



Umweltrecht: Regulierung zum Schutz der Umwelt international durchsetzen

Politik und Gesetzgebung stehen im Zusammenhang mit der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen vor großen Herausforderungen. Dies gilt insbesondere auch für grenzüberschreitende Umweltprobleme und den globalen Klimawandel. Schädliche Emissionen machen nicht an Grenzen halt, die globalisierte Wirtschaft verursacht viele Umweltschäden. Es braucht deshalb Instrumente, die grenzübergreifend – und oft auch global – wirksam sind.

Doch trotz des zunehmenden Bewusstseins für die Bedeutung von Umwelt- und Klimaschutz weist das internationale Umweltrecht noch viele Lücken auf. Und auch wo es internationale Regelungen gibt, lässt deren Umsetzung häufig erheblich zu wünschen übrig.

Das Umweltrecht steht in vielfältiger Wechselwirkung mit der Umweltpolitik, auch „Governance“ genannt.

Völkerrecht zum Schutz der Umwelt

Traditionell umfasst das Umweltvölkerrecht verschiedene Rechtsgebiete: Rechtsquellen sind das Gewohnheitsrecht, allgemeine Rechtsgrundsätze und völkerrechtliche Verträge. Internationale Abkommen regeln spezifische Fragen des Umweltschutzes oder beziehen sie mit ein.

Gewicht und Dringlichkeit der globalen Krisen von Umwelt und Klima machen es umgehend erforderlich, zwischenstaatliche Kooperationsformen zu vertiefen und effektiver zu machen. Unterschiedliche und zuweilen widersprüchliche Interessenslagen der Staaten erschweren es jedoch erheblich, im Umweltvölkerrecht anspruchsvolle und effektive Regelungen zu vereinbaren.

Problem: wenig Kooperationsbereitschaft, mangelnde Umsetzung

So sehen die Staaten häufig zu wenig Anreize ihre Handlungsspielräume aufzugeben. Oft bestehen unterschiedliche Ansichten darüber, wer Kosten zu tragen und Einbußen hinzunehmen hat, um Umweltprobleme zu beheben oder ihnen vorzubeugen. Zu oft zählen kurzfristige nationale Interessen mehr als Fragen des Umweltschutzes und des globalen Gemeinwohls.

Die Rechtsentwicklung auf internationaler Ebene wird der Dringlichkeit der Probleme deshalb nur selten gerecht. Zudem reichen die Handlungsmöglichkeiten nationaler Umweltbehörden häufig nicht

aus, um komplexe und grenzüberschreitende Sachverhalte zu adressieren und vielleicht schon bestehendes internationales Recht um- und durchzusetzen.

Gerade wenn Umweltprobleme Grenzen überschreiten, liegen die Schwierigkeiten in der Natur der Sache: So mag eine Behörde Zugriff auf diejenigen haben, die den Schaden im Inland verursachen, kann aber vielleicht nicht feststellen, ob und in welchem Umfang Schäden im Ausland entstanden sind. Umgekehrt kann es in Ländern, in denen sich Umweltprobleme verwirklichen, an den Regeln, Institutionen oder Mitteln fehlen, um Verursacher zur Verantwortung zu ziehen – gerade, wenn sie im Ausland sitzen. Das gilt vor allem auch im Hinblick auf Umweltschäden, die durch grenzüberschreitend tätige Unternehmen verursacht werden: Für die traditionellen verwaltungsrechtlichen Instrumente ist es schwer, die Dynamiken einer hochgradig differenzierten und flexibilisierten transnationalen Wirtschaft unter Kontrolle zu bringen.

„Polyzentrische“ Regulierung statt Regelung von oben

Vor dem Hintergrund dieser Lücken im internationalen Recht sind extraterritoriale Regulierungsinstrumente in den vergangenen Jahren wichtiger geworden. Sie setzen dort an, wo das Recht einzelner Staaten grenzüberschreitend wirksam werden soll, und können Bemühungen ergänzen, mit anderen Staaten zu kooperieren, um gemeinsame Regelungen zu finden, die von den Staaten dann jeweils auf ihrem Territorium um- und durchgesetzt werden.

Ansatzpunkte solcher Instrumente sind beispielsweise transnationale Warenflüsse und Lieferketten: So kann der Import von Waren unter bestimmten Bedingungen an die Einhaltung von Regeln geknüpft werden. Oder deutsche Unternehmen werden verpflichtet, bei ihrem Verhalten im Ausland bestimmte Regeln einzuhalten und für die Verursachung von Schäden einzustehen.

Viele Herausforderungen für nationale Behörden bleiben bei solchen extraterritorial wirksamen Instrumenten bestehen. Die Staaten wählen deshalb häufig neue Steuerungsformen an der Schnittstelle von Wirtschafts- und Staatenwelt, die als dezentral oder „polyzentrisch“ verstanden werden können, weil sie auch auf die Um- und Durchsetzung von Normen durch Unternehmen, oder auf andere private Akteure, beispielsweise Normierungs- oder Zertifizierungsorganisationen, setzen.

Umweltbezogene Sorgfaltspflichten in einem Lieferkettengesetz

Ein Beispiel für solche Ansätze sind unternehmerische Sorgfaltspflichten. Um diesen zu genügen, müssen deutsche Firmen die Auswirkungen ihrer Aktivitäten im Ausland auf Menschenrechte und Umwelt prüfen, die Einhaltung von internationalen Verträgen sicherstellen, eigenständige Maßnahmen entwickeln, um die Risiken für Rechtsverstöße zu mindern, und öffentlich über die Einhaltung dieser Pflichten berichten.

Der Begriff der unternehmerischen Sorgfaltspflichten wurde durch die – allerdings nicht verbindlichen – UN-Prinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte geprägt. Er ist mittlerweile von einer ganzen Reihe von Staaten aufgenommen und in unterschiedlicher Weise in Gesetzen umgesetzt worden. Auch das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz verpflichtet größere deutsche Unternehmen dazu, bei ihren Zulieferern und Tochterunternehmen im Ausland auf die Einhaltung menschenrechtlicher und umweltbezogener Standards zu achten.

Das Öko-Institut hat in einer ganzen Reihe von Projekten grundlegende Forschung zu Voraussetzungen und Ausgestaltungsmöglichkeiten umweltbezogener Sorgfaltspflichten geleistet.

Produktverantwortung: EU-Produktnormen müssen gelten

Ein anderer Ansatz, der deutsches Recht in grenzüberschreitenden Lieferketten wirksam machen soll, ist die erweiterte Produktverantwortung im Online-Handel. Nach neueren Regulierungsvorschlägen sollen Plattform-Unternehmen, die Produkte aus dem Ausland in Deutschland auf Markt bringen, auch dafür verantwortlich sein, dass diese den hiesigen Gesetzen und Bestimmungen genügen. Das Problem ist groß: Nach Zahlen der OECD stehen auf Online-Plattformen in Europa jährlich mehr als 460.000 Tonnen Elektrogeräte zum Verkauf, die gegen deutsche und europäische Vorschriften verstoßen. Sie können beispielsweise verbotene Schadstoffe enthalten, oder der Umgang mit dem entstehenden Abfall (Verpackungen und Batterien) ist nicht gesetzeskonform.

Angesichts der riesigen Warenmengen ist es eine gewaltige Herausforderung, die Einhaltung der Pflichten zu überwachen. Eine plausible Lösung dieses Problems liegt darin, die Betreiber von Online-Marktplätzen selbst bei der Überwachung der Pflichten nach dem Elektro-, Batterie- und Verpackungsgesetz in Anspruch zu nehmen. Denn über sie werden die Waren vertrieben, weshalb sie über eine große Menge an Daten über Produkte, Produzenten und Importeure verfügen.

Gemeinsam mit Prof. Dr. Thomas Schomerus hat das Öko-Institut in einem Projekt für das Umweltbundesamt (UBA) ein Konzept für eine Prüfpflicht von Online-Plattformen erarbeitet.

[Inputpapier „Produktverantwortung im Onlinehandel – Regelungsoptionen zur Verhinderung von Drittland-Trittbrettfahrern und Retourenvernichtung“ von Öko-Institut und Prof. Dr. Thomas Schomerus im Auftrag des UBA](#)

Umwelthaftung: auch für Umweltschäden jenseits der nationalen Grenzen

Ein weiterer Ansatz ist das grenzüberschreitende Haftungsrecht, denn Verstöße gegen Umweltrecht und umweltbezogene Sorgfaltspflichten führen häufig dazu, dass Rechte im Ausland verletzt und auch ökonomische Schäden verursacht werden. Traditionell wird das Haftungsrecht vor allem als ein privates Instrument zur Kompensation von Schäden verstanden.

Die Umwelthaftung wird vielfach als eine konsequente Strategie der regulatorischen Dezentralisierung verstanden. Die Durchsetzung von Umweltrecht erfolgt hier letztlich durch diejenigen, die durch solche Rechtsverstöße einen Schaden erleiden, nämlich einzelne Bürger*innen. Insbesondere sollen Menschen aus Drittstaaten, die durch die Tätigkeiten deutscher Unternehmen einen Schaden erleiden, vor deutschen Gerichten klagen können.

Ein prominentes Beispiel ist die Klage des peruanischen Bauern Saúl Luciano Lliuya. Er verklagt den Energieversorger RWE, der hohe Treibhausgasemissionen verantwortet, vor einem deutschen Zivilgericht für die von ihm erlittenen Schäden durch Klimawandelfolgen. Das Umwelthaftungsrecht vollzieht die Entgrenzung und Komplexität der Schadensverläufe also nach, indem dezentral verfügbare Informationen durch die Geschädigten selbst vorgebracht und gerichtlich geltend gemacht werden können.

Grenzüberschreitende Haftung kann auch vorbeugend wirken

Die Verfolgung von im Ausland entstandenen Umweltschäden vor Zivilgerichten kann helfen, Rechtsverstöße und Risiken aufzudecken, die staatlichen Behörden, unter anderem wegen ihrer grenzüberschreitenden Bezüge, häufig entgehen. Dadurch kann die Umwelthaftung eine – potenziell globale – präventive Steuerungsfunktion entfalten. Denn bereits die reelle Möglichkeit, dass global

agierende Unternehmen für Schäden, die durch den Verstoß gegen umweltschützende Normen entstanden sind, belangt werden, kann weitreichende Verhaltensänderungen bewirken.

So kann die in immer mehr Gerichtsurteilen im In- und Ausland zumindest grundsätzlich bestätigte Möglichkeit, dass Unternehmen für von ihnen verursachte Klimaschäden haften könnten, dazu führen, dass Shareholder und Versicherungen solche Haftungsrisiken „einpreisen“ müssen. Klimaintensive Tätigkeiten und Investitionen können damit weniger attraktiv werden.

Projekt: Internationale Haftung von Unternehmen für Umweltschäden

In einem vom Umweltbundesamt (UBA) fachlich begleiteten und vom Bundesumweltministerium (BMU) im Rahmen des Umweltforschungsplans finanzierten Forschungsprojekt untersuchen Wissenschaftler*innen des Öko-Instituts gemeinsam mit weiteren Rechtsexpert*innen das Regelungsgefüge des internationalen Umwelthaftungsrechts. Dabei geht es um wichtige und aktuelle Fragestellungen der internationalen Umwelthaftung:

- Regelungen zur Haftung Privater im Völkerrecht,
- ausgewählte umweltvölkerrechtliche Verträge,
- Regeln im deutschen Zivilrecht zur Haftung für grenzüberschreitende Schäden,
- Lieferkettenregulierung und umweltbezogene Sorgfaltspflichten.
- Daneben werden besonders wichtige Spezialgebiete der Umwelthaftung beleuchtet, nämlich die Haftung für Klimaschäden und Schäden durch Geo-Engineering

Die Forschungsergebnisse des Projekts werden Ende 2022 in einem internationalen Fachbuch mit dem Titel „Corporate Liability for Transboundary Environmental Harm – an International and Transnational Perspective“ veröffentlicht.

[Projekt „Internationale Haftung von Unternehmen für Umweltschäden“ des Öko-Instituts und weiterer Partner*innen im Auftrag von UBA und BMU](#)

Internationale Governance für eine umweltgerechte Rohstoffversorgung (InGoRo)

Der Abbau von Rohstoffen führt oft zu erheblichen Umweltschäden. Im Auftrag des Umweltbundesamtes untersuchten Wissenschaftler*innen von Öko-Institut, Ecologic Institut und Projekt Consult rechtliche Instrumente, um globale Standards für einen umweltverträglichen Rohstoffabbau zu fördern, zu etablieren und letztendlich auch durchzusetzen.

Sie analysierten im Rahmen des Projekts völkerrechtliche Verträge und Völkergewohnheitsrecht, aber auch unverbindliche internationale, europäische und nationale Instrumente. Darauf aufbauend entwickelte das Forschungsteam Handlungsempfehlungen. Neben zwei Fachgesprächen und einer internationalen Fachtagung boten die Rechtsexpert*innen auch Beratungsleistungen an.

[Projektbericht „International Governance for Environmentally Sound Supply of Raw Materials – Policy Options and Recommendations“ von Öko-Institut, Ecologic Institut und Projekt Consult im Auftrag des UBA](#)

Weiterführende Informationen

[Gutachten „Haftungsrechtlicher Rahmen von nachhaltiger Zertifizierung in textilen Lieferketten“ des Öko-Instituts im Auftrag des Bundesverbandes Verbraucherzentrale \(VZBV\)](#)

[Fact-Sheet „Rechtsfragen im Kontext einer Lieferkettenregulierung“ des Öko-Instituts im Auftrag des Umweltbundesamtes \(UBA\)](#)

Kontakt zum Öko-Institut

Dr. Peter Gailhofer

Senior Researcher

Umweltrecht & Governance (Berlin)

Öko-Institut e.V., Büro Berlin

Tel.: +49 30 405085-352

E-Mail: p.gailhofer@oeko.de

Andreas Hermann, LL.M.

Senior Researcher

Umweltrecht & Governance (Darmstadt)

Öko-Institut e.V., Büro Darmstadt

Tel.: +49 6151 8191-158

E-Mail: a.hermann@oeko.de

Das Öko-Institut ist eines der europaweit führenden, unabhängigen Forschungs- und Beratungsinstitute für eine nachhaltige Zukunft. Seit der Gründung im Jahr 1977 erarbeitet das Institut Grundlagen und Strategien, wie die Vision einer nachhaltigen Entwicklung global, national und lokal umgesetzt werden kann. Das Institut ist an den Standorten Freiburg, Darmstadt und Berlin vertreten.