16. September 2009 über den Handel mit Robbenerzeugnissen, OJ L 286, 31.10.2009, S. 36-39; siehe hierzu WTO Panel, European Communities: Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Product, report of 25 November 2013 (WT/DS400/R und WT/DS401/R); WTO Appellate Body Report, European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, WT/DS400/AB/R, WT/DS401/AB/R, 22 May 2014, para. 5.137.

38 Siehe Art. 12 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates vom 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung, OJ L 303, 18.11.2009, S. 1–30.

39 Art. 4 Abs. 1 Holzhandels-Verordnung. Art. 37 IUU-Verordnung. Zur Holzhandels-VO zuletzt *Henn*, Rechtliche Pfade zum Schutz der Wälder jenseits der EU-Grenzen: Status Quo und Herausforderungen, 2021, S. 413 ff.; *dies*., Protecting forests or saving trees? The EU's regulatory approach to global deforestation, RECIEL 2021,

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Ein wenig anders gelagert ist der Fall des im Juli 2021 von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen CO_2-Grenzausgleichssystems.[40] Um eine gleichwertige CO_2-Bepreisung für eingeführte Waren und inländische Erzeugnisse sicherzustellen, sieht der Entwurf vor, dass für *ausgewählte* Importwaren sogenannte *Carbon Border Adjustment Mechanism Certificates* (CBAM-Zertifikate) erworben und abgegeben werden.[41] Der Mechanismus soll sicherstellen, dass für die innerhalb und außerhalb der Union hergestellten Waren, die gleichen CO_2-Kosten anfallen.[42] Die Union definiert hierdurch zwar keine Produktionsstandards für Herstellende von Waren in Drittstaaten, bestimmt aber einseitig die Voraussetzungen bzw. den Umfang einer Grenzausgleichsabgabe.[43]

Wieder anders strukturiert sind die Anforderungen der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie, des Importverbots für Robbenerzeugnisse sowie der Verordnung über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt ihrer Tötung. Alle drei Rechtsakte legen konkrete Bedingungen fest, wie Ressourcen im Ausland zu nutzen sind, d.h. wie Biokraftstoffe im Ausland aus Rohstoffen

---

1; *Pirlot/Delreux/Farcy*, Forest: A Multi-sectoral and Multi-level Approach to Sustainable Forest Management, in: Adelle/Biedenkopf/Tonrey, European Union External Environmental Policy Rules, Regulation and Governance Beyond Borders, 2018, S. 167 ff. Zur IUU-Verordnung siehe *Leroy/Galletti/Chaboud*, The EU restrictive trade measures against IUU fishing, Marine Policy 2016, 82; siehe auch *Markus* (Fn. 26), 2013.

40 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eine CO_2-Grenzausgleichssystems, COM(2021) 564 final. Seit der Ankündigung eines Ausgleichsmechanismus im Rahmen des Green New Deals durch die Kommission wurden mögliche Optionen zur Ausgestaltung diskutiert. Siehe *Dröge*, Ein CO2-Grenzausgleich für den Green Deal der EU – Funktionen, Fakten und Fallstricke, 2021; *Nysten*, Eine CO_2-Bepreisung für internationale Importe, 2021; UNCTAD, A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries, 2021.

41 Kommissionsvorschlag Erwägungsgrund 11.

42 Kommissionsvorschlag Erwägungsgrund 13.

43 Nämlich äquivalent zum EU-Emissionshandelssystem. Damit setzt sie erhebliche ökonomische Anreize für die dortigen Herstellenden zum Einsatz von Technologien mit höherer Treibhausgas-Emissionseffizienz, siehe Recital 12. Siehe zu den Grenzausgleichmechanismen z.B. *Gappa,* Grenzausgleichsmaßnahmen als Klimaschutzinstrument, 2014; *Pirlot,* Environmental Border Tax Adjustments and International Trade Law, 2017. Siehe bereits Umweltbundesamt, Grenzsteuerausgleich für Mehrkosten infolge nationaler / europäische Umweltschutzinstrumente – Gestaltungsmöglichkeiten und WTO-rechtliche Zulässigkeit, 2008. Zuletzt *Mehling/Rodi*, § 18 CO_2-Grenzausgleich, in: Rodi, Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, S. 343 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

herzustellen sind und wie Tiere im Ausland gejagt bzw. getötet werden dürfen, um innerhalb der Union vermarktet werden zu können.[44]

Bei all diesen Maßnahmen unterscheidet sich der Grad extraterritorialer Wirkung und Eingriffstiefe. Weder die Holzhandels-Verordnung noch die Illegale Fischerei-Verordnung schaffen neue Regelungen für Akteur:innen in Drittstaaten, sondern wirken im Hinblick auf die bestehenden ausländischen Regelungen lediglich durchsetzungsfördernd.[45] Das vorgeschlagene CO_2-Grenzausgleichssystem belastet auswärtige Akteur:innen grundsätzlich nur dann, wenn sie ihre Waren in den Binnenmarkt einführen. Tritt dieser Fall ein, bestimmt die Union allerdings einseitig den Grenzausgleich nach Maßgabe des ebenfalls durch sie bestimmten CO_2-Preises, wodurch sie ein erhebliches extraterritoriales Kostensignal für die dortigen Produzierenden generiert. Auch die Importbeschränkungen für Biokraftstoffe und Robbenerzeugnisse sowie die Verordnung zum Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung werden lediglich im Falle des Imports bestimmter Waren anwendbar, fordern dann aber die Einhaltung einseitig durch die Union vorgegebener Verhaltensanforderungen in den Ursprungsstaaten.

2. Einseitige Regelung des Marktzugangs

Auch die einseitige Festlegung bestimmter umweltrechtlicher Vorgaben für die Marktteilnehmenden innerhalb der Union kann erhebliche Auswirkungen auf extraterritoriale Akteur:innen haben. Anders als die produkt- oder produktionsbezogenen Handelsbeschränkungen regeln derartige Maßnahmen nicht in erster Linie die Art und Weise der Produktions- oder Ressourcengewinnung im Ausland zum Schutz extraterritorialer oder gemeinsamer Umweltgüter. Sie nehmen ihren Ausgangspunkt eher in der Sorge um die innerhalb der eigenen Grenzen gelegene Umwelt (oder verwandte Zielsetzungen wie etwa den Gesundheits- oder den Tierschutz). Die Effekte auf gemeinsame oder extraterritoriale Umweltgüter sind in diesen Fällen eher

44 So ist die Einfuhr von Robbenerzeugnissen lediglich unter den engen Bedingungen des Art. 3 der Verordnung über den Handel mit Robbenerzeugnissen möglich. Im Hinblick auf die Einfuhr von Fleisch aus einem Drittland ist gemäß Art. 12 der „Verordnung über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung" eine Bescheinigung erforderlich, die belegt, dass Vorschriften eingehalten worden sind, die denen der Kapitel II und III dieser Verordnung zumindest gleichwertig sind. Siehe Art. 3 Abs. 4 sowie Art. 17 der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie.

45 Zur Holzhandels-VO siehe insoweit *Ryngaert/Koekkoek* (Fn. 13), S. 252.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ein Nebeneffekt. Beide Typen von Maßnahmen gleichen sich insofern, als dass sie die Bedingungen für das Inverkehrbringen bestimmter Produkte auf den Binnenmarkt festlegen und somit alle diejenigen treffen, die ihre Produkte in der Union vermarkten wollen. Drei bedeutsame Beispiele für derartige Maßnahmen sind die REACH-Verordnung aus dem Jahr 2006[46], die Richtlinien zum Umgang mit bestimmten Stoffen in Elektro- und Elektronikgeräten[47] sowie die Kosmetik-Verordnung aus dem Jahr 2013.[48] Alle drei Regelungen haben erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklung des Umweltrechts in anderen Staaten gehabt.

Die REACH-Verordnung trat am 1.6.2007 in Kraft. Mit ihr sollten bestehende Wissenslücken über die Eigenschaften der auf dem europäischen Binnenmarkt befindlichen, dort hergestellten und dorthin importierten Industriechemikalien geschlossen werden. Hierzu schuf die Union ein im internationalen Vergleich äußerst ambitioniertes und komplexes Regelsystem zur Beschaffung und -bewertung von Informationen sowie zur Verwertungssteuerung.[49] Zentrales Element der REACH-Verordnung ist ein umfassend angelegtes Registrierungs- und Bewertungsverfahren, an das sich unter bestimmten Voraussetzungen ein Zulassungsverfahren sowie Beschränkungsmöglichkeiten für Stoffe anschließen. Grundsätzlich dürfen Stoffe nur nach erfolgter Registrierung in den Verkehr gebracht werden. Die Registrierungspflicht trifft dabei sowohl Herstellende als auch Impor-

46 Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung (…), OJ L 396, 30.12.2006, S. 1-851.

47 Richtlinie 2011/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2011 zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten, OJ L 174, 1.7.2011, S. 88–110 (basierend auf Richtlinie 2002/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 2003 zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten, OJ L 37, 13.2.2003, S. 19–23) sowie die Richtlinie 2012/19/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, OJ L 197, 24.7.2012, S. 38–71 (basierend auf Richtlinie 2002/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 2003 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, OJ L 37, 13.2.2003, S. 24–39).

48 Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über kosmetische Mittel, OJ L 342, 22.12.2009, S. 59–209.

49 *Pache*, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 2018, Rn. 29 ff.; *Krämer/Winter*, in: Schulze/Janssen/Kadelbach, Europarecht, 2020, § 27 Rn. 287 ff.; *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, 2010, S. 908 f.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

tierende.[50] Zwar verpflichtet die REACH-Verordnung Unternehmen mit Sitz in Drittstaaten im Hinblick auf importierte Stoffe nicht unmittelbar (sondern lediglich die Importierenden mit Sitz in der Union).[51] Im Ergebnis müssen die in der REACH-Verordnung gestellten Anforderungen aber auch von Produzierenden im Ausland beachtet werden, sobald diese ihre Produkte in der Union vermarkten wollen.

Einen ähnlichen Ansatz verfolgt die Union mit ihren Regelungen zur Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten sowie zur Abfallvermeidung und weitergehenden Abfallverwertung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten. So verpflichtet insbesondere die Richtlinie zur Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten sowohl Herstellende als auch Importierende darauf, nur mit der Richtlinie konforme Geräte in der Union in den Verkehr zu bringen.[52] Die Anforderungen zur Abfallvermeidung und Abfallverwertung treffen wiederum sowohl Herstellende mit Sitz in der Union, die Elektronikgeräte aus einem Drittland in der Union auf den Markt bringen als auch Herstellende mit Sitz in Drittländern, die solche Geräte via Internet in der Union vermarkten.[53]

Weiterhin verbot die Europäische Union bereits im Jahr 2004 Tierversuche für kosmetische Fertigerzeugnisse. Im Jahr 2009 erweiterte sie dieses Verbot auf Versuche für Bestandteile von Kosmetika und verbot auch das Inverkehrbringen derartiger Mittel und ihrer Bestandteile. Im Jahr 2013 traten diese Regelungen vollumfänglich in Kraft.[54] Das Verbot des Inverkehrbringens betrifft alle Herstellenden weltweit, die ihre Produkte in der Union vermarkten wollen.[55] Dabei spielt es laut EuGH ausdrücklich keine Rolle, ob die Tierversuche außerhalb der Union durchgeführt wurden oder ob dies zur Verwirklichung gesetzlicher Anforderungen im Ausland erfolgte.[56]

---

50 Art. 5 sowie Art. 6 Abs. 1 REACH-Verordnung. Gemäß Art. 8 REACH-Verordnung können natürliche oder juristische Personen mit Sitz außerhalb der Union eine natürliche oder juristische Person mit Sitz in der Gemeinschaft bestellen, die als ihr alleiniger Vertreter die Verpflichtungen für Importierende nach Titel II der REACH-Verordnung erfüllt.

51 Siehe Art. 5, Art. 6 Abs. 1, 7 Abs. 1, Art. 3 Abs. 12, Nr. 9-12 REACH-Verordnung.

52 Art. 7 lit a) sowie Art. 9 lit. a) Richtlinie 2011/65/EU.

53 Art. 3 Abs. 1 lit. f, Nr. iii und iv Richtlinie 2012/19/EU.

54 Verschiedene Ausnahmeregelungen sind im Jahr 2013 ausgelaufen.

55 Art. 18 Abs. 1 lit. a) – d) und Art. 2 lit h) der Kosmetik-Verordnung.

56 So klagte beispielsweise ein Wirtschaftsverband von in der Union ansässigen Herstellenden zur Verwendung in kosmetischen Mitteln bestimmten Bestandteilen vor dem

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die extraterritorialen Wirkungen dieser Rechtsakte wurden in verschiedenen Arbeiten nachvollzogen. Während die REACH-Verordnung u.a. erhebliche rechtliche Wirkungen im Ausland entfaltete (insbesondere gesetzgeberische Tätigkeiten in Drittstaaten), lassen sich erhebliche faktische extraterritoriale Wirkungen der Elektronik-Regelungen sowie der Kosmetik-Regulierung erkennen.

Besonders anschaulich sind Auswirkungen der REACH-Verordnung auf die Chemikaliengesetzgebung der U.S.A.[57] So sprach sich die U.S.-Regierung anfangs zwar entschieden gegen die Regulierungsbemühungen der Union aus. Zwar hielt sie die gesetzgeberischen Bemühungen der Union nicht für völkerrechtswidrig, den gewählten Ansatz aus rechtspolitischer Sicht aber für überkomplex, zu kostenintensiv und wenig praktikabel.[58] Einzelne Bundesstaaten (insbesondere Kalifornien, später dann Massachusetts und Maine) sowie Teile der U.S.-Öffentlichkeit (und später dann auch die Bundesregierung selbst) erkannten aber die vielen möglichen positiven Effekte einer solchen Gesetzgebung auch für die U.S.A., insbesondere im Hinblick auf das allseits als defizitär befundene U.S.-Chemikalienrecht. Aus Sicht der Bundes- und der Landesgesetzgebenden standen die positiven Wirkungen auf den eigenen Umwelt- und Arbeitnehmendenschutz, das informatorische Potential sowie marktorganisatorische Aspekte im Vordergrund („*greening industries*"). U.S.-Chemiekonzerne mit Zugang zum europäischen Binnenmarkt waren vor allem an der Vergleichbarkeit und Einheitlichkeit stoffrechtlicher Standards auf beiden Märkten interessiert.

High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court). Das Gericht legte dem EuGH einige Fragen zur Vorabentscheidung vor. Mitglieder dieses Verbands führten außerhalb der Union Tierversuche durch, um zu überprüfen, ob bestimmte Kosmetikbestandteile für die menschliche Gesundheit sicher sind. Die aus diesen Versuchen gewonnenen Daten waren erforderlich, um diese Bestandteile in kosmetischen Mitteln verwenden zu dürfen, die in Japan und in China verkauft werden sollten. Das vorlegende Gericht wollte insbesondere wissen, ob das Inverkehrbringen von kosmetischen Mitteln, in denen derartige Bestandteile verwendet wurden, gegen die Vorschriften der Kosmetik-Verordnung verstoßen würden, insbesondere gegen Art. 18 Abs. 1, lit. b), siehe EuGH, Urt. v. 21.9.2016, C-592/14 - European Federation for Cosmetic Ingredients v. Secretary of State for Business, Innovation and Skills, Rn. 20, 43 und 45.

57 *Scott*, From Brussels with Love: The Transatlantic Travels of European Law and the Chemistry of Regulatory Attraction, AJCL 2009, 897 (908 f.); *Fisher*, The Perfect Storm of REACH: Chartering Regulatory Controversy in the Age of Information, Sustainable Development, and Globalization, J. of Risk Res. 2008, 541.

58 *Scott*, From Brussels with Love: The Transatlantic Travels of European Law and the Chemistry of Regulatory Attraction, AJCL 2009, 897 (899 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Umweltorganisationen wiederum lieferte REACH wichtige Argumente für ihre Forderung nach einer tiefgreifenden Reform des Stoffrechts, die dann sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene erfolgte. *Scott* charakterisiert die auswärtigen Effekte der REACH-Verordnung als eine Form der „*legal migration*."[59] *Biedenkopf* spricht insoweit von „*extended governance*".[60]

Eindrucksvoll sind auch die Wirkungen der beiden hier angesprochenen Elektronik-Regelungen. Beide Gesetze haben zu einer Umstellung der Produktion vieler global agierender Technologie-Konzerne in den U.S.A. (z.B. Oracle, Dell, Apple), Japan (z.B. Hitachi, Fujitsu) und Korea (z.B. Samsung) geführt.[61] Diese Konzerne stellten ihre globale Produktion um, obwohl sie in der Regel nur einen Teil ihrer Waren in der Union vermarkten. *Bradford* weist darauf hin, dass die Wirkungen dieser Regelungen sich sogar auf Sektoren erstreckt haben, die nur indirekt von den Regelungen betroffen sind. So beendeten einige global agierende Automobil- und Aeronautik-Konzerne die Verwendung der von den Unionsregelungen erfassten Stoffe.[62]

Ebenso motivierten die hier angesprochenen Tierversuchsregelungen der Union mehrere große japanische Kosmetik-Konzerne im Jahr 2013 zur Einstellung ihrer Tierversuche.[63] Zwar verpflichteten auch diese Verbote die Firmen nicht unmittelbar. Die negativen ökonomischen Anreize einer potentiellen Markzugangsbeschränkung waren aber so stark, dass sie ihre Produktion umstellten.[64] Die Union wurde in diesem Zusammenhang auch

59 *Scott*, From Brussels with Love: The Transatlantic Travels of European Law and the Chemistry of Regulatory Attraction, AJCL 2009, 897 (934 f.).

60 *Adelle/Biedenkopf/Tonrey*, European Union External Environmental Policy – Rules, Regulation and Governance Beyond Borders, 2018, S. 198 f.

61 *Biedenkopf*, L'Union Européenne et les États-Unis: Processus, politiques et projets, 2013, S. 189 – 210; *Biedenkopf,* Hazardous Substances in Electronics: The Effects of European Union Risk Regulation on China, EJRR 2012, 477.

62 *Bradford*, The Brussels Effect: How the European Union Rules the World, 2020, S. 214-215.

63 M.w.N. *Bradford*, The Brussels Effect: How the European Union Rules the World, 2020, S. 215 – 217.

64 Interessanterweise dürfen sie Produkte auf dem chinesischen Markt nur nach Durchführung von Tierversuchen in den Verkehr bringen. Zur Problematik siehe hierzu EuGH, Urt. v. 21.09.2016, C-592/14 – European Federation for Cosmetic Ingredients/Secretary of State for Business, Innovation and Skills.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

als „*undisputed regulatory hegemon*“ bezeichnet.[65] *Bradford* spricht insoweit von einem Beispiel für den „*de facto Brussels Effect*“.[66]

3. Territoriale Erweiterung des Wirkungs- und Geltungsbereichs geltender Regelungen

Die dritte Maßnahmengruppe umfasst unilaterale Regelungen, deren geltende umweltrechtliche Anforderungen im Inland sukzessive auf Akteur:innen im Ausland ausgeweitet werden. Diese Maßnahmen berücksichtigen oder erfassen dabei Umstände oder Geschehnisse in Drittstaaten oder Staatengemeinschaftsräumen oder wirken sich auf dort befindliche Akteur:innen aus. Auch in diesem Maßnahmenfeld spielt die Europäische Union eine hervorgehobene Rolle.[67] Letztere hat im Laufe der letzten zwanzig Jahre eine ganze Reihe derartiger Regelungen erlassen. Prominente Beispiele sind in diesem Zusammenhang die Integration ausländischer Fluggesellschaften in das Europäische Emissionshandelssystem sowie die räumliche Ausweitung unionsrechtlicher Tiertransportstandards.

Im Jahr 2008 beschloss die Europäische Union unilateral die Einbeziehung des Luftverkehrs in ihr bestehendes Emissionshandelssystem.[68] Erstmalig für das Jahr 2012 sollten danach alle Fluggesellschaften – auch solche aus Drittstaaten – für ihre Flüge von und zu europäischen Flugplätzen Emissionszertifikate erwerben und einlösen.[69] Anknüpfungspunkt war somit die Nutzung eines in der Union gelegenen Flugplatzes. Flüge von Drittstaaten in andere Drittstaaten waren nicht erfasst. Verschiedene ausländi-

65 *Bach/Newman*, Governing Lipitor and Lipsticks: Capacity, Sequencing, and Power in International Pharmaceutical and Cosmetics Regulation, RIPE 2010, 665 (688).

66 *Bradford*, The Brussels Effect: How the European Union Rules the World, 2020, S. 215 f.

67 Zur politikwissenschaftlichen Verortung der einseitigen Maßnahmen der Union siehe insbesondere *Bradford*, The Brussels Effect: How the European Union Rules the World, 2020.

68 Für eine parallele Fragestellung im Schifffahrtssektor siehe Verordnung (EU) 2015/757 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 über die Überwachung von Kohlendioxidemissionen aus dem Seeverkehr, die Berichterstattung darüber und die Prüfung dieser Emissionen und zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG, O*J L 123, 19.5.2015, S. 55–76.* Siehe hierzu *Dobson/Ryngaert*, Provocative Climate Protection: EU „Extraterritorial“ Regulation of Maritime Emissions, ILQ 2017, 295.

69 Zu diesem Zweck wurde die Richtlinie 2003/87 durch die Richtlinie 2008/101 geändert und ergänzt.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sche Fluggesellschaften und deren Vereinigungen klagten gegen diese Maßnahme vor dem *High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division, Administrative Court)*, der dann seinerseits dem EuGH ausgewählte Fragen zur Vorabentscheidung vorlegte. Die Klägerinnen rügten u.a., dass die Union ihre völkerrechtliche Zuständigkeit dadurch überdehnt habe, dass sie ihr Emissionshandelssystem nicht auf rein innereuropäische Flüge beschränkte, sondern auch Streckenabschnitte von internationalen Flügen einbezog, die über der Hohen See oder über dem Hoheitsgebiet von Drittstaaten stattfinden. Hierdurch seien u.a. die Souveränitätsrechte von Drittstaaten sowie die Freiheit der Hohen See verletzt.[70] Sowohl *GA Kokott* als auch der EuGH verneinten eine solche Überdehnung der völkerrechtlichen Zuständigkeit der Union.[71] Aufgrund der Anknüpfung der Richtlinie an den Start bzw. die Landung im Unionsgebiet liege völkerrechtlich betrachtet ein ausreichender territorialer Bezug i.S.d. Territorialitätsprinzips vor.[72] Zwar hielt der EuGH die Einbeziehung der Flugaktivitäten jenseits

70 GA Juliane Kokott, 6.10.2011, C-366/10 – The Air Transport Association of America u.a., Rn. 143 f.

71 GA Juliane Kokott, 6.10.2011, C-366/10 – The Air Transport Association of America u.a. Rn. 145-149; EuGH, Urt. v. 21.12.2011, C-366/10 – Air Transport Association of America u.a./Secretary of State for Energy and Climate Change, Rn. 125-130.

72 Insbesondere ist die Begründung von GA Kokott in ihrem Schlussantrag vom 6.10.2011 in der Rechtssache C-366/10, The Air Transport Association of America u.a. insoweit hochinteressant (siehe Rn. 145-147). Ihr zufolge enthalte die Richtlinie 2008/101 „keinerlei extraterritoriale Vorschriften", weshalb ihr „extraterritorialer Charakter" zu verneinen sei. Nach der Richtlinie 2008/101 werde die Tätigkeit von Luftfahrtunternehmen „weder im Luftraum von Drittstaaten noch über der Hohen See irgendwelchen zwingenden Bestimmungen des Unionsrechts unterworfen". Regelungsgegenstand seien „einzig und allein die Starts und Landungen von Luftfahrzeugen auf Flugplätzen in der Europäischen Union" und „nur im Hinblick auf solche Starts und Landungen fände die „Ausübung von Hoheitsgewalt gegenüber den Luftfahrtunternehmen statt". Zwar würden „Geschehnisse berücksichtigt, die sich über der Hohen See oder auf dem Hoheitsgebiet von Drittstaaten abspielen", auch könnten „mittelbar" Anreize für ausländische Luftfahrtunternehmen entstehen, „sich bei Flügen über der Hohen See oder auf dem Hoheitsgebiet von Drittstaaten in bestimmter Weise zu verhalten", eine „konkrete Regelung ihres Verhaltens" in diesem Gebieten erfolge jedoch nicht. Die Argumentation ist im Hinblick auf die völkerrechtliche Abgrenzung der Regelungskompetenz der Union überzeugend (auch der EuGH kommt zu demselben Schluss). Begrifflich erscheint die Verwendung des Begriffs „Extraterritorialität" aber unscharf. Denn im Falle der Erfüllung der Voraussetzung (Start oder Landung auf Flugplätzen der Union) erfasst die Regelung eben doch Verhalten jenseits der Grenzen der Union, also extraterritoriales Verhalten (Verursachung von Emissionen). GA Kokott bezieht sich in ihrer Begriffswahl auf das „Territorialitätsprinzip" und geht von seiner Anwendbarkeit aus, in dem sie insoweit „Extraterritorialität" verneint.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der Unionsgrenzen in den Emissionshandel auch insgesamt für rechtmäßig, die Union wich jedoch später aufgrund politischer Überlegungen doch noch von der Umsetzung der Richtlinie ab.

In einem anderen Fall erfolgte die extraterritoriale Erweiterung des räumlichen Anwendungsbereichs einer Verordnung praktisch erst im Zuge der Rechtsanwendung. So legte der EuGH den räumlichen Anwendungsbereich der Tier-Transport-Verordnung extensiv aus.[73] Die Tier-Transport-Verordnung regelt laut ihrer Erwägungsgründe sowie ihres Art. 1 Abs 1. zum Zwecke des Tierschutzes „den Transport lebender Wirbeltiere innerhalb der Gemeinschaft […]". Insbesondere sollen hierzu lange andauernde Beförderungen von Schlachttieren auf ein Mindestmaß begrenzt werden.[74] Insoweit sieht u.a. Art. 14 Abs. 1 lit a) Nr. ii. der Tier-Transport-Verordnung vor, dass im Falle langer Beförderungen zwischen Mitgliedstaaten sowie von und nach Drittländern die Genehmigungsbehörde überprüft, ob „das vom Organisator vorgelegte Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben enthält und darauf schließen lässt, dass die Beförderung den Vorschriften dieser Verordnung entspricht." Im Fall *Zuchtvieh-Export GmbH v. Stadt Kempten* hatte der EuGH zwei Vorlagefragen des Bayrischen Verwaltungsgerichtshofs zu entscheiden. Zum einen sollte er klären, ob die zuständige Behörde am Versandort im Falle von langen Transporten aus einem Mitgliedstaat in ein Drittland das ihr vorgelegte Fahrtenbuch nur dann nach der oben genannten Vorschrift mit einem Stempel versehen darf, wenn dieses die in der Verordnung gestellten Anforderungen für die gesamte Strecke erfüllt (also auch für die vollständig außerhalb der Union gelegenen Beförderungsabschnitte). Zum anderen sollte der EuGH beantworten, ob die zuständige Behörde die Organisatorin des Transports verpflichten darf, die Planung der vorgesehenen Beförderung so zu ändern, dass die Vorschriften dieser Verordnung für die gesamte Beförderung eingehalten werden.[75] Der EuGH bejahte beide Fragen und erstreckte den räumlichen

Etwas klarer insoweit der EuGH selbst, siehe EuGH, Urt. v. 21.12.2011, C-366/10 – Air Transport Association of America u.a./Secretary of State for Energy and Climate Change, Rn. 125.

73 Verordnung (EG) 1/2005 des Rates vom 22.12.2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen, OJ L 3, 5.1.2005, S. 1–44.

74 Erwägungsgrund 5 Verordnung (EG) 1/2005.

75 EuGH, Urt. v. 23.04.2015, C-424/13 – Zuchtvieh-Export GmbH/Stadt Kempten, Rn. 33.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Anwendungsbereich der Verordnung auf Gebiete außerhalb der Union.[76] Diese extraterritoriale Erstreckung des Anwendungsbereichs durch den EuGH ist auch deswegen erwähnenswert, weil *GA Bot* sich in seinem Schlussantrag gegen eine solche Ausweitung aussprach. Zwar hielt er sie grundsätzlich für zulässig, sie sei aber in der vorliegenden Verordnung nicht vorgesehen gewesen.[77]

4. Direkte Regelung der Aktivitäten von Staatsangehörigen aus Drittstaaten

Grundsätzlich ist es vorstellbar, dass Staaten unilateral auch extraterritoriale Sachverhalte oder Aktivitäten ausländischer Akteur:innen regeln, die sich nachteilig auf die im eigenen Territorium gelegene Umwelt auswirken.[78] Derartige Maßnahmen können dabei auch grundsätzlich durch das sogenannte Wirkungsprinzip gedeckt sein (*objective territoriality principle, protective principle*).[79] Wichtige Anwendungsfelder des Wirkungsprinzips sind bisher vor allem das Kartell- und das Strafrecht. Seine Konturen im Bereich des Umweltrechts sind in der völkerrechtlichen Praxis und Wissenschaft aber noch unscharf.[80] Ein Beispiel aus der U.S.-amerikanischen Rechtsprechung illustriert die Problemlage sowie die Unschärfe des Prinzips.[81]

---

76 EuGH, Urt. v. 23.04.2015, C-424/13 – Zuchtvieh-Export GmbH/Stadt Kempten, Rn. 56.

77 Siehe GA Yves Bot, Schlussantrag vom 11. September 2014 in der Rechtssache C-424/13, Rn. 45 ff., 66.

78 Aufgrund der globalen Auswirkungen von Treibhausgasemissionen, könnte die oben skizzierte Integration ausländischer Fluggesellschaften in das Europäische Emissionshandelssystem somit auch vom Wirkungsprinzip mit abgedeckt sein. Frühe Überlegungen hierzu stellt bereits Richard Bilder an, der auch noch auf das Prinzip der Selbstverteidigung bereits in *Bilder*, The Role of Unilateral Action in Preventing International Environmental Injury, Vanderbilt Journal of Transnational Law 1981, 51 (69 f.).

79 *Oxman*, Jurisdiction of States, in: Peters, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2007, Rn. 22 f., 27 f.; *Epping*, Der Staat als die „Normalperson" des Völkerrechts, in: Ipsen, Völkerrecht, 2018, § 7 Rn. 69 ff.; *Dover/Frosini*, The Extraterritorial Effect of Legislation and Policies in the EU and the US, European Parliament Study PE 433.701, 2012, S. 11. Zuletzt *WD Deutscher Bundestag*, Zur extraterritorialen Ausübung von Hoheitsgewalt, WD 2 – 3000 – 176/18 (2018).

80 *Boyle/Redgwell*, International Law and the Environment, 2021, S. 351 f.

81 Der Fall sorgte sowohl bei US-amerikanischen als auch bei kanadischen Jurist:innen für Aufsehen. Siehe *Parrish*, Trail Smelter Déjà Vu: Extraterritoriality, International Environmental Law, and the Search for Solutions to Canadian – US Transboundary Water Pollution Disputes, B.U.L. Rev. 2005, 363; *Budde*, When Outside the Border Isn't Extraterritorial, or Canada Is in Washington, Right?, Tulane J. Int. Comp. Law

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Die Firma *Teck Cominco Metals* ist Eigentümerin der (im internationalen Umweltrecht berüchtigten) Zinnschmelze in *Trail, British Columbia (Canada)*. Die Firma entsorgte in den frühen 2000er Jahren Abwässer in den *Columbia River*, was zu einer grenzüberschreitenden Verunreinigung des *Roosevelt Lakes* in den U.S.A. führte (mit verschiedenen Schwermetallen). Mitglieder des dort ansässigen *Colville Tribes* sowie der U.S. Bundesstaat *Washington* machten gegenüber der *U.S. Environmental Protection Agency* (EPA) geltend, dass *Teck Cominco Metals* für die Verunreinigung haftbar gemacht werden solle. Infolgedessen verfügte die EPA, dass *Teck Cominco Metals* die Möglichkeiten und Bedingungen der Beseitigung der Umweltschäden im *Lake Rossevelt* zu untersuchen habe. *Teck Cominco Metals* ignorierte die Verfügung und die EPA setzte sie nicht durch. Daraufhin klagten die Mitglieder des *Colville Tribes* auf Durchsetzung der Verfügung vor dem *U.S. District Court for Washington*, woraufhin *Teck Cominco Metals* Abweisung beantragte. Das Gericht lehnte den Antrag von *Teck Cominco Metals* mit der Begründung ab, dass Aktivitäten, die in der Absicht vorgenommen werden, Wirkungen in den U.S.A. zu entfalten und bei denen eine solche Wirkung dann auch eintritt, in die *jurisdiction* der U.S.A. fallen würden.[82] Das nächsthöhere Gericht bestätigte zwar die Entscheidung im Ergebnis, verneinte allerdings den extraterritorialen Charakter der Verfügung und stellte stattdessen darauf ab, dass der vom einschlägigen Gesetz benannte Erfolgsort der Verschmutzung auf U.S.-amerikanischem Territorium liege.[83]

Zwei Dinge sind im Hinblick auf das Erkenntnisinteresse dieser Studie hervorzuheben. Zum einen basiert das einseitige, extraterritorial wirksame Vorgehen sowohl der EPA als auch der U.S. - Gerichte auf der *effects doctrine*, einer US-amerikanischen Variante des Wirkungsprinzips (wobei die *effects doctrine* letztlich weiter reicht als das völkerrechtliche Wirkungsprinzip).[84] Zum anderen wird auch hier deutlich, dass zwischen den beiden

---

2007, 675; *Zhang*, Pakootas v. Teck Cominco Metals, Ldt, HELR 2007, 551; *Ellis*, Extraterritorial Exercise of Jurisdiction for Environmental Protection: Addressing Fairness Concerns, LJIL 2012, 397. Weitere Beispiele zur extraterritorial ausgreifenden US-Rechtsprechung in *Putnam*, Courts Without Borders: Laws, Politics, and US Extraterritoriality, 2016. Siehe auch *Breyer*, The Court and the World - American Law and the New Global Realities, 2016.

82 Pakootas v. Teck Cominco Metals, Ltd, CV-04-256-AAM, 2004 WL 2578982 (E.D. Wash, 8 November 2004).

83 Pakootas v. Teck Cominco Metals, Ltd, CV-04-00256-AAM, 452 F.3d 2006 (US Court of Appeals – 9th Cir., 3 July 2006), 7291-2.

84 Siehe vertiefend *Parrish*, The Effects Test: Extraterritoriality's Fifth Business, Vanderbilt Law Rev. 2008, 1455.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Gerichten Differenzen hinsichtlich der Frage besteht, inwieweit die Maßnahme der EPA mit Blick auf die völkerrechtlichen Frage der *jurisdiction* als „extraterritorial" zu qualifizieren ist.

Angesichts der zunehmenden Verschärfung grenzüberschreitender, insbesondere globaler Umweltprobleme könnte die Relevanz derartiger Maßnahmen perspektivisch zunehmen.

II. Regelung extraterritorialer Aktivitäten der eigenen Staatsangehörigen

Zum Schutz gemeinsamer sowie extraterritorial gelegener Umweltgüter können Staaten in bestimmten Grenzen unilateral auch das extraterritoriale Verhalten ihrer eigenen Staatsangehörigen regeln (einschließlich der Aktivitäten von juristischen Personen sowie Schiffen und Flugzeugen, die ihren Sitz im Inland haben bzw. dort registriert sind). Derartige Regelungen können grundsätzlich durch die Personalhoheit der Staaten gedeckt sein. Letztere ist nicht an das eigene Staatsgebiet gebunden, wodurch die Staatsangehörigen auch jenseits des eigenen Territoriums berechtigt und verpflichtet werden können.[85]

Ihre Grenzen findet die Personalhoheit in den Rechten anderer Staaten. Grundlegend anleitend ist insoweit das allgemeine Interventionsverbot, demzufolge eine unter Androhung von Zwang erfolgte Einmischung in die inneren Angelegenheiten verboten ist.[86] Zu den inneren Angelegenheiten werden grundsätzlich alle nicht durch das Völkerrecht geregelten Angelegenheiten gezählt.[87] Praktisch bedeutsam ist insoweit insbesondere die Wahrung des geltenden nationalen Rechts sowie der Vollzugshoheit von Drittstaaten.[88] Auch die Regelungen des extraterritorialen Verhaltens eigener Staatsangehöriger mag man in zwei Gruppen unterteilen: Einerseits kann deren Verhalten in den Hoheitsgebieten anderer Staaten sowie in deren Funktionshoheitsräumen (AWZ, Kontinentalhänge) geregelt werden,

85 Volker Epping formuliert prägnant: „Die Personalhoheit ist […] grenzüberschreitend." Siehe *Epping*, Der Staat als die „Normalperson" des Völkerrechts, in: Ipsen, Völkerrecht, 2018, § 7 Rn. 78.

86 Siehe zum Interventionsverbot z.B. *Fassbender*, in: Simma et al., The Charter of the United Nations – A commentary, 2012, Art. 2 Abs. 1 Rn. 133 ff.; *Hillgruber*, Die Zukunft des völkerrechtlichen Interventionsverbots, Journal für Rechtspolitik 2000, S. 288.

87 Ibid.

88 Zu den Grenzen anschaulich *Epping*, Der Staat als die „Normalperson" des Völkerrechts, in: Ipsen, Völkerrecht, 2018, § 7 Rn. 71 f.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

andererseits deren Aktivitäten in Staatengemeinschaftsräumen (Hohe See, Tiefseeboden, Antarktis, Weltraum, Mond und sonstige Himmelskörper).

1. Regelung der Aktivitäten eigener Staatsangehöriger im Ausland

Bestrebungen zur Regelung des Verhaltens eigener Staatsangehöriger im Ausland nahmen ihren Ausgangspunkt in den zunehmend deutlich sichtbaren Folgen der Geschäftspraktiken transnational agierender Konzerne, insbesondere ihrer Aktivitäten in den Ländern des Globalen Südens. Bereits seit den 1960er Jahren wurde verschiedentlich erkennbar, dass umweltschädliche Wirtschaftsaktivitäten in praktisch allen Sektoren auftraten, z.B. im Finanzsektor, der Bergbauindustrie (einschließlich Erdöl- und Gasindustrie), im Agrar- und Fischereibereich sowie im Textil-, Chemie- und Pharmasektor.[89] So wurde die menschenrechtsgefährdende Wirkung transnationaler Unternehmensaktivitäten auf die Umwelt auch bereits seit Ende 1960er Jahre international thematisiert[90] und trat spätestens infolge einiger großer Unfallereignisse sowie des Bekanntwerdens der z.T. dramatischen Umwelt- und Gesundheitsbelastungen einiger Agrar- und Bergbaumethoden ab Mitte der 1980er Jahre ins öffentliche politische Bewusstsein (z.B. die Aktivitäten von *Union Carbide* in Bhopal, *Schering* in Peru, der *Standard Fruit Company* in Costa Rica sowie *Shell* in Nigeria).[91] Seit den 2000er

89 Siehe auch United Nations Human Rights Council, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, Addendum, corporations and human rights: a survey of the scope and patterns of alleged corporate-related human rights abuse, A/HRC/8/5/Add.2, 23.05.2008.

90 So kam es 1974 zur Einrichtung des United Nations Centre on Transnational Corporations, siehe United Nations Economic and Social Council, Resolution 1913 (LVII), 5.12.1974. Siehe hierzu *Massoud*, Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Aktivitäten von transnationalen Unternehmen, 2018, S. 9 f.

91 Viele Fälle wurden eindrucksvoll dokumentiert durch das Second International Water Tribunal: The Casebooks, 1994. Eindrucksvoll zur global agierenden Bergbauindustrie siehe z.B. *Klare*, The Race for What's Left: The Global Struggle for the World's Last Resources, 2012; *Moody*, Rocks & Hard Places – The Globalization of Mining, 2007; zur Verbringung gefährlicher Abfälle siehe *Clapp*, Toxic Exports: The Transfer of Hazardous Wastes from Rich to Poor Countries, 2001; zu den Folgen der global agierenden Fischereiindustrie siehe z.B. *Gewin*, Troubled Waters: The Future of Global Fisheries, PLOS Biology, 2004, 422; *World Bank*, The Sunken Billions Revisited: Progress and Challenges in Global Marine Fisheries, 2017; zu globalen Agrarlandinvestitionen *Fernández*, Large-Scale Land Investments in Least Developed Countries: Legal Conflicts Between Investment and Human Rights Protection, 2017;

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Jahren wurden die Umweltfolgen transnationaler Unternehmensaktivitäten und ihre Wirkungen auf die Menschenrechte auch zunehmend Gegenstand internationaler Verhandlungen, die sich um Lösungsansätze bemühten.[92] Seitdem wurde und wird thematisiert, inwieweit transnational agierende Unternehmen und bzw. oder ihre Sitzstaaten für Menschrechtsverletzungen im Ausland haftbar sein sollen und inwieweit unternehmerische Aktivitäten in Drittstaaten durch ihre Sitzstaaten rechtlich gesteuert werden könnten und sollten.[93]

Die Formen der grenzüberschreitenden Aktivitäten in den z.T. sehr unterschiedlichen Geschäftsfeldern sind höchst variantenreich. (Sehr) Grob umfassen sie den Austausch von Waren und Dienstleistungen, Direktinvestitionen sowie die Produktions- und Vermarktungsprozesse transnationaler Unternehmen. Regelungsvorschläge gibt es für praktisch alle Geschäftsfelder.[94] Diese können und sollen an dieser Stelle nicht umfassend dargestellt

---

Kugelman/Levenstein, The Global Farms Race – Land Grabs, Agricultural Investment, and the Scramble for Food Security, 2013; *Cotula*, The Great African Land Grab? Agricultural investments and the global food system, 2013.

92 UN Human Rights Council (UNHCR), Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, 2016; UN General Assembly, *De Schutter*, Large-scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge. Report of the Special Rapporteur on the right to food, 13th Sess., U.N. Doc. A/HRC/13/33/add.2, 2009; grundlegend United Nations High Commissioner on Human Rights, Report on the responsibilities of transnational corporations and related business enterprises with regards to human rights, E/CN.4/2005/91 v. 15.2.2005. *Boer*, Environmental Law Dimension of Human Rights, 2015, S. 1 ff.; *Vöneky/Beck*, Umweltschutz und Menschenrechte, in: Proelß, Internationales Umweltrecht, 2022, S. 191 ff. (192 f.).

93 Zu den haftungsrechtlichen Fragen siehe insbesondere *Haider*, Haftung von transnationalen Unternehmen und Staaten für Menschenrechtsverletzungen: Eine Untersuchung der Rechtsschutzmöglichkeiten am Maßstab des Völkerrechts, des Internationalen Zivilverfahrensrechts, des (Internationalen) Privatrechts, des Staatshaftungsrechts und des Strafrechts, 2019; *von Falkenhausen*, Menschenrechtsschutz durch Deliktsrecht, 2020. Siehe auch die Beiträge in *Gailhofer/Krebs/Proelß/Schmalenbach/Verheyen*, Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm, 2022, i.E.

94 Siehe hierzu exemplarisch z.B. die Arbeiten von *Gedicks*, Transnational Mining Coroporations, the Environment, and Indigenous Communities, BJWA 2015, 129; *VanDeever*, Still Digging: Extractive Industries, Resource Curses, and Transnational Governance in the Anthropocene, 2013; *Vogel*, Die Außenfischereibeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, 2009; *Böttger*, Die Umweltpflichtigkeit von Auslandsdirektinvestitionen im Völkerrecht, 2003; *Clapp*, Toxic Exports: The Transfer of Hazardous Wastes from Rich to Poor Countries, 2001.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

werden. Im Hinblick auf die Bedeutung unilateraler Regelungen derartiger Geschäftspraktiken zum Schutz gemeinsamer und extraterritorialer Umweltgüter sollen hier lediglich zwei Ansätze skizziert werden, zum einen das Exportverbot für bestimmte Abfallprodukte der Europäischen Union, zum anderen die Lieferkettengesetzgebung Deutschlands.[95] Beide Gesetze entfalten extraterritoriale Wirkungen, indem sie das Verhalten unionsansässiger bzw. deutscher Unternehmen jenseits der eigenen Grenzen beschränken bzw. steuern.

Die umweltbelastenden Wirkungen der grenzüberschreitenden Abfallverbringung sind spätestens seit Mitte der 1980er Jahre bekannt.[96] Insbesondere die Verbringung toxischer Abfälle in Länder des Globalen Südens führte verschiedentlich zu erheblichen Gesundheits- und Umweltschäden.[97] Auch die Europäische Union exportiert nach wie vor große Mengen Abfall (im Jahr 2020 führte sie ca. 33 Mio. Tonnen Abfall aus; eine Steigerung von 75% gegenüber 2004).[98] Bereits im Jahr 1984 erließ die Union erste Rege-

95 Auch andere Länder sowie die Europäische Union erließen eine Reihe von Maßnahmen, die ausgewählte Bereiche unternehmerischen Handelns im Ausland erfassten. Die Regelungen verfolgen z.T. recht unterschiedliche Regelungsansätze und berücksichtigen nicht immer umweltbezogene Problemkonstellationen. Siehe z.B. den Überblick bei *Grabosch*, Unternehmen und Menschenrechte – Gesetzliche Verpflichtungen zur Sorgfalt im weltweiten Vergleich – Studie der Friedrich Ebert Stiftung, 2019; siehe auch *Gammage/Novitz*, Sustainable Trade, Investment and Finance: Towards Responsible and Coherent Regulatory Frameworks, 2019, Ch. 5; *Islam/Van Staden*, Modern Slavery Disclosure Regulation and Global Supply Chains: Insights from Stakeholder Narratives on the UK Modern Slavery Act, JBE 2022 (180), 455.

96 *Rublack,* Der grenzüberschreitende Transfer von Umweltrisiken im Völkerrecht. Möglichkeiten und Grenzen der Zuweisung von Umweltverantwortung am Beispiel der grenzüberschreitenden Abfallentsorgung, der internationalen Vermarktung von Chemikalien und des Transfers umweltgefährdender Technologie, 1993.

97 Siehe hierzu *Clapp*, Toxic Exports: The Transfer of Hazardous Wastes from Rich to Poor Countries, 2001.

98 Siehe Europäische Kommission, Europäischer Grüner Deal: Neue EU-Vorschriften über die Verbringung von Abfällen (fact sheet), 17.11.2021; *Rao*, Modern Slavery Legislation Drafting History and Comparisons between Australia, UK and the USA, 2019; *Schilling-Vacaflor*, Putting the French Duty of Vigilance Law in Context: Towards Corporate Accountability for Human Rights Violations in the Global South?, Hum. Rights Rev. 2021, 109; Conseil Général de l'Économie de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies, Evaluation de la mise en œuvre de la loi no. 2017-399 du 27 Mars 2017 relative au devoir de vigilance de sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre. Rapport a M. le ministre de l'économie et des finances, 2020; *Cossart/Chaplier/Beau de Lomenie,* The French Law on Duty of Care: A Historic Step Towards Making Globalization Work for All, BHRJ 2017 Vol. 2, 317; Norwegen und Deutschland: *Krajewski/Tonstad/Wohltmann*, Mandatory Human Rights Due Diligence in

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lungen zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen.[99] Insbesondere die Abfallverbringungsverordnung aus dem Jahr 2006 schaffte dann verschiedene Kontrollmechanismen für die Aus- und Einfuhr zwischen der EU und Drittländern.[100] Die Art der Kontrollen hängt seitdem von den jeweiligen Eigenschaften, dem Bestimmungsort sowie der geplanten Verwertung der Abfälle ab. Die Verordnung sah und sieht u.a. strenge Ausfuhrverbote für bestimmte Abfallkategorien und Bestimmungsorte vor.[101] Z.B. besteht ein allgemeines Verbot für die Ausfuhr von Abfällen in die Antarktis sowie ein spezifisches Verbot für die Ausfuhr gefährlicher Abfälle in Nicht-OECD-Staaten.[102]

Das im Juli 2021 verabschiedete bundesdeutsche Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten (LkSG)[103] schafft verbindliche unternehmerische Sorgfaltspflichten im Hinblick auf die gesamte Lieferkette im In- und Ausland und adressiert dabei auch umweltbezogene Problemfelder.[104] In Deutschland ansässige Großunternehmen sind von

---

Germany and Norway: Stepping, or Striding, in the Same Direction?, Cambridge University Press 2021, 550; *Palombo*, The Duty of Care of the Parent Company: A Comparison between French Law, UK Precedents and the Swiss Proposals, BHRJ 2019 Vol. 4 Issue 2 2019, 265; *Sinclair/Nolan*, Modern Slavery Laws in Australia: Steps in the Right Direction?, BHRJ 2020 Vol. 5 Issue 1, 64.

99 Richtlinie 84/631/EWG des Rates vom 6.12.1984 über die Überwachung und Kontrolle - in der Gemeinschaft - der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle, ABl. Nr. L 326 vom 13/12/1984 S. 0031 – 0041. Die Richtlinie wurde mehrfach verändert.

100 Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.06.2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. 12.07.2006, L 190/1. Die Verordnung wurde seit 2006 mehrfach geändert. Siehe zuletzt: Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verbringung von Abfällen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1257/2013 und (EU) 2020/1056, COM(2021) 709 final. Siehe insbesondere auch European Commission, Commission Staff Working Document - Evaluation of Regulation (EC) No 1013 /2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste, SWD (2020) 26 final.

101 Art. 34 f. Abfallverbringungsverordnung.

102 Siehe Art. 36, Art. 39 Abfallverbringungsverordnung.

103 BGBl. 2021, Teil I, Nr. 46, S. 2959 f.

104 Siehe § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 5 LkSG. Die rechtswissenschaftliche Literatur zu diesem Thema ist schon jetzt kaum überschaubar. Siehe aber *Ehmann/Berg*, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG): ein erster Überblick, GWR 2021, 287; *Gailhofer/Verheyen*, Klimaschutzbezogene Sorgfaltspflichten: Perspektiven der gesetzlichen Regelung in einem Lieferkettengesetz ZUR 2021, 402; *Kieninger*, Miniatur: Lieferkettengesetz - dem deutschen Papiertiger fehlen die Zähne, ZfpW 2021, 252; *Leuering/Rubner*, Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, NJW-Spezial 2021, 399;

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nun an verpflichtet, bei allen Schritten der Herstellung von Produkten und Erbringung von Dienstleistungen menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Risiken im In- und Ausland vorzubeugen, sie zu minimieren und sie ggf. zu beenden (z.B. durch regelmäßige Risikoanalysen, die Einrichtung eines internen Beschwerdeverfahrens, das Ergreifen angemessener Abhilfemaßnahmen, etc.).[105] Die Sorgfaltspflichten des LkSG beziehen sich dabei sowohl auf schwerwiegende, gleichfalls menschenrechtsverletzende Umwelteingriffe als auch auf international vereinbarte, eindeutige Umweltstandards.[106] Die Verfahrenspflichten sind kontroll- und sanktionsbewehrt.[107] Ausländischen Betroffenen wird Zugang zu deutschen Gerichten gewährt.[108]

Beide Gesetze wirken somit auf unterschiedliche Weise extraterritorial und sind auch in unterschiedlichem Maße unilateral geprägt. Zum einen gelangen weniger Abfälle (oder keine Abfälle einer bestimmten Art) ins Ausland, zum anderen verändern sich die auswärtigen Geschäftspraktiken deutscher Unternehmen. *De jure* greift das Exportverbot zwar an der Grenze der Zollunion, im Ergebnis untersagt das Gesetz aber den Transport der Abfälle in die Gebiete der Drittstaaten, d.h. es verhindert ein bestimmtes Verhalten jenseits der eigenen Grenzen. Das Lieferkettengesetz etabliert bestimmte Sorgfaltspflichten für Unternehmen im Ausland, um deren Einhaltung sie sich auch dort aktiv im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeiten bemühen müssen.

Beide Regelungen sind gute Beispiele für Maßnahmen, die zwar in internationale Regelungsbemühungen eingebettet sind, in ihrer konkreten Ausgestaltung jedoch stark unilateral geprägt sind. So wurden die menschenrechtlichen Dimensionen der Produktions- und Arbeitsbedingungen transnational agierender Konzerne im Ausland bereits seit den frühen 2000er Jahren international adressiert. Wichtige Impulse für die Aufnahme

Stöbener de Mora/Noll, Grenzenlose Sorgfalt? - Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, NZG 2021, 1237; *Thalhammer*, Das umstrittene Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz - Ein juristischer Blick auf Kritik aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Politik, DÖV 2021, 825; *Wagner/Ruttloff*, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz - Eine erste Einordnung, NJW 2021, 2145; *Krebs*, Menschenrechtliche und umweltbezogene Sorgfaltspflicht: Der Wettlauf zwischen europäischer und deutscher Rechtssetzung, ZUR 2021, 394. Siehe auch *Spießhofer* in diesem Band.

105 § 2 Abs. 5 und § 3 Nr. 1 - 9 LkSG.

106 § 2 Abs. 2 Nr. 9, lit a – lit. d sowie § 2 Abs. 3 Nr. 1 – 8 LkSG, § 4 LkSG.

107 §§ 12 – 24 LkSG.

108 Nach § 11 LkSG können zur Geltendmachung der Rechte inländische Gewerkschaften oder Nichtregierungsorganisationen zur Prozessführung ermächtigt werden.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

regulatorischer Bemühungen waren insbesondere die Arbeiten des Sonderbeauftragten der Vereinten Nationen für Unternehmen und Menschenrechte zwischen 2005 und 2011. Infolgedessen wurden u.a. im Rahmen der Vereinten Nationen und der OECD eine Reihe unverbindlicher Standards und Resolutionen verabschiedet.[109] Das deutsche Lieferkettengesetz verarbeitet wesentliche Elemente dieser internationalen Zielsetzungen und trägt unilateral und proaktiv zu ihrer anteiligen Verwirklichung bei.[110] Auch die Abfallverbringungsverordnung trägt trotz ihrer Einbettung in internationale Regelwerke (Basler Übereinkommen aus dem Jahr 1989 sowie ein OECD-Beschluss aus dem Jahr 1992[111]) unilaterale Züge.[112] So unterstützte die Union bereits im Jahr 1994 – unmittelbar nach Inkrafttreten der Basler Konvention – deren Änderung. Gemeinsam mit Ländern des Globalen Südens setzte sie sich für die Vereinbarung eines Exportverbots für gefährliche Abfälle aus OECD-Staaten ein. Zwar trat dieses Verbot erst am 5.12.2019 in Kraft; die Union erließ das Exportverbot aber unilateral bereits im Jahr 2006 im Zuge der Verabschiedung der Abfallverbringungsverordnung. Des Weiteren geht die Abfallverbringungsverordnung in ihrer Eingriffstiefe deutlich über die Verpflichtungen der Basler Konvention und des OECD-Beschlusses hinaus, insbesondere hinsichtlich der Kontrollmaßnahmen sowie mit Blick auf die Verbringung ungefährlicher Abfälle.

2. Aktivitäten von Staatsangehörigen in Staatengemeinschafts- und Funktionshoheitsräumen

Im Rahmen ihrer Personalhoheit haben grundsätzlich alle Staaten die Möglichkeit, das Verhalten ihrer Staatsangehörigen in Staatengemeinschaftsräumen zu regeln. Dabei sind sie vor allem durch ein ganzes System von be-

109 Zur Entwicklung siehe z.B. *Schmidt-Räntsch*, Sorgfaltspflichten der Unternehmen – Von der Idee über den politischen Prozess zum Regelwerk ZUR 2021, 387.

110 Siehe hierzu vertiefend auch *Spießhofer* in diesem Band.

111 Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal (23.3.1989), entered into force 5.5.1992. Beschluss C(92)39/FINAL des OECD-Rates über die Kontrolle von grenzüberschreitenden Verbringungen von Abfällen zur Verwertung. Dieser Beschluss wurde geändert; die aktuelle Fassung ist der Beschluss des Rates über die Überwachung der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen zur Verwertung (OECD/LEGAL/0266). Zur historischen Einordnung der Abkommen siehe insbesondere *Boysen*, Die postkoloniale Konstellation, 2021, S. 204 f.

112 So auch *Adelle/Biedenkopf/Tonrey,* European Union External Environmental Policy Rules, Regulation and Governance Beyond Borders, 2018, S. 195.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

stehenden (und z.T. gerade entstehenden) internationalen Verträgen sowie gewohnheitsrechtlich geschützten Interessen anderer Staaten begrenzt.[113] In Frage kommen theoretisch z.B. einseitigen Regelungen für

- Aktivitäten auf bzw. über der Hohen See (insbesondere Fischerei, Schifffahrt und Überflug),
- Aktivitäten in der Antarktis (z.B. Bergbau, Tourismus, Wissenschaft),
- Bergbauaktivitäten in Gebieten jenseits nationaler Hoheitsbefugnisse (im „Gebiet"),
- Nutzung und Entsorgung von Satelliten oder andere Aktivitäten auf Himmelskörpern.

Im Hinblick auf die kommerzielle Ausbeutung des Tiefseebodens (im „Gebiet") sowie im Hinblick auf den Mond und andere Himmelskörper übersteigt die bestehende Regelungsdichte derzeit wohl noch die aktuelle praktische und ökonomische Relevanz der Aktivitäten.

Etwas anders stellt sich die Sachlage derzeit in den Ausschließlichen Wirtschaftszonen (AWZ) oder auf den Kontinentalhängen von Küstenstaaten dar. Beide Zonen sind nicht Teil ihrer Staatsgebiete. Die unilateralen Regelungen dort stattfindender Aktivitäten stellen gebietshoheitsrechtlich betrachtet extraterritoriale Maßnahmen dar. Auch für diese Gebiete existiert ein umfassender und vielschichtiger völkerrechtlicher Rahmen zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der in ihr befindlichen Umweltgüter. Derartige Maßnahmen umfassen insbesondere

- Regelungen der Fischerei in der AWZ sowie auf dem Kontinentalhang,
- Regelungen des Meeresbodenbergbaus auf den Kontinentalhängen,
- Regelungen land- oder seebasierter stofflicher und nichtstofflicher Einträge,
- Regelungen zum Schutz von Arten und Habitaten innerhalb der AWZ (z.B. Meeresnaturschutzgebiete)[114]

113 Zu den bestehenden Regimen siehe insbesondere *Matz-Lück*, Meeresschutz, in: Proelß, Internationales Umweltrecht, 2022, S. 591 ff.; *Vöneky/Beck,* Schutz der antarktischen und arktischen Umwelt, in: Proelß, Internationales Umweltrecht, 2022, S. 781 ff.; *Proelß*, Grenzüberschreitende Luftverschmutzung, Schutz der Ozonschicht und Schutz des Weltraums, in: ders., Internationales Umweltrecht, 2022, S. 549 ff. (573).

114 Siehe auch *Harrison*, Saving the Oceans Through Law, 2017; *Markus/Singh*, Promoting Consistency in the Deep Seabed: Addressing Regulatory Dimensions in Designing the International Seabed Authority's Exploitation Code, RECIEL 2016,

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Der Zustand der Meeresumwelt in den AWZ und auf den unter ihnen liegenden Abschnitten der Kontinentalhänge Deutschlands sowie der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist allerdings noch stark verbesserungsbedürftig.[115] Insoweit besteht auch erhebliches Potential für unilaterale Maßnahmen zur Verbesserung des Umweltzustandes. Die zentralen Gesetze des extraterritorialen marinen Umweltschutzes der Union sind insbesondere die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, die FFH-Richtlinie und die Vogelschutz-Richtlinie.[116] Eine bedeutsame konkrete Maßnahme ist z.B. die Ausweisung von Meeresschutzgebieten.[117] Weitergehend erfolgt der Schutz der kommerziell befischten Arten durch die sektoralen Regelungen der Europäischen Fischereipolitik, die die Union im Rahmen ihrer ausschließlichen Zuständigkeit erlässt.[118] Weitere Maßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt werden entweder auf Unions- oder mitgliedstaatlicher Ebene u.a. im Rahmen der Agrar-, der Industrie- und Verkehrspolitik erlassen.[119]

III. Nationale Maßnahmen zur Förderung der Umsetzung internationalen Umweltrechts

Staaten bleibt es weiterhin unbenommen, sich einseitig für eine wirksame Umsetzung internationaler Umweltabkommen einzusetzen. Das könnte

---

347; *Markus/Silva Sánchez,* Managing and Regulating Underwater Noise Pollution, in: Salomon/Markus, Handbook on Marine Environment Protection, 2018, S. 971 ff.

115 Siehe beispielsweise *BMU,* Bericht der Bundesregierung zum Zustand der deutschen Nord- und Ostseegewässer 2018, abrufbar unter: https://www.meeresschutz.info/berichte-art-8-10.html (zuletzt abgerufen am 24.04.2023). Siehe auch die jeweiligen Status-Berichte der OSPAR- und der HELCOM-Kommission: *OSPAR Commission*, Quality Status Report 2000, 2010, 2023; *HELCOM Commission*, HELCOM holistic assessment 2011-2016.

116 *Czybulka*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, Bundesnaturschutzgesetz – Kommentar, 2021, vor § 56 Rn. 82 ff.; *Weiß*, Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie: Auf dem Weg zu einem guten Umweltzustand der Meeresgewässer in Europa?, ZUR 2017, 331.

117 *Krause/Schuchardt/Boley-Fleet/Scheiffarth/Heinicke/Olischläger/Kruse/Südbeck,* Die Meeresschutzgebiete der deutschen Nordsee – vom Wattenmeer bis in die ausschließliche Wirtschaftszone, Natur und Landschaft 2022, 2; *Knefelkamp/Eskildsen/Hauswirth/Heinicke/Karez/Kreutle/Scheiffarth/Schröder/Witt/Czeck,* Der Zustand der Natura-2000-Schutzgüter in den deutschen Gewässern der Nordsee, Natur und Landschaft 2022, 18. Siehe auch *Salomon/Schumacher*, Natura 2000-Gebiete in der deutschen AWZ – Wann wird aus Schutzgebieten Schutz?, ZUR 2018, 84.

118 *Heselhaus*, in: Frenz/Müggenborg, Bundesnaturschutzgesetz – Kommentar, 2021, § 56 Rn. 21 ff.

119 *Markus/Ginzky*, Internationales Meeresumweltschutzrecht?!, ZUR 2017, 321.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

z.B. durch institutionellen Kapazitätsaufbau, Wissens- und Techniktransfer sowie finanzielle Förderung geschehen, andererseits durch Anstrengung gerichtlicher Verfahren vor internationalen Gerichten.

Die Möglichkeiten und Formen kooperativ-angelegter institutioneller, technischer oder finanzieller Unterstützung anderer Staaten bei der Umsetzung internationaler Umweltabkommen sind äußerst vielfältig. Hilfe kann im Rahmen bestehender internationaler Abkommen und Institutionen oder einseitig gewährt werden. Dabei sind existente völkerrechtliche Verpflichtungen sowie das nationale Recht der gebenden und empfangenden Staaten zu berücksichtigen (z.B. das Recht des geistigen Eigentums in den Geberländern sowie das Umweltrecht der Empfängerländer).[120] Die Spielarten und möglicherweise einschlägigen Rechtsfelder sind so umfangreich, dass sie hier nicht weiter ausgeführt werden können.

Ein weiterer einseitiger Akt könnte die Anstrengung gerichtlicher Verfahren vor internationalen Gerichten sein, um Inhalte internationaler Abkommen zu klären oder ihre Einhaltung gegenüber anderen Vertragsparteien anzumahnen.[121] Beide Strategien sind aber nur in den engen Grenzen der Zulässigkeitsvoraussetzungen internationaler Gerichte und Verträge möglich, was den strategischen Einsatz von Gerichtsverfahren vor internationalen Gerichten zur Durchsetzung internationalen Umweltrechts vor sehr hohe Anforderungen stellt.[122] In Frage kommen beispielsweise Anträge zur Erstellung von Rechtsgutachten (*advisory opinions*).[123] Antragsberechtigt sind vor dem IGH insbesondere die VN-Generalversammlung, der Sicherheitsrat sowie weitere hierzu ermächtigte VN-Sonderorganisationen (regelmäßig begrenzt auf ihre jeweiligen Tätigkeitsbereiche).[124] Zwar sind derartige Rechtsgutachten nicht bindend, sie entfalten aber erhebliche „semantische

120 Siehe beispielsweise *Dann/Riegner*, Foreign Aid Agreements, Max Planck Encyclopedia for International Law, 2014, Rn. 11 ff.; *Waibel/Alford*, Technology Transfer, Max Planck Encyclopedia for International Law, 2014, Rn. 10 ff. *Vonessen*, Europäische Entwicklungshilfe und Umweltschutz - Rechtliche Grundlagen für eine umweltgerechte Entwicklungshilfe der Europäischen Gemeinschaft, 1996.

121 *Beyerlin/Marauhn*, International Environmental Law, 2011, S. 386-387.

122 *Boyle/Redgwell*, International Law and the Environment, 2021, S. 271 ff.

123 *Mayr/Mayr-Singer*, Keep the Wheels Spinning: The Contributions of Advisory Opinions of the International Court of Justice to the Development of International Law, ZaöRV 2016, 425.

124 *Schröder*, Verantwortlichkeit, Völkerstrafrecht, Streitbeilegung und Sanktionen in: Graf Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, 2019, S. 691 ff. (740).

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Macht".[125] Bekannte Beispiele aus jüngerer Zeit sind insbesondere das Gutachten des Internationalen Seegerichtshofs zur Staatenverantwortlichkeit im Tiefseebodenbergbau sowie das Gutachten des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs zum Thema Umwelt und Menschenrechte.[126] Beide Anträge auf Erstellung der Rechtsgutachten verfolgten zwar nicht ausschließlich umweltpolitische Ziele, dennoch trugen sie erheblich zur Klärung umweltvölkerrechtlicher Fragen bei.[127]

Dass ein Staat einen anderen Staat zur Einhaltung eines internationalen Umweltabkommens verklagt, ist bisher nur selten vorgekommen.[128] Der prominenteste Fall ist sicher die Klage Australiens vor dem IGH, in dem es insbesondere die unrechtmäßige Umsetzung der *International Convention for the Regulation of Whaling* durch Japan anmahnte. Australien bestritt, dass die japanischen Walfangaktivitäten zu Forschungszwecken erfolgten und somit unrechtmäßig gegen das bestehende Walfangmoratorium verstießen. Zwar bekam Australien in wesentlichen Punkten Recht, ob und inwieweit die Klage am Ende den Schutz der Wale effektiv befördert hat, ist allerdings durchaus umstritten (Japan hat sich nach der Entscheidung aus dem Streitschlichtungssystem des ICW zurückgezogen und den Walfang im Rahmen eines neu aufgelegten Programms weitgehend fortgesetzt).[129] Die Seltenheit entsprechender Klagen sowie der fragwürdige praktische Ausgang des Falls zwischen Australien und Japan deuten an, dass einseitige

125 *v. Bogdandy/Venzke*, In wessen Namen – Internationale Gerichte in Zeiten globalen Regierens, 2014, S. 159 f.

126 ITLOS, Responsibilities and obligations of States with respect to activities in the Area, Advisory Opinion, 1 February 2011, ITLOS Reports 2011, S. 10; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, Solicitada por la República de Colombia („Medio Ambiente Y Derechos Humanos").

127 Siehe z.B. *Pineschi*, The Duty of Environmental Impact Assessment in the First ITLOS Chamber's Advisory Opinion: Towards the Supremacy of the General Rule to Protect and Preserve the Marine Environment as a Common Value?, in: *Boschier/Scovazz/Pite/Ragn*, International Courts and the Development of International Law, 2013, S. 425 ff.; *Campbell-Duruflé/Atapattu*, The Inter-American Court's *Environment and Human Rights* Advisory Opinion: Implications for International Climate Law, Climate Law 2018, 321.

128 Siehe aber z.B. die Klage Australiens gegen Frankreich wegen dessen Atomtests auf dem Mururoa Atoll im Jahr 1973. Siehe hierzu I.C.J., Nuclear Tests Case, Australia v. France, Judgment, I.C.J. Reports 1974, S. 253 ff.

129 Siehe hierzu zuletzt mit weiteren Nachweisen *Peters*, Animals in International Law, 2021, S. 156 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Klagen zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter vor internationalen Gerichten von begrenzter Effektivität sein dürften.

IV. Territorial begrenzte Maßnahmen mit transnationaler Wirkung

Die extraterritoriale Dimension einseitigen, proaktiven Vorangehens einzelner Staaten im Bereich des Umweltschutzes hat sowohl die Rechtswissenschaft als auch die Disziplin der Internationalen Beziehungen als Teildisziplin der Politikwissenschaften seit den 1990er Jahren beschäftigt. Arbeiten hierzu entstanden unter den Stichworten „*pioneering*", „*environmental leadership*" oder „*policy diffusion*".[130] Dabei ging und geht es schwerpunktmäßig aber vor allem um die Bedingungen und Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Gestaltung internationaler Umweltabkommen (insbesondere auf das Klimaregime) oder um die Förderung der Entwicklung des Umweltrechts anderer Staaten.[131] Die Untersuchungen fokussierten sich insbesondere auf die Möglichkeiten von Staaten (oder der Union), eigene umweltpolitische Interessen und Ziele räumlich zu „erweitern" (oder zu „globalisieren"), z.B. durch diplomatisches Geschick, finanzielle und politi-

130 Grundlegend *Young*, Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society, International Organization 1991, 281; *Skodvin*/Andresen, Leadership revisited, GEP 2006, 13; *Nye*, The Powers to Lead, 2008; *Grubb/Gupta*, Leadership. Theory and Methodology, in: Gupta/Grubb, Climate Change and European Leadership – A Sustainable for Europea?, 2000, S. 15 ff.; In den Politikwissenschaften werden derartige Wirkungen z.B. im Rahmen der Beiträge zu „policy diffusion" oder zum „pioneer learning" thematisiert; *Biedenkopf/Van Eynde/Walker*, Policy Infusion Through Capacity Building and Project Interaction: Greenhouse Gas Emissions Trading in China, GEP 2017, 91; *Gilardi*, Four Ways We Can Improve Policy Diffusion Research, State Politics and Policy Quaterly, 2016, 8.

131 Siehe z.B. *Walker/ Biedenkopf*, The Historical Evolution of EU Climate Leadership and Four Scenarios for its Future, in: Minas/Tsoutas, EU Climate Diplomacy: Politics, Law and Negotiations, 2018, S. 33 ff.; *Torney*, European Climate Leadership in Question - Policies Toward China and India, 2015; *Lindenthal*, Leadership im Klimaschutz: Die Rolle der Europäischen Union in der internationalen Umweltpolitik, 2009; siehe hierzu z.B. *Biedenkopf*, Policy Diffusion, in: Morin/Orsini, Essential Concepts of Global Environmental Governance, 2020, S. 191 ff.; *Biedenkopf/Wettestad*, South Korea: East Asian Pioneer Learning from the EU, in: Wettestad/Gulbrandsen, The Evolution of Carbon Markets: Design and Diffusion, 2018, S. 145 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sche Macht[132] oder durch modellhaftes Anleiten.[133] Die beiden folgenden Unterabschnitte nehmen primär den letzten Wirkungszusammenhang in den Blick und fokussieren auf nationale Maßnahmen, die in ihrem räumlichen Anwendungsbereich eindeutig auf das eigene Territorium beschränkt sind, aber dennoch grenzüberschreitende Wirkungen entfalten. Derartige Wirkungszusammenhänge werden in der Rechtswissenschaft im Rahmen der Diskurse um die „Transnationalisierung des Umweltrechts", der „*Legal Migration*" oder der sogenannten „*Legal Transplants*" thematisiert.[134]

1. Politische, finanzielle und technische Maßnahmen

Das Feld nicht-rechtlicher nationaler Maßnahmen zum Schutz der Umwelt ist weitläufig. Der durch sie bewirkte Schutz dient aufgrund der Einheit der Natur letztlich immer auch dem Schutz gemeinsamer oder extraterritorial gelegener Umweltgüter. Das gilt sicherlich für die Erhaltung ortsgebundener bzw. örtlich begrenzter Naturbestandteile im Hinblick auf den Schutz der Biodiversität oder des Klimas (z.B. durch den Schutz einzelner Tierarten, Seen, bestimmter Böden, Wälder usw.). Da der insoweit einschlägige Maßnahmenkatalog derartig umfangreich ist, sollen zentrale Instrumente lediglich anhand eines Beispiels kurz dargestellt werden.

---

132 *Wurzel/Connelly*, Introduction: European Union Political Leadership in International Climate Change Politics, in: *dies*., The European Union as a Leader in International Climate Change Politics, 2021, S. 3 ff.; *Schreurs/Tiberghien*, Multi-level reinforcement: Explaining European Union Leadership in climate Change Mitigation, Global Environmental Politics 2007, 19; *Oberthür*/Ott, The Kyoto Protocol – International Climate Policy for the 21st Century, 1999.

133 *Krämer*, The EU as a regional modell?, in: Winter, Multilevel Governance of Global Environmental Change – Perspectives from Science, Sociology and the Law, 2006, S. 333 ff.

134 Siehe u.a. *Franzius*, Prävention durch Verwaltungsrecht: Klimaschutz, VVDStRL 2022, 383. Siehe auch die Beiträge in dem von *Claudio Franzius* editierten Schwerpunktheft der Zeitschrift für Umweltrecht (12/2018) zum Thema „Transnationales Klimaschutzrecht", *Franzius,* Auf dem Weg zum transnationalen Klimaschutzrecht?, ZUR 2018, 641; *Gärditz,* Zum transnationalen Mehrwert eines nationalen Kohleausstieg im Klimaschutzrecht, ZUR 2018, 663; *Spießhofer*, Kohleausstieg im transnationalen Klimaschutzrecht – Unternehmerische Verantwortung, ZUR 2018, 672. Zur „Legal Migration" siehe *Scott*, Extraterritoriality and Extraterritorial Extension in EU Law, AJCL 2014, 87. Zu den „Legal Transplants" siehe *Winter/Kalichava,* Rechtstransfer und Eigendynamik in Transformationsländern: Das Beispiel der Verwaltungsrechtsentwicklung in Georgien, ZaöRV 2019, 273 (314); *Markus*, Zur Rechtsvergleichung im nationalen und internationalen Umweltrecht, ZaöRV 2020, 649.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Beispielsweise könnte die einseitige Verabschiedung einer *Bodenschutzstrategie* zu ambitionierten *Förderprogrammen für die Erforschung* der praktischen, ökonomischen und technischen Voraussetzungen einer vergleichsweise umwelt- und klimafreundlichen Agrarwirtschaft auf Moorböden führen.[135] Diese Förderung könnte wiederum flankiert werden durch eine Anpassung des *Agrar-Subventionsrechts und ggf. des Beihilferechts* sowie der *Kreditvergabekriterien staatlicher Förderbanken*. Investitionen in die umwelt- und klimafreundliche Agrartechnik könnten auch durch *Steuererleichterungen* gefördert werden (aktuell sind hier beispielsweise die im Koalitionsvertrag von 2021 genannten „Superabschreibungen" zu nennen).[136]

Die Entscheidung, ob derartige Maßnahmen ergriffen werden, fällt unilateral. Sie mag zwar letztlich auch der Verwirklichung internationaler Regime dienen (hier u.a. der Ramsar-Konvention), die Entscheidung, ob, in welchem Umfang und wie die Maßnahmen getroffen werden, erfolgt aber doch in weiten Teilen einseitig und autonom.

2. Rechtliche Maßnahmen

Es gibt eine Reihe umweltrechtlicher Instrumente und Regelungsansätze, die ihren Ursprung in den Rechtsordnungen einzelner Staaten haben, die aber aus unterschiedlichen Gründen von anderen Staaten übernommen werden. Derartige Maßnahmen dienen der Lösung eigener Ressourcen- und Umweltprobleme, sind an die eigenen Staatsangehörigen adressiert und intendieren keine Wirkungen auf Akteur:innen im Ausland. Ihre extraterritoriale Wirkung entfalten sie vor allem dadurch, dass die Gesetzgebenden anderer Staaten sich dazu entschließen, das ihnen zugrundliegende Re-

135 Siehe z.B. *Europäische Kommission*, EU Bodenstrategie für 2030, COM (2021) 699 final. Hier gilt es zu bedenken, dass Moorböden ihrerseits durch die RAMSAR-Konvention erfasst werden. Siehe hierzu *Markus*, Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Biodiversität, in: Proelß, Internationales Umweltrecht, 2022, S. 475 ff. (535 f.). Zur Palutikultur siehe *Tanneberger/Schröder/Hohlbein et al.,* Climate Change Mitigation through Land Use on Rewetted Peatlands – Cross-Sectoral Spatial Planning for Paludiculture in Northeast Germany, Wetlands 2020, 2309. Zu verschiedenen Moorschutzstrategien der Länder siehe z.B. *Ullrich/Riecken*, Moorschutzstrategien, -initiativen und -programme in Deutschland, NuL 2012, 81.

136 *SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP*, Koalitionsvertrag 2021-2025, Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, 2021, S. 164.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

gelungsmodell zu übernehmen.[137] Prominente Beispiele für derartige „*legal transplants*" (auch „Rezeptionen" oder „Rechtsimporte"[138]) in der Geschichte des Umweltrechts sind u.a. die Umweltverträglichkeitsprüfung (U.S.A.), der Emissionshandel (und andere Quotenhandelssysteme) (U.S.A.), das Top-Runner-Modell (Japan), die Umweltkennzeichnung (Deutschland) oder die Einspeisevergütung (Deutschland).[139]

Die Gründe für die Übernahme konkreter Regelungsansätze können vielfältig sein. Man mag an dieser Stelle drei Wirkungsebenen unterscheiden.

Erstens kann die Verabschiedung eines ambitionierten Umweltgesetzes, eines effektiven Rechtsinstruments oder einer umwelt- oder ressourcenpolitischen Grundsatzentscheidung in Land A erhebliche Wirkungen auf den *politischen Prozess* in Land B entfalten. So hat z.B. Deutschlands „Kohle-Ausstieg" die politischen Diskussionen um die Kohlenutzung auch in anderen Ländern erheblich angeregt.[140] Auch wenn die Quantifizierung eines solchen Effekts anspruchsvoll sein mag (insbesondere für Jurist:innen), empirisch sind die Wirkungen aber doch klar erkennbar.[141] Die Wirkungskette verläuft dabei nicht nur linear-horizontal von Land A zu

137 Die Übernahmen dieser „*legal transplants*" erfolgt in vielen Fällen in etwas abgewandelter Form; spätestens im Zuge ihrer Anwendung durch die Empfängerstaaten entwickeln sie spezifische Charakteristiken. Siehe ausführlich zu den Wirkungen von „legal transplants" *Markus*, Zur Rechtsvergleichung im nationalen und internationalen Umweltrecht, ZaöRV 2020, 649.

138 Zu den Begrifflichkeiten siehe z.B. *Markus*, Rechtsvergleichung im Völkerrecht, 2021, S. 11.

139 Siehe z.B. *Caldwell,* Environmental Impact Assessment (EIA): Origins, Evolution, and Future Directions, Impact Assessment 1988, 75; *Gorman/Solomon*, The Origins and Practice of Emissions Trading, J. Policy Hist. 2002, 293; *V. Jha*, Green Consumerism, Eco-Labelling and Trade, 1993; *Jepsen/Reintjes/ Rubik/Stecker/Engel/Eisenhauer/Schomerus/Spengler*, Grundkonzeption eines Top-Runner-Modells auf der EU-Ebene, UBA Texte 2011 (36).

140 Grundlegend zum Kohleausstieg *Overkamp*, Ökonomische Instrumente und Ordnungsrecht - Verfassungsfragen angesichts des Ausstiegs aus der Kohleverstromung, 2020.

141 So sind inzwischen zwei Drittel der OECD-Staaten sowie unter anderem die Ukraine, Chile, Singapur, Slowenien, Estland, Mauritius der Kohle-Ausstiegsinitiative „Powering Past Coal Alliance" beigetreten. Darüber hinaus umfasst die Initiative auch Regionen wie New Mexico (USA) und Städte wie die Stadt Durban (Südafrika), Wałbrzych und Koszalin (Polen). Siehe hierzu https://www.poweringpastcoal.org/news/press-release/new-ppca-members-tip-the-scales-towards-consigning-coal-to-history-at-cop26 (03.11.2021); The Economist, Germany's pricy „coal exit", 21.09.2019.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Land B, sondern auch vermittelt über die internationale Ebene. Vereinfacht und schematisch könnte man den Prozess wie folgt skizzieren: Der Kohleausstieg in Land A motiviert politische Akteur:innen und öffentliche Debatten in den Ländern B und C. Beide Länder beschließen ebenfalls einen Kohleausstieg. Als „minilaterale" Gruppe sogenannter „*like-minded states*" werben sie wiederum im Rahmen der *Conference of the Parties* der Klimarahmenkonvention für den Kohleausstieg in anderen Staaten.[142] Auch diese internationalen Aktivitäten im Rahmen eines bestehenden Vertragsregimes senden und verstärken die Signale an die politischen Prozesse in den Staaten D, E, F - $Staat_N$. Im Ergebnis entfaltet sich die politische Signalwirkung einseitiger, ambitionierter umweltschützender Maßnahmen oder Grundsatzentscheidungen somit sowohl transnational als auch international.[143]

Zweitens beeinflusst der Kohleausstieg die regionalen Marktbedingungen für Kohle. Der Gesamtumsatz transnational agierender Bergbau- und Energiekonzerne im Bereich der Kohlenutzung in Deutschland sinkt. Zwar zwingt der alleinige Austritt Deutschlands aus der Nutzung von Kohle als Energieträgerin die einschlägigen Industrien nicht zwangsläufig zur Änderung ihres globalen Geschäftsmodells, sendet aber doch – insbesondere in der Summe mit den Bemühungen anderer Staaten – neben den Mengensignalen sinkender Nachfrage auch erhebliche Preissignale an die entsprechenden Unternehmen. Wird erkennbar, dass sich die Marktbedingungen grundlegend ändern, stellen die Unternehmen ihre Geschäftsmodelle unter Rückbau ihrer Produktionskapazitäten sukzessive um. Ein schrittweiser Ausstieg ermöglicht den Unternehmen die Einpreisung ihrer *stranded assets* (z.B. den Wertverlust der Kohlebergwerke usw.) sowie den betroffenen Regionen einen sozialverträglichen Strukturwandel. Während somit der Widerstand in den wegbereitenden Staaten am größten sein dürfte, wird er im Zuge der sukzessiven Umstellung abnehmen.

142 Das traf insbesondere auf die COP 26 der Klimarahmenkonvention in Glasgow zu. Der Ausstieg aus der Kohlenutzung war eines der zentralen Themen der Konferenz. Siehe z.B. The Economist, COP26 ends with a pact that is neither a triumph nor a trainwreck, 13.11.2021.

143 Die Wirkungen dieser Strategie des „vorbildhaften Voranschreitens" oder der „einseitigen Pionierleistung" basieren u.a. auf der Stärkung der international bestimmten Klimaschutznorm sowie in der Förderung gegenseitigen Vertrauens innerhalb der sich um Klimaschutz bemühenden Staatengemeinschaft, siehe z.B. *Gärditz,* Zum transnationalen Mehrwert eines nationalen Kohleausstieg im Klimaschutzrecht, ZUR 2018, 663 (668 f).

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Auf einer dritten Ebene können nationale Gesetzgebende Regelungsansätze oder politische Grundsatzentscheidungen anderer Staaten auch aus verschiedenen rechtspraktischen Erwägungen übernehmen. Ein in der Praxis häufiger Grund für die Übernahme bestehender Regelungen ist das vorhandene Regelungswissen um die Problemwirksamkeit einzelner Maßnahmen. Die Übernahme bestehender Regelungen reduziert ganz praktisch die gesetzgeberische Arbeit im Hinblick auf die Redaktion, Begründung und Folgenanalyse einzelner Maßnahmen. Weiterhin kann die Übernahme von Regelungsansätzen zum Zwecke der Rechtsangleichung erfolgen. Denkbare Ziele sind insoweit die Angleichung der Schutzniveaus von Umweltgesetzen, die Herstellung eines *level playing fields* für eigene Wirtschaftsakteur:innen oder die Integration ökonomischer Umweltschutzinstrumente auf stark integrierten Märkten (z.B. die Integration unterschiedlicher nationaler Emissionshandelssysteme[144]).

Ein bedeutsames und hochaktuelles Beispiel einer einseitigen rechtlichen Maßnahme mit voraussichtlich erheblichen mittelbaren transnationalen Wirkungen ist die Taxonomie-Verordnung der Europäischen Union. Zentrales Ziel der Verordnung ist die Lenkung privater Investitionen in Tätigkeiten, die notwendig sind, um das Ziel der Klimaneutralität zu erreichen. Hierzu enthält die Verordnung „Kriterien zur Bestimmung, ob eine Wirtschaftstätigkeit als ökologisch nachhaltig einzustufen ist, um damit den Grad der ökologischen Nachhaltigkeit einer Investition ermitteln zu können."[145] Insbesondere die Europäische Kommission entwickelt diesen Kriterienkatalog im Wege der delegierten Rechtsakte weiter. Allein der erste delegierte Rechtsakt aus dem April 2021 zur Festlegung der technischen Kriterien im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung ist mehrere hundert Seiten lang.[146] Die Taxonomie-Verordnung wirkt auf unterschiedliche Art und Weise extraterritorial. An dieser Stelle ist vor allem ihre potentielle Wirkung auf die Entwicklung der vielen verschiedenen bereits existierenden Nachhaltigkeits-Standards interessant, die öffentliche Finanzinstitutio-

144 *Fons*, Die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme der Schweiz und der EU, ZUR 2021, 339.

145 Siehe Art. 1 der Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/2088, ABl. L 198/13.

146 Die verschiedenen Dokumente sind erhältlich unter: https://ec.europa.eu/info/law/sustainable-finance-taxonomy-regulation-eu-2020-852/amending-and-supplementary-acts/implementing-and-delegated-acts_en.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

nen (z.B. nationale und internationale Entwicklungsbanken), institutionelle Investierende (Staats- und Pensionsfonds), private Investierende (Banken, Versicherungen, Fonds) und andere Akteur:innen zur Bewertung von Investitionen nutzen.[147] Ihre grenzüberschreitende Wirkung könnte sich insoweit vor allem aus zwei Gründen entfalten. Zum einen adressiert die Verordnung alle Finanzmarktteilnehmenden (aus dem In- und Ausland), die Finanzprodukte in der Union bereitstellen. In anderen Fallkonstellation wurde erkennbar, dass derartig adressierte Marktakteur:innen an einheitlichen Standards interessiert sind und sich gegenüber ihren einheimischen Gesetzgebenden für eine Angleichung der Standards einsetzten (z.B. im oben beschriebenen Fall der REACH-Verordnung). Zum anderen stellt die Taxonomie der Union aktuell den mit weitem Abstand umfassendsten wissenschaftlich fundierten Kriterienkatalog zur Nachhaltigkeitsbewertung von Finanzinvestitionen dar. Damit kreiert die Union den *gold standard* für alle öffentlichen und privaten Nutzer:innen von Kriterienkatalogen zur Bewertung von Investitionen, dessen Nichtanwendung in der Praxis der Kreditvergabe *de facto* zunehmend rechtfertigungspflichtig werden dürfte.[148]

D. Zur Legitimität unilateraler Umweltmaßnahmen

Die vorherigen Abschnitte haben gezeigt, dass sich unilaterale Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer und extraterritorialer Umweltgüter an eigene Staatsangehörige sowie an Akteur:innen in Drittstaaten richten. In beiden Fällen beschränken solche Maßnahmen individuelle Freiheiten sowie ggf.

147 Einen guten Einstieg ermöglicht *Spießhofer*, Unternehmerische Verantwortung, 2017, S. 343 f., *dies.,* Kohleausstieg im transnationalen Klimaschutzrecht – Unternehmerische Verantwortung, ZUR 2018, 672. Man unterteilt die Felder üblicherweise in „*responsible finance*", „*responsible investment*", „*responsible insurance*", „*responsible export credits*". Siehe auch *Wildner/Förster/Hansjürgens*, Sustainable Finance – Die Berücksichtigung von Biodiversität und Ökosystemleistungen: Bestandsaufnahme, vorläufige Bewertung und Handlungsempfehlungen, Studie im Auftrag des NABU, 2022.

148 The Economist, The EU's green investing „taxonomy" could go global, 08.01.2022. Siehe zu den Wirkungen der Verordnung im globalen Wettbewerb um Investierende z.B. *Pacces*, Sustainability, 2021. Vorstellbar sind auch Auswirkungen auf andere Bereiche des Umweltrechts, insbesondere die Umweltverträglichkeitsprüfungen. Siehe hierzu *Dusíka/Bond*, Environmental assessments and sustainable finance frameworks: will the EU Taxonomy change the mindset over the contribution of EIA to sustainable development?, Impact Assessment and Project Appraisal 2021, 90.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Drittstaatsinteressen und bedürfen insoweit der Legitimation, d.h. es muss in jedem Einzelfall begründet werden, warum staatliche Gewalt Freiheiten oder Interessen auf eine konkrete Art und Weise einschränkt. Dabei stößt die Legitimation von unilateralen Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer oder extraterritorial gelegener Umweltgüter insbesondere auf drei spezifische Herausforderungen. Erstens stellt sich das Problem der begrenzten und komplexen Kausalität: Einseitige Maßnahmen sind nur eingeschränkt, potentiell gar nicht oder u.U. nicht erkennbar geeignet, den Schutzerfolg zu erzielen. Zweitens lockert die Extraterritorialität des Schutzziels die enge Verbindung zwischen Staatsgewalt und Staatsgebiet[149]: Es besteht z.T. eine erhebliche räumliche Distanz zwischen den Schutzgütern, den durch die Schutzmaßnahmen Betroffenen und den die Maßnahmen legitimierenden politischen Prozessen. Drittens widerspricht das unilaterale Vorgehen einzelner Staaten möglicherweise grundlegenden Maximen des internationalen (Umwelt)Rechts, z.B. dem Kooperationsgebot.

Es gilt insoweit zu bedenken, dass die weiter wachsenden Umweltbelastungen dazu führen können, dass die Eingriffsintensität einseitiger staatlicher Maßnahmen perspektivisch weiter zunehmen könnte.[150] Mit zunehmender Eingriffsintensität einseitiger Maßnahmen könnte ihre Akzeptanz in der Bevölkerung schwinden und somit die Bedeutung ihrer politischen und juristischen Legitimation wachsen. Aus verfassungsdogmatischer Sicht ist bisher offen, ob unilaterale Maßnahmen perspektivisch leichter oder schwerer zu rechtfertigen sein werden.[151]

In den folgenden Abschnitten sollen in einem ersten Schritt die spezifischen Herausforderungen der Legitimation unilateraler Maßnahmen skizziert werden (I.), d.h. das Problem der begrenzten und komplexen Kausalitätsbeziehung zwischen Schutzmaßnahmen und Schutzerfolg (1.), die räumliche Distanz zwischen Umweltgütern, den von Schutzmaßnahmen Betroffenen und den die Maßnahmen legitimierenden politischen Prozes-

149 Zur Verbindung zwischen Legitimität staatlicher Gewalt und politischem Raum grundlegend *Kemper*, Politische Legitimität und politischer Raum im Wandel – Eine historisch-systematische Studie zu einem Kontextverhältnis, 2015. Diese Verbindung lockert sich auch im Allgemeinen im Zuge der extraterritorialen Wirkung staatlichen Handelns angesichts der Globalisierung. Siehe *Twining*, Globalisation and Legal Theory, 2000, S. 4-10.

150 Siehe z.B. BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, Leitsatz 2 a. Siehe auch Sachverständigenrat für Umweltfragen, Demokratisch Regieren in ökologischen Grenzen, 2019.

151 Siehe hierzu eingehend *Peters/Schaks* in diesem Band.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

sen (2.), und der augenscheinliche Widerspruch zwischen dem völkerrechtlichen Kooperationsgebot und den einseitigen Maßnahmen (3.).

I. Spezifische Legitimationsanforderungen

1. Begrenzte und komplexe Kausalität

Eine spezielle Herausforderung unilateraler Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer oder extraterritorialer Umweltgüter besteht darin, dass sie die Erhaltung der Güter allein nicht bewirken können. Gemeinsame Umweltgüter sind Allmendegüter: Einerseits können (andere) Nutzer:innen nicht oder nur unter hohen Kosten von der Nutzung ausgeschlossen werden, andererseits erfolgt die Nutzung rival, d.h. die Indienstnahme der Ressource durch eine:n Akteur:in schränkt die Nutzungsmöglichkeiten anderer Akteur:innen ein.[152] Für die rivalisierenden Nutzenden besteht der Anreiz, sich die aus einseitigen Schutzbemühungen anderer entstehenden Vorteile anzueignen (*free-rider* Problematik).[153] Die Eigenschaften gemeinsamer Umweltgüter verweisen hinsichtlich ihres Schutzes daher auf die Notwendigkeit einer Kooperation mit anderen relevanten Akteur:innen, insbesondere mit Drittstaaten.[154] Eine langfristig erfolgreiche Kooperation zwischen Individuen oder Staaten ist aber in vielerlei Hinsicht voraussetzungsreich, d.h. ihr Gelingen ist nicht mit Sicherheit vorherzusagen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich sowohl aus der Sicht einzelner Personen oder Staaten die Frage, ob und inwieweit ihre eigenen Maßnahmen bzw. die erduldeten Einschränkungen von Freiheiten und Interessen zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter zielführend bzw. rechtmäßig sind.[155] Beide Aspekte werden dementsprechend im politischen Prozess sowie insbesondere in Gesetzgebungs- und Gerichtsverfahren immer wieder thematisiert. Beispielhaft sind insoweit aus *einzelstaatlicher* und *individueller* Perspektive die Argumentation des Deutschen Bundestages im Verfahren vor dem BVerfG zum „Klimabeschluss" sowie die Argumentation der Klägerin

152 Anschaulich *Gawel*, Die Allmendeklemme und die Rolle der Institutionen - oder: Wozu Märkte auch bei Tragödien taugen, APuZ 2011, 27.

153 Zur Allmendetragik siehe insbesondere *Ostrom*, Die Verfassung der Allmende: Jenseits von Staat und Markt, 1999. Siehe auch *Gawel* (Fn. 150).

154 Im Hinblick auf die Nutzung der Atmosphäre als Lager für Treibhausgase siehe BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18.

155 So auch in der Stellungnahme des Deutschen Bundestages im Verfahren zum Klimabeschluss. Siehe BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 48.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

im Verfahren vor dem VG Berlin in der sog. „Heizpilzentscheidung". In beiden Fällen argumentieren Adressat:innen von Klimaschutzpflichten.

Die Stellungnahme des Deutschen Bundestages im Verfahren zum Klimabeschluss lautete (zusammengefasst durch das BVerfG):

> „International vereinbarte Klimaschutzziele, die globale Erwärmung auf 1,5 °C beziehungsweise 2 °C zu begrenzen, stellten nicht das Schutzminimum dar, zu dessen Gewährung der Gesetzgeber aufgrund der grundrechtlichen Schutzpflichten verpflichtet sei. Der deutsche Staat alleine sei schon theoretisch nicht in der Lage, den globalen Temperaturanstieg auf 1,5 °C oder 2 °C zu begrenzen. Zwar seien Gesetzgeber und Bundesregierung grundrechtlich verpflichtet, sich national und international für die Minderung des Klimawandels einzusetzen. Die Einhaltung einer bestimmten Temperaturobergrenze schuldeten sie jedoch nicht. Selbst wenn man annehmen wollte, dass jeder Staat zum Schutz seiner Bürger verpflichtet sei, einen Beitrag zur Begrenzung des Temperaturanstiegs zu leisten, ließe sich hieraus nicht ohne Weiteres ableiten, in welchem Umfang die Bundesrepublik zur Reduktion verpflichtet sei."[156]

In der „Heizpilzentscheidung" argumentierte eine Berliner Gaststättenbetreiberin, der das Aufstellen gasbetriebener Heizstrahler („Partyfackeln") u.a. aus Gründen des Klimaschutzes versagt wurde, dass

> „[s]elbst ein Berlin-weiter Verzicht auf Heizstrahler bzw. Partyfackeln in der Gastronomie keinen messbaren Einfluss auf den globalen Klimaschutz haben [könne]."[157]

---

156 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 47 f. Ähnlich argumentierte auch das Europäische Parlament im Fall „Armando Cavalho et alii v. European Union" vor dem EuG: „climate change is global and […] the Union, even by reducing all its emissions to zero, is not in a position to overcome climate change by itself". Hier wehrte sich das Parlament allerdings konkret gegen einen Amtshaftungsanspruch. Siehe EuG T-330/18 Rz. 60.

157 Konkret ging es um die Versagung einer straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegenehmigung. Siehe VG Berlin, Urteil vom 14.05.2009 - 1 A 417.08, Rn. 6. Ähnlich argumentierte auch der niederländische Staat im Fall Urgenda. Zwar akzeptierte er seine im Rahmen des Pariser Übereinkommens und im Unionsrecht eingegangenen Reduktionspflichten, nahm aber hinsichtlich darüber hinausgehender Reduktionsmaßnahmen an, dass „The recommended extra reduction for the Netherlands in 2020 will have no measurable effect on the global rise in temperature. Furthermore, the reduction target of 25% in 2020 was once proposed as an overall target for a group of wealthy countries as a whole […] and not as a target for an individual country like the Netherlands. The Netherlands cannot solve the global climate

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Neben der begrenzten Wirkung einseitiger Beiträge erzeugt auch die Komplexität der Kausalbeziehungen zwischen Erhaltungsmaßnahmen und ihrem möglichen Beitrag zum Erhaltungserfolg erhebliche Rechtfertigungsbedarfe. Es geht dabei nicht (mehr) zentral um die Frage, ob einzelne Handlungen grundsätzlich schädlich sind oder Umweltprobleme (mit)verursachen.[158] Politisch und rechtlich strittig ist derzeit vor allem, wie groß der konkrete Anteil an Verantwortung für die Erhaltung (spiegelbildlich die Belastung) gemeinsamer Umweltgüter ist und welches konkrete Handeln oder Unterlassen einzelne Akteur:innen (Staaten oder Individuen) insoweit schulden.[159] Diese Fragen tauchen zunehmend in verfassungs- und verwaltungsrechtlichen sowie in haftungsrechtlichen Problemzusammenhängen auf, sowohl in Deutschland als auch im Ausland.[160]

So klagte beispielsweise das Bergbauunternehmen *Cloucester Resources Ltd.* in *New South Wales* (AUS) vor Gericht gegen die Versagung einer Bergbaulizenz. Dabei bestritt das Unternehmen grundsätzlich nicht, dass die Erschließung einer Kohle-Mine sowie das Verbrennen der gewonnenen Kohle das Klima belasten. Das Unternehmen argumentierte vielmehr, dass die globalen und nationalen Klimaschutzziele trotz Bewilligung der Mine erreichbar seien, insbesondere weil a) Klimaschutz durch andere Instrumente (besser) verwirklicht werden könne und b) ein Verbot des Kohleabbaus in New South Wales keine Beendigung der Kohlenutzung in anderen Staaten bewirke. Sie führe lediglich zu einer Verlagerung der Kohleförderung in andere Länder, insbesondere in solche, die keine gleichwertigen Umweltauflagen hätten.[161]

---

problem on its own." Siehe Hooge Raad, Stichting Urgenda, 19/00135 (Engels), 2019, Rn. 3.4.

158 Siehe beispielhaft die Diskussion bei *Rumpf*, Der Klimawandel als zunehmendes Haftungsrisiko für „Carbon Majors", EurUP 2019, 145 (insb. 156 f.).

159 Naturwissenschaftliche Kausalität weist in „tatsächlicher" Hinsicht auf den Grund und die Grenze einer Verantwortung hin, die eigentliche Zurechnung erfolgt durch rechtliche Wertung. Siehe hierzu grundlegend bereits *Lübbe*, Handeln und Verursachen: Grenzen der Zurechnungsexpansion, in: ders., Kausalität und Zurechnung – Über Verantwortung in komplexen kulturellen Prozessen, 1994, S. 223 ff; *Köck*, Kausalität und Zurechnung im Haftungsrecht. Klassische und moderne Problemkonstellationen, in: Lübbe, Kausalität und Zurechnung – Über Verantwortung in komplexen kulturellen Prozessen, 1994, S. 9 ff.

160 Rechtsvergleichend hierzu *Markus*, States' Unilateral Obligations to Reduce Greenhouse Gas Emissions: A Comparative Courts' Perspective, in *Reese/Köck*, Environmental Law in Transformation, forthcoming.

161 Law and Environment Court New South Wales, Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning, 2019, Rn. 451-484. Interessant insoweit auch die Entschei-

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Auch im Klimabeschluss des BVerfG wird letztlich sichtbar, dass es zunehmend darum geht, den Anteil der Verantwortung eines bestimmten Akteurs, bzw. einer bestimmten Akteurin (hier Deutschland) für den Erfolg des globalen Klimaschutzes zu bestimmen und einzugrenzen. So spricht das BVerfG selbst an, dass der *historische Beitrag* Deutschlands für die globalen Emissionen bei ca. 4,6 % liege, der *aktuelle Beitrag* aber lediglich „jährlich knapp 2 %" betrage. Im Hinblick auf die Frage des Bestehens und des Umfangs einer Schutzpflicht führt das Gericht aus: „[D]iese [2%] zu beschränken, liegt in der Hand des deutschen Gesetzgebers."[162]

Inwieweit einzelne Beiträge zur Belastung oder zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter individuellen Personen oder Staaten konkret zugerechnet werden sollen, bleibt aber auch nach dieser quantitativen Eingrenzung der klimapolitischen Verantwortung Deutschlands durch das BVerfG schwer zu beantworten.[163] Wie anspruchsvoll diese Aufgabe ist und bleiben wird, lässt die aktuelle Diskussion um die haftungsrechtliche Zurechnung von Verantwortung auf horizontaler Ebene für eingetretene oder mögliche Klimaschäden durch konkrete CO_2-Emissionen deutlich erkennen.[164]

---

dung des VG Berlin hinsichtlich der Anforderungen an die Kausalität zwischen unterlassenen Klimaschutzmaßnahmen und ihrer Auswirkungen auf die Rechtspositionen der Kläger. Die Anforderungen an den Nachweis der Kausalität dürften nicht „überspannt" werden. Siehe z.B. VG Berlin Urt. v. 31.10.2019, 10 K 412 / 18, Rn. 74.

162 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 29, 174. Auch der Hooge Raad in den Niederlanden bestimmt in seiner Urgenda Entscheidung die Verantwortlichkeit der Niederlande für bestimmte Emissionen. Auch der Hooge Raad in den Niederlanden rechnet den Niederlanden einen bestimmten Anteil an der Verantwortung für den Klimawandel und dessen Vermeidung zu. „Each country is thus responsible for its own share. That means that a country cannot escape its own share of the responsibility to take measures by arguing that compared to the rest of the world, its own emissions are relatively limited in scope and that a reduction of its own emissions would have very little impact on a global scale. The State is therefore obliged to reduce greenhouse gas emissions from its territory in proportion to its share of the responsibility." Danach müssen bzw. mussten die Niederlande ihre Emissionen um mindestens 25 % gegenüber 1990 reduzieren. Siehe Hooge Raad, Stichting Urgenda, 19/00135 (Engels), 2019, Rn. 6.1 - 7.6.2.

163 Siehe jüngst OVG Münster, Beschluss vom 29 Dezember 2021 – 20 B 1690 / 21, ZUR 2022, 241.

164 Grundlegend alle vier Beiträge: *Schirmer*, Klimahaftung und Kausalität – und es geht doch!, JZ 2020, 1099; *Wagner*, Klimahaftung vor Gericht, 2020, 47; *Di Fabio*, Metamorphosen der Zurechnung – Droht der Verlust personaler Rechtssubjektivität?, JZ 2020, 1073; *Pöttker*, Klimahaftungsrecht – Die Haftung für die Emission von Treibhausgasen in Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, 2014, S. 140 ff. Zur Zurechnung aus Perspektive der Klimawissenschaft z.B. Siehe auch

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Die juristische Zuweisung von Verantwortung für den Schutz oder den Ausgleich von eingetretenen Schäden an gemeinsamen Umweltgütern wird die Gesetzgebung und die Gerichte in den kommenden Jahren somit verstärkt beschäftigen. Angesichts der zunehmenden Umweltbelastungen und Umweltschäden werden auch die Auseinandersetzungen um Kausalitätsfragen dabei wachsen. Insbesondere die Gesetzgebung wird insoweit tätig werden müssen.[165] Dabei ist mit Blick auf die Akzeptabilität einzelner gesetzgeberischer Maßnahmen besonders problematisch, dass je weiter Probleme wie Klimawandel oder Biodiversitätsverlust voranschreiten, die anteilige Bedeutung individueller Beiträge an ihrer Lösung oder Verschlimmerung (zumindest quantitativ) abnimmt. Problematisch ist auch, dass sich mit voranschreitenden Umweltproblemen die Dynamik der Umweltprozesse erhöhen kann (z.B. bei Überschreitung von sog. Kipp-Punkten, deren Überschreitung irreversible Entwicklungen hervorrufen kann), was wiederum den Nachweis der Kausalbeziehung zwischen Schutzmaßnahmen und Erhaltungserfolgen perspektivisch weiter erschweren dürfte.

2. Räumliche Distanz zwischen Schutzgütern und legitimierenden politischen Prozessen

Die geographisch-räumliche Distanz zwischen den die Schutzmaßnahmen legitimierenden politischen und rechtlichen Prozessen einerseits und ihren extraterritorialen Wirkungen andererseits erzeugt spezielle Legitimationsanforderungen. Ursächlich hierfür ist die enge Verbindung zwischen politischen und rechtlichen Prozessen und den Orten, an denen sie sich vollziehen.

Politische und rechtliche Prozesse stellen elementare Aspekte des sozialen Lebens dar. Ihre zentrale Funktion ist die Organisation und Begründung von Herrschaft zur Erfüllung gesellschaftlicher Ordnungsbedarfe.[166] Politische und rechtliche Prozesse waren und sind immer auch räumlich

Harrington/Otto, Attributable damage liability in a non-linear climate, Climatic Change 2019, 15.

165 Zur Verteilung der Aufgaben zwischen Gesetzgebung und Gerichten siehe insbesondere *Wegener*, Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss?, ZUR 2019, 3; *Winter*, Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatstheoretische Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, 259.

166 Siehe anschaulich und nach wie vor grundlegend *Luhmann*, Rechtssoziologie, 1980, S. 64 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gebunden, d.h. sie standen und stehen in enger Beziehung zu den Orten, an denen sie stattfanden bzw. stattfinden. Historisch bezogen sie sich beispielsweise auf - lange Zeit geographisch eher unscharf konturierte - Räume wie Dörfer und die sie umgebenden Gebiete, Städte (*poleis*) und Städtebünde, Protostaaten und Reiche sowie später dann auf die territorial vergleichsweise klar abgegrenzten Staaten der Moderne.[167]

Die Einheit politischer und rechtlicher Gemeinschaften war dabei stets voraussetzungsreich. Insbesondere die Ausübung politischer Herrschaft bedurfte der kontinuierlichen Legitimation. In diesem sozial-interpretativen Prozess wurde die Bedeutung des Raumes für die Begründung der Einheit von Herrschaftsverbänden stets hervorgehoben[168], d.h. die Einheit von Herrschaftsverbänden wurde immer auch örtlich oder territorial gedacht. In der Moderne wurde das Territorium dann zum konstitutiven Element des Staates.[169]

In „westfälischen Staatenordnung" vollzogen sich Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft, Politik und Recht primär innerhalb der territorialen Grenzen juristisch-formal gleichrangiger Staatsgebilde. Mit Einsetzen einer sich beschleunigenden Globalisierung Ende des 20. Jahrhunderts entfalten sich diese Prozesse aber zunehmend grenzüberschreitend und entziehen sich infolgedessen dem politischen und rechtlichen Zugriff einzelstaatlicher, territorial begrenzter Hoheitsgewalt. Insbesondere drei Ordnungsphänomene wurden in den letzten zwei oder drei Dekaden klar erkennbar. Zum einen wirken sich nationale politische und rechtliche Entscheidungen häufiger grenzüberschreitend aus, nämlich immer dann, wenn sie in irgendeiner Weise in grenzüberschreitende gesellschaftliche Prozesse eingreifen. Zum anderen kam es zur Verlagerung politischer und rechtlicher Kompetenzen und Prozesse auf die europäische und internationale Ebene. Darüber hinaus bilden sich rechtsähnliche Ordnungsmuster, wo staatliche Steuerung

167 Siehe Überblicke in *Herzog*, Staaten der Frühzeit, 1997; *Reinhard*, Geschichte der Staatsgewalt, 1999; *Breuer*, Der Staat – Entstehung, Typen, Organisationsstadien, 1997. Zu den unterschiedlichen rechtlichen Verbindungen dieser verschiedenen Herrschaftsverbände siehe anschaulich *Ziegler*, Völkerrechtsgeschichte, 2007.

168 Anhand unterschiedlicher Staatskonzeptionen verschiedener Denker:innen veranschaulicht *Ulf Kemper* die Bedeutung des Raumes für die Legitimation von Herrschaft. Siehe *Kemper*, Politische Legitimität und politischer Raum im Wandel – Eine historisch-systematische Studie zu einem Kontextverhältnis, 2015, S. 61 ff.

169 Das berühmteste Beispiel ist sicherlich die Drei-Elemente-Lehre von Georg Jellinek. Siehe *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 1900 (Nachdruck, 1960).

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

in transnationalen Räumen fehlt.[170] Zur Beschreibung dieser Entwicklungen werden unterschiedliche Begriffe verwendet, beispielsweise die „Inter-, Supra-, und Transnationalisierung" sowie die „Entgrenzung" oder „Entterritorialisierung" von Staat, Recht und Politik.[171] All diese Entwicklungen geben aktuell Anlass, die Verbindung zwischen politischen und rechtlichen Prozessen und der räumlichen Dimension ihrer Legitimation zu überdenken.[172]

Im Hinblick auf unilaterale Maßnahmen gilt es insoweit zu betonen, dass sich im Grunde alle hoheitlichen Entscheidungen einzelner Staaten über die Nutzbarkeit und Erhaltung gemeinsamer Umweltgüter grenzüberschreitend auswirken. Dies umfasst sowohl Maßnahmen, die sich an eigene Staatsangehörige richten als auch solche, die Akteur:innen in Drittstaaten adressieren. Schutzgüter oder Schutzerfolg liegen jeweils *auch* außerhalb des politischen Raums, in dem die Legitimation für den Erlass der konkreten Schutzmaßnahme traditionell gewonnen wird.

Personen im Ausland sind insoweit vor allem auf zwei Arten betroffen. Einerseits können Maßnahmen sie in ihren Freiheiten einschränken. Beispielhaft genannt werden können die oben erläuterte unilateral beschlossene Integration ausländischer Fluggesellschaften in den Europäischen Emissionshandel oder einseitig verhängte produkt- oder produktionsbedingte Importbeschränkungen. Hinzukommen indirekte Wirkungen von Maßnahmen wie etwa die Anpassung der Chemikalienregulierung in den USA, die wesentlich durch die Chemikalienregulierung (REACH) der Europäischen Union motiviert wurde. Andererseits sind Akteur:innen im Ausland aber auch zunehmend durch Umweltgesetze anderer Staaten betroffen, die sie als unzureichend im Hinblick auf den Schutz gemeinsamer Umweltgüter wahrnehmen. In beiden Fällen treten Legitimationsfragen auf. Diese Fragen

170 Siehe z.B. *Winter*, Transnationale Regulierung: Gestalt, Effekte und Rechtsstaatlichkeit, APuZ 2009, 9; *Viellechner*, Transnationalisierung des Rechts, 2013, *Franzius*, Recht und Politik in der transnationalen Konstellation, 2014.

171 Siehe z.B. *Schmalenbach*, Völker- und unionsrechtliche Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts, VVDStRL 2017, 246; *Bast*, Völker- und unionsrechtliche Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts, VVDStRL 2017, 278; *Marauhn*, Sicherung grund- und menschenrechtlicher Standards gegenüber neuen Gefährdungen durch private und ausländische Akteure, VVDStRL 2015, 373.

172 Siehe *Kemper*, Politische Legitimität und politischer Raum im Wandel – Eine historisch-systematische Studie zu einem Kontextverhältnis, 2015, S. 177 ff., 297 ff.; siehe auch *Ruggie*, Terrioriality and Beyond Problematizing Modernity in International Relations, International Organization 1993, 139.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sind dabei unterschiedlich konkret, werden aber mit wachsender Eingriffsintensität zunehmen.

Adressat:innen im Inland sind insofern betroffen, als dass die Einschränkungen ihrer Freiheiten dem Schutz von Gütern dienen, die ihnen in räumlicher Perspektive weit entfernt erscheinen. Neben diese räumlich-phänomenologische Distanz treten auch die oben beschriebene kausale sowie eine zeitliche Distanz (die Kausalketten sind lang und es ist unklar, ob man den Erfolg des eigenen Beitrags erleben wird und von ihm profitiert).[173] Nicht zuletzt erscheinen einzelne Umweltziele z.T. recht abstrakt oder technisch und machen eine persönliche Identifikation schwierig (z.B. Einhaltung planetarer Grenzen, Schutz der Ozeane, Schutz des globalen Klimas etc.). Diese erlebte Distanz kann dazu führen, dass Einzelpersonen den Schutz gemeinsamer, insbesondere globaler Umweltgüter gegenüber unmittelbaren Interessen im Rahmen politischer oder rechtlicher Prozesse gering bewerten. In verfassungsrechtlicher Terminologie würden sie wohl fragen, ob das Maß der sie treffenden Belastung noch in einem vernünftigen Verhältnis zu den der Allgemeinheit erwachenden Vorteilen steht.[174]

Die Sinnhaftigkeit einseitiger Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter soll hier in keinem Fall bestritten werden. Es soll lediglich auf die damit verbundenen Herausforderungen hingewiesen werden, Akzeptanz für freiheitsbeschränkende Maßnahmen zu erzeugen und sie politisch und rechtlich zu legitimieren. Die zunehmenden Umweltprobleme werden die Herausforderungen vergrößern. Es gilt daher nach zukunftsfähigen Legitimationsoptionen zu suchen.[175]

3. Kooperationsgebote im Umweltvölkerrecht

Trotz der hier angeführten Funktionalität einseitiger Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter bleibt unbestritten, dass die meisten grenzüberschreitenden Umweltprobleme auf lange Sicht nur im Wege der erfolgreichen internationalen Kooperation gelöst werden können. Das gilt

173 In der Frage, ob man selber Anteil am und Nutzen vom Erfolg umwelterhaltener Maßnahmen hat, liegt eine zentrale Herausforderung des Umweltrechts im Allgemeinen. *Elizabeth Fischer* formuliert prägnant: „The long-term benefits of environmental protection measures are […] often invisible to those who have lost out." Siehe *Fisher*, Environmental Law: A Very Short Introduction, 2017, S. 99.

174 Siehe unten D., II., 1.

175 Siehe hierzu *Peters/Schaks* in diesem Band.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

auch für grenzüberschreitende Probleme im Allgemeinen. Das Gebot zur Kooperation ist dementsprechend in eine Vielzahl zentraler Völkerrechtsquellen eingeschrieben, siehe z.B. Art. 1 Abs. 3 der VN-Charta sowie die Erklärung über die völkerrechtlichen Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen Staaten i.S.d. VN-Charta. Die essentielle Bedeutung des Kooperationsgebots für das internationale Umweltrecht schlägt sich ebenfalls in zentralen internationalen Erklärungen und Verträgen sowie Entscheidungen internationaler Gerichte nieder.[176] Folgerichtig wurde das Kooperationsgebot auch als eine zentrale Maxime des internationalen Umweltrechts bezeichnet und seine Bedeutung als normative Grundlage aller prozeduralen zwischenstaatlichen Pflichten betont (z.B. Informations-, Warn- und Konsultationspflichten).[177] Unilaterales Vorgehen zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter scheint dieser Maxime *prima facie* zu widersprechen.

4. Kritik an unilateralen Maßnahmen

Folgerichtig werden in der wissenschaftlichen Literatur und der Rechtsprechung die möglichen nachteiligen Effekte unilateraler Maßnahmen auf die internationalen Beziehungen und die Völkerrechtsordnung thematisiert.[178] Dabei werden z.B. Befürchtungen dahingehend geäußert, dass unilaterales Vorgehen u.U. zu erheblichen zwischenstaatlichen Konflikten führen kann, die dann ihrerseits das Vertrauen in die multilaterale rechtliche Ordnung von Umweltproblemen schwächen könnten (worunter dann sowohl die Umsetzung bestehender als auch die Schaffung neuer Vereinbarungen leiden würde). Insoweit sei auch problematisch, dass viele unilaterale Maßnahmen einem Flickenteppich an rechtlichen Anforderungen bilden könnten, der dann insbesondere den grenzüberschreitenden, kooperativ geordneten Handel erschweren würde. Als weiteres Argument gegen einseitige Maßnahmen wird auch ihre begrenzte räumliche und personelle Geltung

176 Mit vielen Nachweisen *Boyle/Redgwell*, International Law and the Environment, 2021, S. 200 f.

177 *Epiney*, Umweltschutz durch Verfahren, in: Proelß, Internationales Umweltrecht, 2022, S. 151 ff.

178 Siehe z.B. hierzu *Bilder*, The Role of Unilateral Action in Preventing International Environmental Injury, Vanderbilt Journal of Transnational Law 1981, 51; *Bodansky*, What's So Bad about Unilateral Action to Protect the Enviroment, EJIL 2000, 339; *Krisch*, The Decay of Consent: International Law in an Age of Public Goods, The American Journal of International Law 2014, 1.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

vorgebracht, d.h. im Vergleich zu multilateralen Instrumenten. Ein Flickenteppich aus Regelungen mit unterschiedlichem Schutzniveau könne einige Staaten auch dazu motivieren, durch geringere Umweltanforderungen Investitionen anzulocken.

Im Hinblick auf die Schwächung der rechtlichen strukturierten Ordnung der internationalen Beziehungen wird in der Wissenschaft auch thematisiert, dass ökonomisch, militärisch oder anderweitig starke Staaten ihre Interessen zu Lasten schwächerer Staaten durchsetzen könnten. Bestehende Ungleichheiten würden vertieft oder neue entstehen.[179] In diesem Zusammenhang könnte insbesondere bedeutsam sein, dass in der internationalen Gemeinschaft nach wie vor ein Interessengegensatz zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Umweltschutz besteht. Staaten des „globalen Südens" könnten einseitige umweltschützende Maßnahmen von Staaten des „globalen Nordens" als aufoktroyiert, paternalistisch oder gar als „neo-kolonial" wahrnehmen.[180]

II. Legitimation

Es wird erkennbar, dass unilaterale Maßnahmen zum Schutz globaler Umweltgüter gegenüber a) eigenen Staatsangehörigen, b) gegenüber durch sie betroffenen Personen im Ausland sowie c) gegenüber Drittstaaten legitimiert werden müssen. Man könnte zusammenfassend sagen, dass Legitimation nunmehr auch extraterritorial gewonnen werden muss. Die Beschränkung der Freiheit von Einzelpersonen im In- und Ausland muss dabei insbesondere grund- und menschenrechtlichen Anforderungen genügen. Gegenüber Drittstaaten müssen derartige Maßnahmen völkerrechtskonform sein. Hinzukommen weitere rechtspolitische Erwägungen, die legitimierend wirken können. In den folgenden Unterabschnitten wird die verfassungsmäßige Legitimation unilateraler Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter gegenüber Personen im Inland erörtert, insbesondere mit Blick auf ihre möglicherweise begrenzte Effektivität (1.). Im Anschluss werden zwei grundlegende Prinzipien des Umweltvölkerrechts vorgestellt, die als normative Grundlage einseitigen Handelns zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter dienen können (2.). In einem weiteren Schritt

179 Siehe *Bodansky*, What's So Bad about Unilateral Action to Protect the Enviroment, EJIL 2000, 339 (341).

180 *Bradford*, The Brussels Effect, 2021, S. 247 f.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

wird verdeutlicht, dass Staaten zunehmend auch grund- und menschenrechtlich verpflichtet sind, einseitige Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter zu ergreifen (3.). Abschließend sollen noch einige rechtspolitische Erwägungen angeführt werden, die derartige Maßnahmen legitimieren können (4.).

1. Art. 20 a GG und die Verhältnismäßigkeit unilateraler Maßnahmen

Die Beschränkung individueller Freiheit bundesdeutscher Staatsbürger zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter muss aus juristischer Sicht insbesondere verfassungsmäßigen Anforderungen genügen. Hier spielen insbesondere Art. 20a GG, die Grundrechte sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine herausragende Rolle.

Die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG nimmt den gesamten deutschen Staat in die Pflicht, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Adressatin ist zuvorderst die Gesetzgebung. An sie richtet sich der Auftrag, die natürlichen Lebensgrundlagen durch die Schaffung und Verbesserung des umweltschützenden Normgefüges zu schützen (Konkretisierungsauftrag). Art. 20a GG gewährt dabei erhebliche Entscheidungsspielräume (Konkretisierungsprärogative). Art. 20a GG umfasst auch den Schutz gemeinsamer Umweltgüter. Zum Beispiel besteht laut BVerfG ein „verfassungsrechtliches Klimaschutzgebot".[181] Dieses Gebot besteht – betont das Gericht – auch unabhängig von der Existenz international-rechtlicher Vereinbarungen zu dessen Schutz.[182] Art. 20a GG genießt laut BVerfG dabei aber ausdrücklich „keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern ist im Konfliktfall in einen Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und Verfassungsprinzipien zu bringen."[183] Das schließt insbesondere die Grundrechte und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ein. Freiheitsbeschränkende Maßnahmen zum Schutz des Klimas müssen

181 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 198. Siehe auch BVerfGE, 118, 79 (110); 137, 350, Rn. 47; 155, 238, Rn. 100

182 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 201. Siehe hierzu *Markus*, Das Ende der Allmende-Tragik: Verfassungsrechtliche Gebote zum extraterritorialen Klima- und Umweltschutz, ZUR 2021, 595; *Krohn*, Die internationale Dimension der Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG, ZUR 2021, 603.

183 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 198.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

also einen legitimen Zweck verfolgen sowie geeignet, erforderlich und zumutbar sein.[184]

Fraglos stellt der Schutz gemeinsamer Umweltgüter einen legitimen Zweck dar. Weiterhin kommt der Gesetzgebung nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG eine weite Einschätzungsprärogative hinsichtlich der Frage der Eignung und Erforderlichkeit freiheitsbeschränkender Maßnahmen zu. Nichtsdestotrotz wird bezüglich der Eignung grundsätzlich verlangt, dass die konkrete Maßnahme zumindest die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass der angestrebte Erfolg eintritt. Dabei muss der Erfolg aber weder vollständig, noch mit höchster Wahrscheinlichkeit eintreten. Erforderlich ist die Maßnahme, wenn sie nicht durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, das weniger intensiv in Grundrechte eingreift. Beide Kriterien laden angesichts der oben aufgezeigten und perspektivisch zunehmenden Kausalitätsprobleme sowie der mannigfaltigen Möglichkeiten zum Klimaschutz zur Nachfrage ein.[185] Argumentiert man aber im Lichte der Dogmatik des BVerfG und blickt man beispielsweise auf das Problem des Klimawandels, muss man hinsichtlich der Bewertung der Geeignetheit und Erforderlichkeit einzelner Maßnahmen wohl großzügig argumentieren, da die meisten (zu erwartenden) Klimaschutzmaßnahmen auf die ein oder andere Weise zur Verwirklichung des sich aus Art. 20a GG abgeleiteten Klimaschutzgebots beitragen werden und der Klimaschutz Maßnahmen in praktisch allen Gesellschaftsbereichen erfordert (und die Gesetzgebung sie auch auf der Grundlage eines Gesamtkonzepts in allen Gesellschaftsbereichen einfordert).

Sichtbar werden die verfassungsrechtlich-legitimatorischen Probleme aber spätestens bei der Prüfung der Zumutbarkeit (auch Angemessenheit oder Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne). Im Kern geht es hierbei um den Ausgleich zwischen der Schwere grundrechtlicher Beeinträchtigungen einerseits und der Bedeutung der mit freiheitsbeschränkenden Maßnahme verfolgten Belange andererseits. Gefragt wird konkret, ob bei einer „Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs, dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt" wird.[186] Dabei muss „[d]as Maß der den einzelnen [...]

184 Grundlegend zuletzt *Petersen*, Verhältnismäßigkeit als Rationalitätskontrolle, 2015.

185 Siehe insbesondere *Murswiek*, Die Welt, Ökonomisch und ökologisch unsinnig, verfassungsrechtlich falsch, 20.08.2021.

186 Siehe *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2020, Art 20 Rn. 120 (mit Verweis auf BVerfGE 141, 82 Rn. 53; 118, 168 (195); 120, 224 (241) sowie BVerfGE 126, 112 (152 f.)).

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

treffenden Belastung noch in einem vernünftigen Verhältnis zu den der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen stehen."[187]

Rein praktisch gilt es zunächst festzustellen, welche Belange wie schwer betroffen sind. Im Anschluss sind die Intensität des konkreten Betroffenseins sowie der konkrete Gemeinwohlgewinn durch den Eingriff zu bestimmen.[188] Hier gilt es auch zu berücksichtigen, ob und inwieweit das angestrebte Ziel der Maßnahme tatsächlich gefördert wird.[189] Erst danach erfolgt die Abwägung der Belastung der einzelnen Person und durch die Maßnahmen verfolgten Belange. Spätestens hier ist dann zu klären, ob der erstrebte Erfolg zu den Belastungen außer Verhältnis steht.

An dieser Stelle wird in der juristischen Rechtfertigung problematisch, dass die Intensität des Betroffenseins angesichts der Entwicklungen z.B. des Klimawandels perspektivisch wahrscheinlich noch zunehmen wird, der konkrete Gemeinwohlgewinn einzelner Eingriffe aber im Hinblick auf die Kausalität der Maßnahmen und aus subjektiver Perspektive der Grundrechtsbetroffenen gering ist. Beide Problemdimensionen drohen sich im Falle des Ausbleibens erfolgreicher internationaler Kooperation (also auch im Fall nur unkoordinierter aber gleichsinniger Maßnahmen der wichtigsten Verursacherländer) sowie im Fall sich verstärkender Umweltprobleme zu verschärfen. Hieraus ergibt sich ein Dilemma. Die einzelnen Maßnahmen sind kausal in jedem Fall notwendig, um den Schutz gemeinsamer Umweltgüter zu gewährleisten. Blieben sie aus, wäre der Erhaltungserfolg nicht denkbar. Ergreift man hingegen einseitig ambitionierte Maßnahmen zum Schutz der gemeinsamen Umweltgüter, begrenzt man individuelle Freiheiten für Zwecke, deren Erreichung in besonderem Maße ungewiss ist. Aktuell zeichnen sich vor allem zwei Wege des Umgangs mit diesem Problem ab.[190]

Eine mögliche Argumentation lautet: Je schwerer die gemeinsamen Umweltgüter belastet sind, desto besser lassen sich Einschränkungen von grundrechtlich geschützten Freiheiten rechtfertigen. Das schlösse beispielsweise auch die Überschreitung einzelner planetarer Grenzen ein. Einzelpersonen sind in dieser Perspektive zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter

187 Siehe *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2020, Art 20 Rn. 120 f. (mit Verweis auf BVerfGE 76, 1 (51); 100, 313 (375 f.); 119, 59 (87)).

188 *Voßkuhle*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, JUS 2007, 429 (430).

189 *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 2020, Art 20 Rn. 121; *Sachs*, in ders., Grundgesetz, 2021, Art. 20 GG Rn. 157.

190 Aus gerichtlicher Perspektive vertiefend Markus, ZUR 2021, 595 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

trotz all der hier vorgestellten Herausforderungen zu verpflichten. Vor allem dem wiederkehrenden Argument, dass der Verzicht auf solche Maßnahmen den Schutz der gemeinsamen Umweltgüter nicht bewirken könne, würde nicht gefolgt.[191]

Die entgegengesetzte Argumentation lautet: Die Betroffenheit der von den Maßnahmen adressierten Personen steht in keinem angemessenen Verhältnis zum konkreten Gemeinwohlgewinn. Letzterer wird mit sich verschärfenden Umweltproblemen auch immer geringer.[192] Die erfolgreiche internationale Koordination wird hier zur *conditio sine qua non* für den eigenen Schutzbeitrag.

Beide Lesarten enthalten gewichtige Argumente. Insbesondere die zweite Argumentationslinie verdeutlicht die faktischen Herausforderungen hinsichtlich der Akzeptabilität starker Eingriffe in grundrechtlich gewährte Freiheiten zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter. Insbesondere macht sie die konkreten Anforderungen sichtbar, die staatliche Institutionen im Hinblick auf die Begründung ambitionierter Klimaschutzmaßnahmen zu bewältigen haben und perspektivisch zunehmend haben werden. Gleichzeitig greift sie in vielerlei Hinsicht zu kurz. Würde man das Argument geringer oder prekärer Kausalität konsequent gelten lassen, würde einzelne Akteur:innen letztlich keine Pflicht zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter treffen.[193] Eine solche Denkungsart würde sämtliche Bemühungen zur Verwirklichung des in Art. 20 a GG festgelegten Gebots zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen in Frage stellen, da sie die oben beschriebene Anreizstruktur der *free-rider*-Problematik weiter vertiefen würde.[194]

---

191 VG Berlin, Urteil vom 14.05.2009 - 1 A 417.08; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 3.11.2011, OVG 1 B 65.10, Rn. 27 f. Siehe auch *Franzius*, Die Rolle von Gerichten im Klimaschutzrecht, in: Rodi, Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, S. 121 ff. (Rn. 43). Mit Blick auf die analoge Situation auf zwischenstaatlicher Ebene so auch das BVerfG. Siehe BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 200 f.; *Markus*, Das Ende der Allmende-Tragik: Verfassungsrechtliche Gebote zum extraterritorialen Klima- und Umweltschutz, ZUR 2021, 595.

192 Eine solche Sichtweise liegt wohl auch der Argumentation von *Dietrich Murswiek* zugrunde, wenn er mit Blick auf die im Klimabeschluss des BVerfG bestimmte einseitige Pflicht Deutschlands schreibt, das nationale Emissionsbegrenzungen „evident nicht geeignet sind, die Erwärmung aufzuhalten." Siehe *Murswiek*, Die Welt, Ökonomisch und ökologisch unsinnig, verfassungsrechtlich falsch, 20.08.2021.

193 Siehe z.B. *Johnson*, Ethical Obligations in a Tragedy of the Commons, Env. Values 2003, 271.

194 Instruktiv insoweit bereits die Ausführungen des OVG Berlin-Brandenburg in seiner „Heizpilzentscheidung", OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 3.11.2011, OVG 1 B 65.10, Rn. 27 f.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Resultat wäre aller Theorie und Erfahrung nach der Niedergang der gemeinsamen Umweltgüter.[195] Des Weiteren erscheint die Annahme, dass individuelle Beiträge gering und prekär seien auch insoweit verkürzt, als dass sie sich lediglich auf die quantifizierbare Menge eingesparter Belastungen beschränkt (z.B. CO_2-Moleküle). Die durch die Maßnahmen angestoßenen Innovationspotentiale sowie soziale Signalwirkungen im Hinblick auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung des jeweilig zu schützenden Umweltguts berücksichtigt sie nicht. Über diese Effekte können - nach berechtigter Einschätzung der Gesetzgebenden - auch relativ geringe Beiträge zum Schutz globaler Umweltgüter ursächlich für den erfolgreichen Schutz gemeinsamer Umweltgüter werden.

Es bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass die Entwicklung der gemeinsamen Umweltgüter die Entwicklung der Grundrechte beeinflussen wird. *Friedhelm Hufen* formuliert insoweit prägnant: „Neue soziale, wirtschaftliche und kulturelle Entwicklungen verändern die Schutzbereiche, führen zu neuen Gefahren und Formen des Eingriffs, fordern nationale und transnationale Gesetzgebende heraus, bestimmen den Inhalt der Verhältnismäßigkeitsprüfung und damit die Prüfung durch die Gerichte."[196] Das gilt insbesondere auch für grenzüberschreitende Umweltprobleme wie z.B. den Klimawandel, die die Notwendigkeit gravierender Freiheitsbeschränkungen vorstellbar werden lassen. Derartige Entwicklungen führen aber nicht dazu, dass die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG und die Grundrechte ausgesetzt werden.

2. Umweltvölkerrechtliche Ziele und Pflichten

Das Umweltvölkerrecht enthält viele konsensual abgestimmte Ziele und Verpflichtungen zum Umweltschutz. Damit setzt es einen normativen Rahmen, vor dessen Hintergrund unilaterale Maßnahmen nach wie vor rechtlich möglich und zu bewerten sind. Insbesondere die Zielsetzung einer unilateralen Maßnahme ist insoweit bedeutsam für ihre rechtliche und politische Bewertung durch andere Staaten. Beispielsweise macht es einen erheblichen Unterschied in den internationalen Beziehungen, ob eine unilaterale Maßnahme eines Staates der Verwirklichung eines gewohnheitsrechtlich oder vertraglich konsentierten Ziels dient, oder ob durch sie

195 Grundlegend *Ostrom*, Die Verfassung der Allmende: Jenseits von Staat und Markt, 1999.

196 *Hufen*, Staatsrecht II, 2021, S. 30.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

primär einseitig Individualinteressen verfolgt werden und dabei ggf. noch völkerrechtlich anerkannten Zielen und Normen widersprochen wird. Wie oben bereits angedeutet, dient im Grunde jede einseitige Maßnahme zum Schutz der Umwelt heutzutage immer auch der Verwirklichung eines der vielen allgemeinen umweltvölkerrechtlich festgelegten Ziele. So bezweckt beispielsweise die einseitige Integration ausländischer Fluggesellschaften in das Emissionshandelssystem der Europäischen Union primär den Schutz des globalen Klimas und somit die Verwirklichung der in der Klimarahmenkonvention und dem Pariser Übereinkommen festgelegten Ziele. Auch das oben erwähnte einseitige Verbot der U.S.A., Einwandtanker in ihre Häfen einfahren zu lassen, diente vorrangig dem Schutz der Meeresumwelt, also nicht zuletzt den global konsentierten Zielen des XII. Teils des Seerechtsübereinkommens.

Anhand von zwei grundlegenden Prinzipien des Umweltvölkerrechts soll verdeutlicht werden, dass bestehende internationale Vereinbarungen unilaterale Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer und extraterritorialer Umweltgüter legitimieren können. Insbesondere geben sie normative Orientierung für die Ausgestaltung einseitiger Maßnahmen. Während dem Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbelastungen (treffender „Präventionsgebot") zufolge, alle Staaten Maßnahmen ergreifen sollen, um wahrscheinliche grenzüberschreitende Belastungen in anderen Staaten oder Staatengemeinschaftsräumen zu vermeiden, folgt aus dem Konzept der gemeinsamen aber differenzierten Verantwortlichkeiten, dass Staaten unterschiedliche Pflichten im Hinblick auf den Schutz der globalen Umwelt treffen, die sie aber im „partnerschaftlichen Geiste" erfüllen sollen.[197]

So zielt insbesondere das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbelastungen auf den Schutz der extraterritorialen Umwelt. Insoweit ist anerkannt, dass sowohl grenzüberschreitende Belastungen der Umwelt in anderen Staaten als auch in den Staatengemeinschaftsräume erfasst sind. Auf eine geographische Nähe oder eine gemeinsame Grenze zu den jeweiligen Gebieten kommt es insoweit nicht an.[198] Der konkrete Schutzgehalt des Prinzips war lange unklar.[199] In den letzten Jahrzehnten hat die internationale Rechtsprechung das Prinzip zunehmend als eine verhaltens-

197 Principle 7 Rio Declaration: "States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem."

198 Siehe hierzu I.C.J., Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, p. 226, § 29.

199 *Boyle/Redgwell*, International Law and the Environment, 2021, S. 152 f.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

bezogene Gewährleistungspflicht interpretiert, anstelle eines repressiven erfolgsbezogenen Verbots.[200] Demzufolge sind Staaten verpflichtet, alle ihnen möglichen und zumutbaren Maßnahmen zu ergreifen, um wahrscheinliche grenzüberschreitende Schäden zu vermeiden (weshalb man auch mittlerweile eher vom „Präventionsprinzip" oder dem „Grundsatz der Vorbeugung" spricht).[201] Welche Verhaltenspflichten im Einzelfall auch daraus folgen mögen; das Prinzip enthält die grundlegende Norm, dass Maßnahmen zum Schutz der Umwelt in Drittstaaten oder in Staatenräumen ergriffen werden sollen, wenn grenzüberschreitende Schäden wahrscheinlich sind. Das Gebot schließt unilaterale Maßnahmen grundsätzlich mit ein. Es ist auch kein Grund erkennbar, dass es nicht auch dann gilt, wenn wahrscheinliche Schäden im Wege multilateraler Abkommen nicht hinreichend vermieden werden können.[202]

Das Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeiten wurde prominent und kompakt zum ersten Mal im Prinzip 7 der Rio-Deklaration ausformuliert. Zur Erinnerung:

> „Die Staaten werden in einem Geist der weltweiten Partnerschaft zusammenarbeiten, um die Gesundheit und die Unversehrtheit des Ökosystems der Erde zu erhalten, zu schützen und wiederherzustellen. Angesichts der unterschiedlichen Beiträge zur globalen Umweltverschlechterung tragen die Staaten gemeinsame, wenngleich unterschiedliche Verantwortlichkeiten. Die entwickelten Staaten erkennen die Verantwortung an, die sie in Anbetracht des Drucks, den ihre Gesellschaften auf die globale Umwelt ausüben, sowie in Anbetracht der ihnen zur Verfügung stehenden Technologien und Finanzmittel bei dem weltweiten Streben nach nachhaltiger Entwicklung tragen."

200 Siehe insbesondere *Proelß*, Prinzipien des internationalen Umweltrechts, in: ders., Internationales Umweltrecht, 2022, S. 95 ff. (Rn. 8 ff.).

201 Von einem Völkerrechtsverstoß kann aber nur dann ausgegangen werden, wenn ein Staat insoweit die nach Treu und Glauben einzuhaltenden Sorgfalts- und Gewährleistungspflichten verletzt. Ibid.

202 *Richard Bilder* schließt mit einem *argumentum e contrario*, dass Staaten das Recht haben, die eigene Umwelt durch einseitige Maßnahmen zu schützen, wenn andere Staaten ihren Pflichten aus dem Präventionsprinzip nicht nachkommen. *Bilder* bezieht sich dabei noch auf das *Principle 21 der Stockholm Declaration*. Siehe *Bilder,* The Role of Unilateral Action in Preventing International Environmental Injury, Vanderbilt Journal of Transnational Law 1981, 51 (53 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Es ist nach wie vor durchaus umstritten [203], ob dem Prinzip wirklich ein eigenständiges Gebot innewohnt, das die Staaten dazu anhält, sich gemeinschaftlich aber differenziert um den Schutz der globalen Umwelt zu bemühen, oder ob es lediglich eine Methode anzeigt, wie allgemeine oder spezifische Schutzgebote umzusetzen sind.[204] Hinzu kommt auch, dass das Prinzip bisher keine gewohnheitsrechtliche Geltung besitzt. Nichtsdestotrotz hat es erhebliche strukturierende Bedeutung in internationalen Vertragsverhandlungen entfaltet und Eingang in viele verschiedene Umweltabkommen gefunden.

Aus beiden Prinzipien lassen sich zwar keine klaren Aussagen hinsichtlich einer konkreten rechtlichen Pflicht ableiten, die Staaten dazu anhält, einseitige Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer oder extraterritorialer Umweltgüter zu ergreifen. Beide Prinzipien konturieren und strukturieren aber staatliches Handeln im zwischenstaatlichen Raum, indem sie eine normative Grundlage für einzelne Staaten zum Ergreifen einseitiger Schutzmaßnahmen bieten und Anhaltspunkte für deren Ausgestaltung liefern. Neben dem Gebot zur Einhaltung von Sorgfaltspflichten gilt es zu berücksichtigen, dass die „entwickelten Staaten" mehr Verantwortung übernehmen sollen, die Ausübung dieser Verantwortung aber nicht zu Lasten anderer Staaten erfolgen soll („Die Staaten werden in einem Geist der weltweiten Partnerschaft zusammenarbeiten […]").

3. Grund- und menschrechtliche vermittelte Pflichten zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter

Wie bereits angesprochen, vollziehen sich heutzutage sowohl Umweltprobleme als auch gesellschaftliche Aktivitäten und Prozesse zunehmend grenzüberschreitend. Die territorial begrenzten Nationalstaaten greifen auf vielfältige Art und Weise rechtlich in diese Aktivitäten und Prozesse ein. Als Folge wirkt sich staatliche Gewalt regelmäßig auch jenseits der eigenen Staatsgrenzen aus.[205]

---

203 Siehe hierzu *Bartenstein*, Zwischenstaatliche Umweltgerechtigkeit, in: Proelß, Internationales Umweltrecht, 2022, S. 53 ff. (Rn. 43 f.).

204 Ibid. Rn. 43 f.

205 In der deutschen Staatsrechtslehre spricht man insoweit auch von der „Entgrenzung" oder „Entterritorialisierung" staatlicher Gewalt. Siehe z.B. *Schmalenbach*, Völker- und unionsrechtliche Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts, VVDStRL 2017, 246; *Bast*, Völker- und unionsrechtliche Anstöße zur Entterritoria-

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Wirkt staatliche Gewalt jenseits der eigenen Grenzen, stellt sich die Frage ihrer extraterritorialen Bindung an verfassungs- und menschenrechtliche Vorgaben. Vor dem Hintergrund der sich rasant verschärfenden grenzüberschreitenden Ressourcen- und Umweltprobleme tritt die Bedeutung der grund- oder menschenrechtlich vermittelten *Pflicht* von Staaten zum Schutz extraterritorialer und gemeinsamer Umweltgüter immer deutlicher zutage (z.B. in den Klimaklagen[206]).[207] Dabei ist entscheidend, dass derartige Pflichten zu einem gewissen Grad auch einseitig bestehen können, d.h. unabhängig vom Gelingen multilateraler Bemühungen.[208] Es besteht somit – in zukünftig näher zu bestimmenden Grenzen – ein verfassungsrechtliches Gebot zum Ergreifen unilateraler Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer und extraterritorialer Umweltgüter, die derartige Maßnahmen verfassungsmäßig legitimiert. Insoweit ist insbesondere die folgende Fallkonstellation relevant.[209]

---

lisierung des Rechts, VVDStRL 2017, 278; *Marauhn*, Sicherung grund- und menschenrechtlicher Standards gegenüber neuen Gefährdungen durch private und ausländische Akteure, VVDStRL 2015, 373; *Grabenwarter*, Der entgrenzte Staat und die Menschenrechte, in: Depenheuer/Grabenwarter, Der Staat in der Flüchtlingskrise, 2016, S. 88 ff.

206 Siehe weiterführend *Peel/Lin*, Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South, American Journal of International Law 2019, 679. Siehe auch *Setzer/Vanhala*, Climate Change Litigation: A Review of Research on Courts and Litigants in Climate Governance, 10 WIREs Climate Change, 2019 (10 e580). Siehe auch Übersicht in *United Nations Environmental Programme (UNEP)*, Global Climate Litigation Report, 2020.

207 Grundlegend hierzu Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, Solicitada por la República de Colombia („Medio Ambiente Y Derechos Humanos"). Siehe zum IAGMR-Fall z.B. *Markus/Silva Sánchez*, Der Schutz der Umwelt durch die Amerikanische Menschenrechtskonvention: das Gutachten des IAGMR OC-23/2017, ZUR 2019, 150. Siehe zuletzt *Haider*, Haftung von transnationalen Unternehmen und Staaten für Menschenrechtsverletzungen: Eine Untersuchung der Rechtsschutzmöglichkeiten am Maßstab des Völkerrechts, des Internationalen Zivilverfahrensrechts, des (Internationalen) Privatrechts, des Staatshaftungsrechts und des Strafrechts, 2019, S. 86 f., 143 f.

208 Dies wird in aller Klarheit und in vielerlei Hinsicht überzeugend durch den Klimabeschluss des BVerfG bestätigt. Siehe hierzu den Ausschnitt aus der Entscheidung weiter unten. Vertiefend *Markus*, Das Ende der Allmende-Tragik: Verfassungsrechtliche Gebote zum extraterritorialen Klima- und Umweltschutz, ZUR 2021, 595.

209 Die extraterritoriale Grundrechtsbindung im Umweltrecht ist auch noch in zwei anderen Fallkonstellationen bedeutsam. In der ersten Fallgruppe agieren staatliche Hoheitsträger unmittelbar im Ausland oder in Gebieten jenseits der Grenzen nationaler Hoheitsbefugnisse. Darunter fallen traditionell vor allem diplomatische,

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Einschlägig sind die Fälle, in denen Staaten auf ihrem Staatsgebiet oder im Rahmen ihrer Hoheitsbefugnisse tätig werden oder untätig bleiben, sich die *Wirkungen* ihres Tuns oder Unterlassens aber faktisch im Ausland oder in Staatengemeinschaftsräumen niederschlagen. Problematisch kann hier z.B. das unzureichende Schutzniveau von Gesetzen zur Regelung spezifischer Aktivitäten ihrer Staatsangehörigen im Inland, in Staatengemeinschaftsräumen oder in Drittstaaten sein. Das unzureichende Schutzniveau generiert in diesen Fällen grenzüberschreitend oder extraterritorial problematische Umwelteffekte. Einerseits geht es dabei um das unzureichende Schutzniveau von Gesetzen im Hinblick auf Aktivitäten im Inland, z.B. die Genehmigung von Kraftwerken, Flughäfen oder anderen Infrastrukturanlagen in Grenznähe, oder durch die Erlaubnis einer übermäßigen Nutzung der mit anderen Staaten geteilten Ressourcen wie dem Klima, Süßwasser, Luft oder marine Fischbestände. Das unzureichende Schutzniveau kann aber auch dazu führen, dass Aktivitäten der eigenen Staatsangehörigen im Ausland zu Verletzungen von Grund- und Menschenrechten führen. Insoweit geht es z.B. um die oben beschriebenen Fälle der Regelung bestimmter ökologischer Produktions- oder Investitionsstandards, das Verbot zur Abfallverbringung in Drittstaaten oder unternehmerische Sorgfaltspflichten i.R.e. Lieferkettengesetzgebung.[210] In beiden Varianten stellt sich staatliche Gewalt aus der Perspektive der im Ausland befindlichen Betroffenen als

militärische, polizeiliche oder nachrichtendienstliche Operationen. Eingriffe in die Umwelt, die ihrerseits zu Eingriffen in Grund- und Menschenrechte führen oder die Bindung des Art. 20a GG aktivieren, sind zwar im Zusammenhang vor allem mit militärischen Operationen vorstellbar, bisher in Deutschland prozessual aber nicht relevant geworden. In der zweiten Konstellation greifen verschiedene staatliche *Rechtsakte* in die wachsende Zahl grenzüberschreitender Sachverhalte und Beziehungen des sozialen Lebens ein. Die grund- oder menschenrechtsverkürzende Rechtsfolge trifft in diesen Fällen direkt oder indirekt auch die beteiligten Akteur:innen im Ausland. Aus umweltschützender Perspektive können hier beispielsweise Maßnahmen genannt werden wie etwa die Integration ausländischer Fluggesellschaften in das Emissionshandelssystem der Europäischen Union. Siehe hierzu *Markus*, Das Ende der Allmende-Tragik: Verfassungsrechtliche Gebote zum extraterritorialen Klima- und Umweltschutz, ZUR 2021, 595; *Krohn*, Die internationale Dimension der Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG, ZUR 2021, 603.

210 Siehe z.B.; *Merkel*, Rechtliche Fragen einer Carbon Border Tax – Überlegungen zur Umsetzbarkeit im Lichte des Welthandelsrechts, ZUR 2020, 658; *Klinger/Reese/Salzborn*, Sorgfaltspflichten der Unternehmen – Neue Perspektiven für den grenzüberschreitenden Umweltschutz, ZUR 2021, 385; *Gailhofer/Verheyen*, Klimaschutzbezogene Sorgfaltspflichten: Perspektiven der gesetzlichen Regelung in einem Lieferkettengesetz, ZUR 2021, 402; *Henn*, Rechtliche Pfade zum Schutz der Wälder jenseits der EU-Grenzen: Status Quo und Herausforderungen, ZUR 2021, 413; *Mar-*

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

ein unzureichendes Handeln oder gar als ein Unterlassen dar. Dabei kann es dort jeweils zu Einschränkungen von Grund- und Menschenrechten kommen. Es geht im Ergebnis um die Frage, inwieweit sich die durch Umweltbelastungen betroffenen Personen im Ausland gegenüber den Ursprungsstaaten schädlicher Aktivitäten bzw. den Heimatstaaten auf Grund- oder Menschenrechte berufen dürfen.[211]

Auch der Klimabeschluss des BVerfG aus dem Jahr 2021 verdeutlicht, dass unilaterales Handeln zum Schutz gemeinsamer oder extraterritorial gelegener Umweltgüter verfassungsrechtlich geboten und legitimiert sein kann, d.h. grund- und menschenrechtlich sowie durch Art. 20a GG. Dabei nimmt das Gericht ausführlich Stellung zum Verhältnis multilateralen und unilateralen Handelns und betont insbesondere die zentrale Bedeutung nationaler Bemühungen im Hinblick auf den Schutz gemeinsamer und extraterritorialer Umweltgüter.[212]

---

kus, Resource Responsibility through European Regulations for Trade in Fisheries Products, EurUP 2019, 490.

211 Dies zeigt sich nicht zuletzt in der ansteigenden Zahl von Klimaklagen (einschließlich grenzüberschreitender Klagen) und menschenrechtlich bezogener Umweltklagen vor nationalen, supranationalen und internationalen Gerichten. Der Klimabeschluss des BVerfG (o. Fn. 2) sowie das Verfahren vor den Unionsgerichten in der Sache „A. Carvalho and others vs. The European Parliament and The Council" („People's Climate Case") sind insofern exemplarisch. Zum People's Climate Case siehe insbesondere *Winter*, Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatstheoretische Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, 259; zur prozessrechtlichen Entwicklung dieser Fallgruppe siehe *Winter*, About transboundary reach of environmental law, in: De Graaf/Marseille/Prechal/Widdershoven/Winter, Grensoverstijgende rechtsbeoefening - Liber amicorum Jan Jans, 2021, S. 171 ff. Exemplarisch zu nennen sind sicherlich das bahnbrechende Verfahren vor dem Inter-Amerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Thema Umwelt und Menschenrechte: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, Solicitada por la República de Colombia („Medio Ambiente Y Derechos Humanos"). Siehe zum IAGMR-Fall z.B. *Markus/Silva Sánchez*, Der Schutz der Umwelt durch die Amerikanische Menschenrechtskonvention: das Gutachten des IAGMR OC-23/2017, ZUR 2019, 150.

212 Hierzu ausführlich *Markus*, Das Ende der Allmende-Tragik: Verfassungsrechtliche Gebote zum extraterritorialen Klima- und Umweltschutz, ZUR 2021, 595; *Krohn*, Die internationale Dimension der Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG, ZUR 2021, 603.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Eingehend zum Klimabeschluss des BVerfG[213]

Schutzpflicht aus Grundrechten

In seinem Beschluss stellt das Gericht klar, dass eine Verpflichtung des deutschen Staates zum Klimaschutz ihnen gegenüber den in Bangladesch und Nepal lebenden Beschwerdeführenden grundsätzlich vorstellbar sei. Insoweit machte das Gericht dann Ausführungen zur bisher verfassungsgerichtlich ungeklärten Frage, unter welchen Umständen Grundrechte als Grundlage von Schutzpflichten gegenüber im Ausland lebenden Menschen zur Anwendung kommen könnten.

In einem ersten Schritt benennt das Gericht hierzu den Beitrag Deutschlands zum globalen Klimawandel (i.H.v. 2 % der weltweiten Treibhausgasemissionen). „Diesen zu beschränken, liegt in der Hand des deutschen Gesetzgebers." Das Gericht erkennt insoweit die Ursächlichkeit deutscher Staatsgewalt für die in Nepal und Bangladesch erfolgten Effekte grundsätzlich an und stellt folgerichtig klar, dass auch dieser „wenngleich geringe […] Teil" möglicher Anknüpfungspunkt einer grundrechtlichen Schutzverpflichtung sein kann.

Im Anschluss legt das Gericht dar, durch welche Maßnahmen der deutsche Staat die Grundrechte der *in Deutschland* lebenden Menschen vor den Folgen des Klimawandels schützt. Ihm zufolge profitieren auch die im Ausland lebenden Menschen von deutschen Klimaschutzmaßnahmen (Reduktion des Anteils der deutschen Treibhausgasemissionen). Insoweit sei eine Schutzpflicht den im Ausland lebenden Beschwerdeführenden gegenüber nicht verletzt, da der deutschen Gesetzgebung nicht entgegengehalten werden könne, sie habe überhaupt nicht gehandelt oder offensichtlich ungeeignete oder völlig unzulängliche Maßnahmen ergriffen. Hinsichtlich der Anpassungsmaßnahmen könne der deutsche Staat seine Schutzverpflichtung allerdings nicht in gleicher Weise verwirklichen wie im Inland. Entscheidend seien insoweit die völkerrechtlichen Grenzen deutscher Hoheitsgewalt. Nichts hindere den deutschen Staat allerdings Drittstaaten bei ihren Anpassungsbemühungen zu unterstützen.

Pflicht aus Art. 20a GG

Hinsichtlich der Pflicht, international tätig zu werden, führt das Gericht aus, dass Art. 20a GG aufgrund der Globalität des Klimaproblems „zwangs-

213 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, Rn. 1-270.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

läufig" auf die „Ebene des internationalen Handelns" verweise. Das Gebot verlange

> „vom Staat international ausgerichtetes Handeln zum globalen Schutz des Klimas und verpflichtet insbesondere die Bundesregierung, im Rahmen internationaler Abstimmung […] auf Klimaschutz hinzuwirken." Die Pflicht international zu handeln, schließe auch „die Umsetzung vereinbarter Lösungen ein".

Im Anschluss geht das Gericht auf die in Art. 20a GG enthaltene Pflicht ein, nationale Klimaschutzmaßnahmen zur Lösung des globalen Klimaproblems zu ergreifen. Es bestimmt diese Pflicht im Licht der praktischen Herausforderung des international koordinierten Vorgehens sowie des geringen Anteils Deutschlands am globalen Ausstoß von Treibhausgasen. Dem Gericht zufolge besteht die Pflicht, nationale Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen, aber selbst dann,

> „[…] wenn es nicht gelänge, die internationale Kooperation in einem Abkommen rechtlich zu formalisieren. Die staatlichen Organe sind unabhängig von einem solchen Abkommen zum Klimaschutz verpflichtet, müssten aber weiterhin zugleich Chancen der Effektuierung nationaler Klimaschutzanstrengungen dann aber zugleich in internationaler Einbindung suchen."

Dem Gebot, nationale Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen, könne auch nicht entgegengehalten werden, diese „könnten den Klimawandel nicht stoppen." Zwar sei der Anteil Deutschlands an den weltweiten Emissionen gering,

> „(s)ind die Klimaschutzmaßnahmen Deutschlands aber in weltweite Klimaschutzbemühungen eingebunden, sind sie als Teil der Gesamtanstrengung geeignet, das Ende des Klimawandels herbeizuführen." (…) „Dabei könnte sich der Staat seiner Verantwortung auch nicht durch den Hinweis auf die Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen."

Aus eben dieser spezifischen

> „Angewiesenheit auf die internationale Staatengemeinschaft folgt vielmehr umgekehrt die verfassungsrechtliche Notwendigkeit, eigene, möglichst international vereinbarte Maßnahmen zu Klimaschutz tatsächlich zu ergreifen."

Die Lösung des globalen Klimaproblems sei maßgeblich auf das wechselseitige Vertrauen in den Realisierungswillen der Staaten untereinander ange-

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wiesen. Vor diesem Hintergrund „darf" der Staat „keine Anreize setzen, dieses Zusammenwirken zu unterlaufen." Insbesondere das Pariser Übereinkommen habe das wechselseitige Vertrauen in besonderer Weise zur Wirkungsvoraussetzung gemacht. Die Schaffung und der Erhalt von Vertrauen in die Erfüllungsbereitschaft der Vertragsstaaten seien der Schlüssel zur Effektivität des internationalen Klimaschutzabkommens.

Die bisherige Rechtsprechung des BVerfG kannte das Klimaschutzgebot, also die Pflicht des Staates zum Schutz eines globalen Umweltguts. Die Ausführungen des BVerfG zur Globalität des Klima-Problems bestätigen und erläutern aber noch einmal grundsätzlich den Charakter dieser in Art. 20a GG enthaltenen extraterritorialen Pflicht. Die Klarstellungen hinsichtlich des Bestehens der Eigenständigkeit der Pflicht, nationale Maßnahmen zu ergreifen, sind neu. Insoweit nimmt das BVerfG Stellung zu einem Grundproblem des Klimaschutzrechts im Besonderen sowie des Umweltrechts im Allgemeinen.

4. Rechtspolitische Erwägungen

In den letzten Jahrzehnten sind grundlegende Herausforderungen der Staatengemeinschaft sichtbar geworden, die verhindern, dass sich die Steuerungspotentiale des Umweltvölkerrechts voll entfalten. In der Rechtswissenschaft wurden hierfür verschiedene Ursachen identifiziert, z.B. die z.T. (sehr) komplexen Probleme und Konfliktstrukturen (z.B. *climate change as a „wicket problem"* [214] oder die negativen ökonomischen Anreizstrukturen bei der Nutzung von Gemeinschaftsgütern[215]), die vielfältigen Um- und

214 Zur Komplexität im Bereich Klima und Biodiversität siehe z.B. *Lazarus*, Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future, Cornell L. Rev. 2009, 1153; *Hulme*, Why we disagree about climate change. Understanding controversy, inaction and opportunity, 2011; *Markus*, Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Biodiversität, in: Proelß, Internationales Umweltrecht, 2022, S. 475 ff. (Rn. 5).

215 *Faure*, Economics, in: Rajamani/Peel, Oxford Handbook of International Environmental Law, 2021, S. 169 ff.; *Markus/Markus*, The Economics of the Law of the Sea, Oxford Encyclopedia for Environmental Sciences, 2021. Zu den Grenzen der ökonomischen Analyse des internationalen Rechts siehe insbesondere *Bianchi*, International Law Theories – An Inquiry into Different Ways of Thinking, 2016, S. 263 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Durchsetzungsdefizite[216] sowie die sektorale Fragmentierung des internationalen Umweltrechts[217], die vergleichsweise schwache institutionelle Absicherung durch internationale Umweltorganisationen und Gerichte[218], die mangelnde politische Legitimation ambitionierter internationaler Umweltpolitik[219], die Außerachtlassung wichtiger Akteur:innen [220], die Schwerfälligkeit völkerrechtlicher Abstimmungsprozesse etc.[221] Nicht zuletzt wurde erkennbar, dass das staatenzentrierte Umweltvölkerrecht wichtige nicht- und substaatliche Akteur:innen nicht immer ausreichend berücksichtigt, d.h. sie weder hinreichend steuert noch ihre Steuerungspotentiale nutzt (z.B. ENGOs, transnationale Unternehmen, Städte, Regionen, Verbände etc.).[222]

Erschwerend wirken die aktuellen Spannungen in den internationalen Beziehungen. Die wachsende Konkurrenz der Großmächte USA, China und Russland lähmt schon seit einiger Zeit viele multilaterale Verhandlungsprozesse sowie auch internationale Streitschlichtungsmechanismen.[223]

---

216 *Mitchell*, Compliance Theory, in: Rajamani/Peel, Oxford Handbook of International Environmental Law, 2021, S. 886 ff.; *Doelle*, Non-Compliance Procedures, in: Rajamani/Peel, Oxford Handbook of International Environmental Law, 2021, S. 972 ff.; siehe Beiträge in: *Ulfstein/Marauhn/Zimmermann*, Making Treaties Work, 2010; *Sußmann*, Vollzugs- und Rechtsschutzdefizite im Umweltrecht unter Berücksichtigung supranationaler und internationaler Vorgaben, 2006.

217 *Young*, Fragmentation, in: Rajamani/Peel, Oxford Handbook of International Environmental Law, 2021, S. 85 ff.; siehe bereits *Matz*, Wege zur Koordinierung völkerrechtlicher Verträge, 2005.

218 *Epiney*, Gegenstand, Entwicklung, Quellen und Akteure des internationalen Umweltrechts, in: Proelß, Internationales Umweltrecht, 2022, S. 1 ff. (Rn. 93) (m.w.N.).

219 *Fitzmaurice*, Legitimacy of International Environmental Law. The Sovereign States Overwhelmed by Obligations: Responsibility to React to Problems Beyond National Jurisdiction?, ZaöRV 2017, 339; *Bodansky*, Legitimacy, in: ders./Brunnée/Hey, Oxford Handbook of International Environmental Law, 2009, S. 704 ff.

220 *Angstadt/Betsill*, Non-State Actors, in: Rajamani/Peel, Oxford Handbook of International Environmental Law, 2021, S. 666 ff.

221 *Boyle*, Soft Law, in: Rajamani/Pee, Oxford Handbook of International Environmental Law, 2021, S. 420 ff.

222 Zuletzt *Tollefson*, nature News, Climate pledges from top companies crumble under scrutiny, 7.2.2022.

223 Zwei bedeutende Beispiele sind 1) Russlands Weigerung, an dem Verfahren „The Arctic Sunrise Case (Kingdom of the Netherlands v. Russian Federation), Provisional Measure" vor dem Internationalen Seegerichtshof in Hamburg teilzunehmen, 2) Chinas Weigerung, an dem Verfahren vor dem Ständigen Schiedshofs in Den Haag im Verfahren „The South China Sea Arbitration" (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China) teilzunehmen. Siehe auch *Bunde/Wyne*, Weltordnung vor dem Zerfall? Zwei Perspektiven, APuZ 2018, 4. *Lippert/Perthes*, Strategi-

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Auch Deglobalisierungs- oder Renationalisierungstendenzen wie z.B. in Brasilien, den U.S.A, Großbritannien, Polen oder Ungarn bremsen multilaterale Anstrengungen zur Lösung gemeinsamer Umweltprobleme.[224]

Vor diesem Hintergrund scheint die Zielvorstellung umfassender, ambitionierter und verbindlicher Vereinbarungen im Rahmen multilateraler und institutionengestützter Verträge derzeit wenig realistisch.[225] Es wird aktuell recht klar erkennbar, dass die Erweiterung, Verdichtung und Effektuierung internationalen Umweltrechts aktuell lediglich einen begrenzten Beitrag zur Lösung globaler Umweltprobleme leisten kann.[226]

---

sche Rivalität zwischen USA und China. Worum geht es, was es für Europa (und andere) bedeutet, SWP-Studie (2020). Grundlegend auch *Kissinger*, Weltordnung, 2014.

224 Das illustrativste Beispiel ist sicherlich der vorläufige Austritt der U.S.A. aus dem Pariser Übereinkommen unter der Trump-Administration. Der Austritt wurde unter der nachfolgenden Biden-Administration wieder rückgängig gemacht. Siehe speziell zum Austritt der USA aus dem Pariser Übereikommen *Peltier/Sengupta*, New York Times, U.S. formally rejoins the Paris climate accord., 19.02.2022; *Schiermeier*, nature news, The US has left Paris climate deal – waht's next?, 04.11.2020. Allgemeiner *Welfens*, Trump's Trade Policy, BREXIT, Corona Dynamics, EU Crisis and Declining Multilateralism, Int Econ Econ Policy 2020, 563; *Biedenkopf/Walker*, USA: Oscillating Between Cooperation, Conflict and Coexistence, in: Adelle/Biedenkopf/Torney, European Union External Environmental Policy. Rules, Regulation and Governance Beyond Borders, 2018, S. 297 ff.; *Inglehart/Norris*, Trump, Brexit, and the Rise of Populism, Harvard Kennedy School, Faculty Research Working Paper 2016 (26). Zur allgemeinen Entwicklung in Europa siehe insbesondere Beiträge in *Levi/Preda*, Euroscepticisms – Resistance and Opposition to the European Community / European Union, 2019.

225 Siehe z.B. European Parliament, The Future of Multilateralism and Strategic Partnership – European Parliamentary Research Service Ideas Paper, 2020.

226 Ob man eine strukturelle Überforderung des Umweltvölkerrechts annimmt, hängt allerdings entscheidend von den Erwartungen an seine Steuerungskraft ab. Nach wie vor ist Hauptaufgabe der meisten völkerrechtlichen Verträge vor allem die Ermöglichung konsensgetragener und zielorientierter Koordination und Kooperation staatlichen Umweltschutzes. Insoweit mag man durchaus anerkennen, dass viele Verträge und Regime die ihnen jeweils zugedachten Funktionen durchaus erfüllen. *Daniel Bodansky* spricht hinsichtlich des Anteils, den das Umweltvölkerrecht im Hinblick auf die Lösung grenzüberschreitender Umweltprobleme hat, anschaulich (und vermutlich realistisch) von einer „*thirty-percent solution*". Siehe Zitat in *Bodansky*, The Art and Craft of International Environmental Law, 2011, S. 15; *Andresen*, Effectiveness, in: Rajamani/Peel, Oxford Handbook of International Environmental Law, 2021, S. 988 ff.; *Markus*, Die Problemwirksamkeit des internationalen Klimaschutzrechts – Ein Beitrag zur Diskussion um die Effektuierung völkerrechtlicher Verträge, ZaöRV 2016, 715; *van Aaken*, Die vielen Wege zur Effektuierung des Völkerrechts, RW 2013, 227; *Young*, Effectiveness of International Environmental

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Angesichts dieser vielfältigen Herausforderungen treten insbesondere die folgenden möglichen positiven Effekte einseitiger Maßnahmen im Hinblick auf den Schutz gemeinsamer Umweltgüter und damit die Verwirklichung international vereinbarter Umweltschutzziele hervor.

Zuvorderst kommen einseitige Maßnahmen im Rahmen nationaler Gesetzgebungsprozesse in aller Regel deutlich schneller zustande als multilaterale Verträge. So ist der Aufwand internationaler Vertragsverhandlungen für Abkommen, aus denen sich ambitionierte Schutzverpflichtungen ableiten, groß und die Verhandlungsdauer erstreckt sich z.T. über Jahrzehnte.[227] Liegen multilaterale Vereinbarungen dann vor, erfolgt deren dezentrale Umsetzung durch die einzelnen Vertragsstaaten häufig unterschiedlich schnell und unterschiedlich ambitioniert.[228] In den letzten zehn Jahren zeigten sich die aktuellen Grenzen der konsensualen multilateralen Verrechtlichung recht deutlich.[229] Aus einem schnellen unilateralen Handeln

---

Regimes: Existing knowledge, cutting-edge themes, and research strategies, Proceeding of the National Academy of Science 2011, 19853.

227 Das bedeutet allerdings nicht, dass es im Einzelfall auch einmal schnell zu einer Einigung kommen kann. Ein Beispiel wäre hier die Vereinbarungen zum Marinen Geoengineering im Rahmen der London Convention. Siehe hierzu *Ginzky/Frost*, Marine Geo-Engineering: Legally Binding Regulation under the London Protocol, Carbon & Climate L Rev 2014, 82. Betrachtet man hingegen die Entwicklung des internationalen Klimaregimes, muss man konstatieren, dass die Vereinbarung substantieller Ergebnisse seit Abschluss der Klimarahmenkonvention im Jahr 1992 eher langsam voranschreitet.

228 In den internationalen Beziehungen ist es immer eine Abwägung, ob man ein Abkommen mit vielen Vertragsparteien und niedrigem Ambitionsniveau startet, oder ein engen Staatenrahmen wählt, der auf ein höheres Ambitionsniveau abzielt, *Bodansky*, The Art and Craft of International Environmental Law, 2011, S. 136.

229 Blickt man beispielsweise auf den Regelungsansatz des Pariser Übereinkommens (PÜ), mag man insbesondere in der zwar verbindlichen und stark gelenkten, aber doch mit großen Freiheitsgraden ausgestatteten individuellen Wahl der Parteien hinsichtlich ihrer Reduktionsverpflichtungen sowie in dem *non-punitive*-Transparenzrahmen einen Rückschritt gegenüber dem Ambitionsniveau des Kyoto-Protokolls erkennen. Blickt man auch auf die Entwicklung anderer globaler Abkommen wie beispielsweise die Biodiversitätskonvention oder das Ramsar-Übereinkommen, so stellt sich das Ambitionsniveau des Kyoto-Protokolls in der Entwicklung globaler Schutzregime indes eher als Anomalie denn als Standard dar. Zum Verpflichtungsgrad sowie zum Ambitionsniveau des PÜ differenzierend *Winter*, Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatstheoretische Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, 259 (262 f.); Siehe Art. 3, Art. 4 und Art. 13 Pariser Übereinkommen. Dieser Schritt muss nicht unbedingt als Rückschritt wahrgenommen werden. Siehe *Franzius*, Prävention durch Verwaltungsrecht: Klimaschutz, VVDStrRL 2022, 383; *ders.* Das Paris-Ab-

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

resultiert im besten Fall ein früheres Einsetzen der Schutzwirkung zugunsten der gemeinsamen oder extraterritorial gelegenen Umweltgüter, zumindest im Hinblick auf den begrenzten Adressat:innenkreis der einseitigen Maßnahmen.

Weitergehend müssen Staaten beim Erlass einseitiger Maßnahmen relativ wenig (oder zumindest weniger) auf die möglicherweise gegenläufigen Interessen anderer Staaten Rücksicht nehmen, sodass die (in ihrem begrenzten Anwendungsbereich) Maßnahmen im Idealfall ein vergleichsweise höheres Schutzniveau ermöglichen.[230] Insoweit gilt es auch zu betonen, dass die Alternative zu unilateralem Handeln nicht zwangsläufig das gelingende multilaterale Handeln ist, sondern auch dessen Scheitern einschließt.[231]

Kommen ambitionierte unilaterale Maßnahmen tatsächlich zustande, können sie weiterhin Regelungswissen generieren und Rechtsentwicklungen in anderen Staaten oder in der multilateralen Vertragsentwicklung anstoßen oder katalysieren.[232] Die oben angeführten Beispiele verdeutlichen diese Wirkungen. So übernahm die Europäische Union das Hafen-Zugangsverbot der U.S.A. für Einwandtanker und setzte sich dann seinerseits für die Globalisierung dieser Regelung im Rahmen der *International Maritime Organisation* ein. Die REACH-Verordnung durch die Union hatte wiederum erhebliche katalytische Effekte auf die Chemikaliengesetzgebung der U.S.A. Darüber hinaus übernimmt das Emissionshandelssystem der Union in vielen Ländern eine Modellfunktion bei der Regelung eigener Emissionshandelssysteme (für deren Zustandekommen und Passfähigkeit sich die Union seinerseits global stark einsetzt). Aktuell bestärken sich verschiedene nationale Gesetzgebende in bisher weitgehend einseitigen Bemü-

---

kommen zum Klimaschutz aus als umweltvölkerrechtlicher Paradigmenwechsel, EurUP 2017, 166. Allgemein siehe insbesondere *Krisch*, The Decay of Consent: International Law in an Age of Public Goods, The American Journal of International Law 2014, 1.

230 Das internationale Umweltrecht ist immer wieder dem Vorwurf ausgesetzt, dass es nur den „kleinsten gemeinsamen Nenner" der vielen Vertragsparteien abbildet. Siehe *Bodansky*, What's So Bad about Unilateral Action to Protect the Enviroment, EJIL 2000, 339 (345).

231 *Bodansky*, What's So Bad about Unilateral Action to Protect the Enviroment, EJIL 2000, 339 (342).

232 *Bilder*, The Role of Unilateral Action in Preventing International Environmental Injury, Vanderbilt Journal of Transnational Law 1981, 51 (79 f.); *Bodansky*, What's So Bad about Unilateral Action to Protect the Enviroment, EJIL 2000, 339 (344 f.); *Markus*, Zur Rechtsvergleichung im nationalen und internationalen Umweltrecht, ZaöRV 2020, 649; *Vogel*, Trading Up and Governing Across: Transnational Governance and Environmental Protections, J. of Eur. Public Policy 1997, 556.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

hungen um die gesetzliche Festlegung unternehmerischer Sorgfaltspflichten (innerhalb der Union förderte das einseitige Vorgehen einiger Mitgliedstaaten wiederum das Bemühen um eine einheitliche Gesetzgebung).

Ein wichtiges Teilmotiv unilateraler Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer oder extraterritorial gelegener Umweltgüter kann auch die Aufrechterhaltung oder Schaffung eines *level-playing-fields* auf internationalisierten Märkten sein.[233] So können beispielsweise Grenzausgleichmechanismen, Importverbote, Zölle, steuerliche Maßnahmen oder Subventionen Wettbewerbsnachteile ausgleichen, wenn ausländische Marktteilnehmende aufgrund weniger ambitionierter oder nicht vorhandener Umweltgesetzgebung geringere Produktionskosten haben.[234] So betonen beispielsweise die Erwägungsgründe der Holzhandels-Verordnung ausdrücklich, dass der illegale Holzeinschlag nicht nur zur Schädigung von Wäldern führt, sondern auch „die nachhaltige Bewirtschaftung und Entwicklung der Wälder sowie die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit der Marktteilnehmer [untergräbt], die im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften handeln".[235] Auch die Erneuerbare-Energien-Richtlinie bezweckt mit ihren extraterritorialen Anforderungen an die Gewinnung von Rohstoffen zur Herstellung von Biokraft- und Biobrennstoffen neben dem Schutz der Umwelt auch die Förderung einer wettbewerbsfähigen Biokraftstoffindustrie innerhalb der Union.[236]

E. Fazit

Dieser Bericht verdeutlicht, dass sich der Bewertungsrahmen unilateraler Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter derzeit verändert. Von grundlegender Bedeutung sind insoweit u.a. der Wandel von Staatlichkeit und Recht, der sich aktuell krisenhaft entwickelnde Multilateralismus sowie die sich kontinuierlich verschärfenden Umweltprobleme. Vor diesem Hintergrund droht die in der internationalen Umweltpolitik und im internationalen Umweltrecht wirkmächtige Idee, dass formal gleichrangige Staaten

233 Siehe hierzu auch *Kelemen*, Globalizing European Union Environmental Policy, European Journal of Public Policy, European Journal of Public Policy 2010, 335.

234 Weiterhin gilt es in dieser Situation, die Umwelt vor strategischem Verhalten der Wirtschaftsakteur:innen zu schützen („*leakage*").

235 Erwägungsgrund 3 der Holzhandelsverordnung.

236 Erwägungsgründe 1 – 4 der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

auf Konsens basierte multilaterale Umweltregime kontinuierlich weiter verdichten, seine Strahlkraft zu verlieren.

Darüber hinaus wurde die Vielgestaltigkeit einseitiger Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter erkennbar, ebenso wie das erneute rechtspolitische und akademische Interesse an ihnen.[237]

Sichtbar wurden auch spezifische Gründe, die einseitige Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter besonders legitimationsbedürftig machen sowie rechtliche und rechtspolitische Argumente, die einseitiges Vorgehen rechtfertigen können.

Besondere Legitimationsanforderungen unilateraler Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter ergeben sich sowohl aus den spezifischen Charakteristiken unilateraler Maßnahmen als auch aus der an ihnen geäußerten Kritik. Besonders rechtfertigungsbedürftig sind sie u.a. deswegen, weil sie im Vergleich zu regulären Maßnahmen des nationalen Umweltrechts in hervorgehobenem Maße mit dem Problem der begrenzten und komplexen Kausalität zwischen Schutzmaßnahmen und Schutzerfolg konfrontiert sind. Darüber hinaus ist problematisch, dass eine vergleichsweise große räumliche und zeitliche Distanz zwischen ihnen, den zu schützenden Umweltgütern und den sie legitimierenden politischen Prozessen besteht. Nicht zuletzt scheinen unilaterale Maßnahmen zumindest *prima facie* dem völkerrechtlichen Kooperationsgebot zu widersprechen. Kritisiert wird darüber hinaus z.B., dass sie u.U. protektionistisch motivierten Handelsbeschränkungen Vorschub leisten, Umweltschutzinteressen des „globalen Nordens" einseitig über Entwicklungsinteressen des „globalen Südens" stellen und ggf. unnötig tief in die Souveränität anderer Staaten eingreifen. Es wurde auch die Befürchtung geäußert, dass einseitige Maßnahmen poli-

237 *Claudio Franzius* spricht insoweit treffend von der „Wiederentdeckung der nationalen Ebene", siehe *Franzius*, Prävention durch Verwaltungsrecht: Klimaschutz, VVDStrRL 2022, 383 (418 f.); Insbesondere die Erweiterung des Emissionshandels durch die Europäische Union auf ausländische Fluggesellschaften hat das Interesse der Rechts- und Politikwissenschaft an einseitigen Maßnahmen als Instrumente des Umweltschutzes wieder belebt. Siehe *Bogojević*, Legalising Environmental Leadership: A Comment on the CJEU'S Ruling in C-366/10 on the Inclusion of Aviation in the EU Emissions Trading Scheme, Journal of Environmental Law 2012, 345; *Scott/Rajamani*, EU Climate Change Unilateralism, EJIL 2012, 469; *Scott*, Extraterritoriality and Extraterritorial Extension in EU Law, The American Journal of Comparative Law 2014, 87; *Dobson/Ryngaert,* Provocative Climate Protection: EU „Extraterritorial" Regulation of Maritime Emissions, ILQ 2017, 295; *Ryngaert/Koekkoek*, Extraterritorial regulation of natural resources: a functional approach, in: Wouters/Marx/Geraets/Natens, Global Governance Through Trade, 2015, S. 245 ff.; *Hadjiyianni*, The EU as a Global Regulator for Environmental Protection, 2019.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

tische Konflikte hervorrufen, die letztlich das Vertrauen in die multilaterale Ordnung von Umweltprobleme generell schwächen könnten. Weiterhin sei ein Flickenteppich aus unterschiedlichen Schutzregeln potentiell geeignet, grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivitäten zu erschweren.

Demgegenüber stehen rechtliche und praktische Erwägungen, die ein einseitiges Vorgehen legitimieren können. Diese liegen nicht zuletzt in ihrem möglichen Beitrag zur Verwirklichung verschiedener international konsentierter Ziele, Normen und Aufgaben, insbesondere

- der Umsetzung, Effektuierung oder Absicherung politisch, vertraglich oder gewohnheitsrechtlich anerkannter Umweltschutzziele, -prinzipien und -pflichten sowie
- grund- und menschenrechtlicher Gebote.

Politisch und rechtlich legitimierend wirkt dabei nicht zuletzt, dass einseitige Beiträge zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter das Vertrauen anderer Akteur:innen (Individuen und Staaten) in den gemeinsamen Schutz stärken und insoweit auch Innovationspotentiale und soziale Signalwirkungen freisetzen. Das Argument geringer oder prekärer Kausalität unilateraler Maßnahmen greift vor diesem Hintergrund nicht. Dies gilt umso mehr, weil seine konsequente Anwendung sämtliche Bemühungen zur Verwirklichung des in Art. 20 a GG festgelegten Gebots zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen in Frage stellen würde.

Aus praktischer Perspektive ist bedeutsam, dass einseitige Maßnahmen im Vergleich zu multilateralen in aller Regeln schneller zustande kommen, in ihrem Anwendungsbereich ein höheres Schutzniveau bieten, Regelungswissen generieren und die Entwicklung von Schutzbemühungen im Ausland oder auf internationaler Ebene befördern können. Weiterhin ermöglichen sie den Schutz einheimischer Wirtschaftsakteur:innen vor auswärtigen Wettbewerber:innen, die weniger strikte Umweltauflagen erfüllen müssen. Hierdurch wirken sie einem umweltregulatorischen *race to the bottom* sowie den sogenannten *Leakage*-Effekten entgegen.

Die Ausgestaltung unilateraler Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer und extraterritorialer Umweltgüter sollte von dieser Evaluation der Legitimationsanforderungen und Rechtfertigungsgründe profitieren. Im besten Fall gelingt es, das Schutzpotential einseitiger Maßnahmen zu aktivieren, ohne ihre möglichen negativen Folgen in Gang zu setzen. Grundlegend gilt es noch einmal zu betonen: Das Kernziel unilateraler Umweltschutzmaßnahmen sollte der rechtmäßige Schutz der gemeinsamen Umwelt sein,

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wobei ihre Rechtmäßigkeit und Legitimität nach innen und außen zu gewährleisten ist. Es geht somit um die Schaffung eines „*friendly environmental unilateralism*“[238], der weder auf eine Deglobalisierung, noch auf eine Re-Nationalisierung des Umweltrechts abzielt.

Insbesondere das Beispiel der Einbeziehung ausländischer Fluggesellschaften durch die Union hat gezeigt, dass im Verhältnis zu Drittstaaten neben der Rechtmäßigkeit auch Bedingungen der politischen Akzeptabilität bedeutsam sind.

In rechtlicher Hinsicht gilt es gegenüber Drittstaaten zuvorderst, bestehendes Völkerrecht zu achten. Ein solches Bekenntnis zur Legalität schließt die Achtung der garantierten Rechte des allgemeinen Völkerrechts ebenso ein, wie beispielsweise die Einhaltung umwelt- und handelsrechtlich konsentierter Regeln und Prinzipien. Ein solches Bekenntnis könnte gestützt werden durch ein klares Bekenntnis zum *Primat der Multilateralität*. Daraus würde sich eine Pflicht zum Bemühen um eine multilaterale Lösung ableiten lassen, d.h. eine unilaterale Maßnahme sollte erst dann zulässig sein, wenn die Erzielung einer multilateralen Lösung in hinreichendem Maße versucht wurde.[239] Erst wenn diese gemeinsamen Bemühungen nicht vorangehen und eine ernsthafte Besorgnis besteht, dass die Stagnation der internationalen Bemühungen erhebliche negative Effekte auf das zu schützende Umweltgut hat, sollen einseitige Maßnahmen erfolgen können. Die Pflicht, sich auch weiterhin für eine multilaterale Lösung einzusetzen, bliebe auch nach Ergreifen unilateraler Maßnahmen bestehen.[240]

---

238 Siehe zu dieser Begrifflichkeit auch *Scott*, Extraterritoriality and Extraterritorial Extension in EU Law, AJCL 2014, 87; *Hakimi*, Unfriendly Unilateralism, Harvard International Law Journal 2014, 105.

239 Siehe zu einer solchen Bemühungspflicht z.B. WTO Panel, United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Product (WT/DS58).

240 Siehe das Vorgehen der Europäischen Union in den Fällen der Integration der Flug- und Schifffahrtssektoren in ihr Emissionshandelssystem. Siehe Art. 5 Abs. 2 Nr. iii), lit. a), lit b) Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2002 über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft, OJ L 242, 10.9.2002, S. 1–15. Siehe später Erwägungsründe 7 – 12 und 17 der Richtlinie 2008/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, OJ L 2009, 13.1.2009, L 8, S. 3-12. Siehe auch Verordnung (EU) 2015/757 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2015 über die Überwachung von Kohlendioxidemissionen aus dem Seeverkehr, die Berichterstattung darüber und die Prüfung dieser Emissionen und zur Änderung der Richtlinie 2009/16/EG, OJ L 123, 19.5.2015, S. 55–76. Siehe hierzu ausführlich *Dobson/Rynge-*

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die offene und transparente Entwicklung unilateraler Maßnahmen könnte sich legitimationsfördernd auswirken (i.S.e. diplomatischen „*comity*").[241] Ein wichtiges Element wäre dabei z.B., dass potentielle negative Effekte auf Drittstaaten oder deren Staatsangehörige *ex ante* im Wege einer Rechtsfolgenabschätzung möglichst systematisch untersucht und bei der Maßnahmenentwicklung ggf. berücksichtigt werden. Es wird insoweit insbesondere darum gehen müssen, mögliche „Gewinnende und Verlierende" zu identifizieren und etwaige Nachteile proaktiv zu adressieren.[242] Ein grober normativer Analyse- und Bezugsrahmen für die Untersuchung und Bewertung extraterritorialer Effekte könnten u.a. das Prinzip der geteilten, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit sowie die *United Nations Sustainable Development Goals* (SDGs) bieten.[243] Zur rechtsförmigen Befriedung möglicherweise entstehender Konflikte scheint die Einrichtung gerichtlicher Kontrollmöglichkeiten für betroffenen Drittstaaten und ihre Staatsangehörigen dienlich.[244]

Abschließend soll noch einmal hervorgehoben werden, dass der Beitrag unilateraler Maßnahmen zum Schutz gemeinsamer Umweltgüter sich langfristig nur dann entfalten kann, wenn das ihnen zugrundeliegende Ziel von

---

art, Provocative Climate Protection: EU „Extraterritorial" Regulation of Maritime Emissions, International and Comparative Law Quaterly 2017, 295.

241 Siehe hierzu erste Überlegungen z.B. bei *Ellis*, Extraterritorial Exercise of Jurisdiction for Environmental Protection: Addressing Fairness Concerns, LJIL 2012, 397; *Scott*/Rajamani, EU Climate Change Unilateralism, EJIL 2012, 469.

242 So wurde beispielsweise die Europäische Union dahingehend kritisiert, dass sie mögliche Nachteilige Effekte ihrer einseitigen Ausweitung des Emissionshandelssystems auf Entwicklungsländer nicht hinreichend berücksichtigt hatte. *Scott/Rajamani*, EU Climate Change Unilateralism, EJIL 2012, 469.

243 Siehe z.B. *Zinngrebe*, Mainstreaming across political sectors: Assessing biodiversity policy integration in Peru, Env. Pol. Gov. 2018, 1. Die empirische Untersuchung derartiger Effekte wird aktuell im Rahmen der Diskussion um das sogenannte „Telecoupling" thematisiert. Siehe zum Einstieg *Liu, et al.*, Framing sustainability in a telecoupled world, Ecology and Society 2013. Siehe auch *Newig, et al,* Governing global telecoupling toward environmental sustainability, Ecology and Society 2020 (18(2): 26). Auch die postkoloniale Perspektive auf den globalen Schutz der Umwelt kann sicher wichtige Hinweise liefern. Siehe insbesondere *Boysen*, Die postkoloniale Konstellation, 2021.

244 Auch hier ist der Fall der einseitigen Einbeziehung ausländischer Fluggesellschaften in den Emissionshandel durch die Europäische Union illustrativ. Betroffene Fluggesellschaften klagten zwar erfolglos vor dem EuGH, das Verfahren trug aber wesentlich zur Klärung strittiger Rechtsfragen bei (auch zwischen den beteiligten Staaten). Die Rechtmäßigkeit der Maßnahme war im Anschluss nicht strittig. Die Union wich vor allem aus rechtspolitischen Gründen später von ihrer Position ab. Siehe oben unter C. I. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

den in ihren Rechten und Interessen betroffenen Individuen oder Staaten als legitim wahrgenommen wird. Hierzu müssen Legitimations- und Rechtmäßigkeitsanforderungen berücksichtigt und aktiv verwirklicht werden. Es bleibt auch zu bedenken, dass die Erhaltung gemeinsamer Umweltgüter letztlich nur in Kooperation mit anderen Staaten gelingen wird. In der Verwirklichung und Förderung dieser internationalen Kooperation finden unilaterale Maßnahmen ihren Hauptzweck als Bausteine einer globalen Umweltgovernance.

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748919285-11 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - [cc] BY