DIE GEMEINSAME, ABER DIFFERENZIERTE VERANTWORTLICHKEIT VON INDUSTRIESTAATEN UND ENTWICKLUNGSLÄNDERN FÜR DEN KLIMASCHUTZ¹

Bernardo Becker Fontana²

I. EINLEITUNG

The most important thing we have to understand about the developing world right now – we are talking about the big developing countries like China, India, Brazil – is that they are not going to buy in to any restrictions on their growth based on limiting their CO2 emissions. They are not going to do that. We can argue about global warming, within till blowing the face, but they are coming back to us – very understandably; It is going to be said: “Oh, wait a minute! I get it; you guys got to grow dirty and now you are telling us we get to grow clean? Sorry, that is just not on!” And so it is a practical matter: it is not on.

(Thomas Friedman, *The Power of Green*, Interview to *The New York Times Magazine*, 15.04.2007)

Die vorliegende Arbeit behandelt das Konzept der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeit von Industriestaaten und Entwicklungsländern für den Schutz des globalen Klimas. Dieses Konzept sucht im Rahmen der Internationalen Gemeinschaft Entwicklungsziele und Umweltschutz miteinander zu verbinden und liegt den aktuellsten internationalen Instrumenten zum Klimaschutz zugrunde. Es verlangt von den Industriestaaten, dass diese die Führung bei der Umwelterhaltung übernehmen. Das Konzept hat im Laufe der 90er Jahre die Anerkennung der Staatengemeinschaft gewonnen und ist in unterschiedliche Verpflichtungen für jede Staatengruppe übersetzt worden.

Das Konzept der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit wird zunächst ausgehend vom wissenschaftlichen Nachweis der globalen Erwärmung und von der Schwierigkeit eines gemeinsamen internationalen Einsatzes gegen den Klimawandel dargestellt. Anschließend werden die rechtlichen Begründungsansätze dieses Konzepts näher erläutert. Sodann werden der Niederschlag des Konzepts im Kyoto-Protokoll und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen thematisiert. Abschließend wird zu fragen sein, ob und unter welchen Umständen die Implementierung des Konzepts der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit tatsächlich zu einem effektiven Klimaschutz beitragen kann.

¹ Im Seminar zum internationalen Klimaschutzregime der Juristischen Fakultät der Justus-Liebig-Universität Gießen während des Sommersemesters 2007. Ich danke ganz besonders Herrn Jan Peter Schmidt für die Korrekturen und ständige Hilfe.

² Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Bolsista do programa CAPES-UNIBRAL/DAAD entre Outubro de 2006 e Setembro de 2007 na Universidade de Giessen, RFA. O autor agradece à Faculdade de Direito da UFRGS, na pessoa da Profa. Claudia Lima Marques, pela orientação e constante presteza, e à Justus-Liebig-Universität Gießen, na pessoa dos Professores Christoph Benicke e Thilo Maruhn. Um agradecimento especial à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio e pela confiança depositada.

II. DER KLIMAWANDEL AUS WISSENSCHAFTLICHER SICHT

Bekannt und sich immer wiederholende Meinungen von einigen Wissenschaftlern, die das Thema der globalen Erwärmung und deren Verursachung durch die Menschheit mit Zweifel bzw. Skepsis betrachten, sind mit dem heutigen Stand der Wissenschaft nicht mehr vereinbar.³

1. Wissenschaftlicher Nachweis des anthropogenen Anteils am Klimawandel und dessen Gefahren

Die Zwischenstaatliche Sachverständigungsgruppe über Klimaänderungen (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, nachstehend genannt IPCC), welche im Jahr 1988 vom *United Nations Environment Programme* (UNEP) und von der *World Meteorological Organization* (WMO) ins Leben gerufen wurde, ist momentan dabei, seinen vierten Wissensstandsbericht (*Assessment Report*) zur Klimaänderung zu veröffentlichen⁴. Anhand der drei schon in diesem Jahr herausgegeben Teilbänden besteht kein Zweifel mehr daran, dass das Erdklima sich derzeit ändert. Die globale Erwärmung (circa 0,74°C durchschnittlich in den letzten 100 Jahren) und der Meeresspiegelanstieg haben sich beschleunigt, ebenso wie das Abschmelzen der Gletscher und Eiskappen⁵. Nach dem Bericht gilt es als gesicherte Erkenntnis, dass sich das Klima seit 1750 im weltweiten Durchschnitt durch menschliches Handeln erwärmt hat, vor allem durch den fossilen Brennstoffverbrauch, die Landwirtschaft und eine geänderte Landnutzung. Das heutige Niveau der Treibhausgase (THG bzw. GHG, *greenhouse gases*)⁶, liegt deutlich höher als das natürliche Niveau in den letzten 650.000 Jahren⁷. Regionale Klimamuster ändern sich und extreme Wetterereignisse (wie Hitzewellen, Dürren und heftige Niederschläge) sind häufiger geworden.⁸

³ Über die *skeptics of anthropogenic global warming* siehe Childs, David W., *The unresolved debates that scorched Kyoto: an analytical framework*, *University of Miami International and Comparative Law Review* 13 233, 2005, S.241ff. Siehe auch *The New York Times*, “*Feel Good vs. Do Good on Climate*”, by John Tierney, 11.09.2007 (<http://www.nytimes.com/>).

⁴ Nach den drei schon veröffentlichten Berichten aus den Jahren 1990, 1995, 2001. Jeder Sachstandsbericht besteht aus vier Teilen: 1) Wissenschaftliche Grundlagen (*Physical Science Basis*); 2) Auswirkungen, Anpassung und Verwundbarkeit (*Impacts, Adaptation and Vulnerability*); 3) Verminderung (*Mitigation*); 4) Synthesebericht (*Synthesis Report*). Die ersten drei Teile wurden schon dieses Jahr herausgegeben, und der Synthesebericht des vierten IPCC-Sachstandsberichts, der die Aussagen der drei Teilbände zu sechs Themenbereichen zusammenfassen wird, soll erst im November 2007 verabschiedet werden.

⁵ *A United States study funded by the National Aeronautics and Space Administration warns that the Arctic will be ice free by 2040 or sooner, rather than in 2070 as earlier predicted* (Halvorsen, Anita M.: “Common, but Differentiated Commitments in the Future Climate Change Regime – Amending the Kyoto Protocol to include Annex C and the Annex C Mitigation Fund”, in: *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 18 (2007), S. 248). Siehe auch Reuters, “*Arctic sea route opens as ice melts*”, 15.09.2007, 5:48am EDT, (<http://www.reuters.com/>).

⁶ Liste der Treibhausgase nach Anhang A des Kyoto-Protokolls: *Carbon dioxide (CO2)*, *Methane (CH4)*, *Nitrous oxide (N2O)*, *Hydrofluorcarbons (HFCs)*, *Perfluorocarbons (PFCs)*, *Sulphur hexafluoride (SF6)*.

⁷ Zwischen 1970 und 2004 sind die globalen THG-Emissionen um 70%, zwischen 1990 und 2004 um 24% gestiegen. Der Ausstoß von Kohlendioxid (CO2), das quantitativ bedeutendste THG, stieg von 1970 bis 2004 um 80% (1990 bis 2004: 28%), IPCC 2007: Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger. In: *Klimaänderung 2007: Verminderung des Klimawandels*. Beitrag der Arbeitsgruppe III zum Vierten Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderung (IPCC), B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom und New York, USA. Deutsche Übersetzung durch ProClim-, österreichisches Umweltbundesamt, deutsche IPCC-Koordinationsstelle, Bern/Wien/Berlin, 2007, Vgl. hierzu Kellersmann, S. 135/136.

⁸ IPCC 2007: Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger. In: *Klimaänderung 2007: Wissenschaftliche Grundlagen*. Beitrag der Arbeitsgruppe I zum Vierten Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderung (IPCC),

Im Vergleich zu den früheren Berichten haben sich die Aussagen betreffend des menschlichen Anteils an den beobachteten Klimaänderungen jetzt verstärkt: Während es im dritten Wissenstandsbericht hieß, dass die anthropogen bedingten THG-Zuwächse⁹ „wahrscheinlich“ die Ursache für die beobachteten globalen Temperaturerhöhung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts seien, heißt es im 2007 „sehr wahrscheinlich“.¹⁰

Der IPCC ist aber nicht der einzige Bericht, der sich mit den Ursachen und den Folgen der Klimaänderung als Konsequenz der menschlichen Aktivität auf der Erde beschäftigt und diese wahrnimmt: Auch der *Stern Review* zum wirtschaftlichen Aspekt des Klimawandels, welcher vor einigen Monaten in England veröffentlicht wurde, weist darauf hin, dass die globale Erwärmung ernst genommen werden solle, und dass die Konsequenzen des Ansteigens der Temperatur das Leben auf diesem Planet bedrohe.¹¹

Solche menschlichen Eingriffe in das Klimasystem, welche viele physikalische und biologische Systeme bereits spürbar beeinflussen, haben als abschbare Folge eine Überforderung aller natürlichen Systeme, um sich an die Wirkungen der Erwärmung anzupassen. Am Ende sei ein so starker „*irreversible atmospheric harm*“ zu erwarten, dass die heutige menschliche Lebensweise auf der Erde beeinträchtigt werde.¹²

2. Die Notwendigkeit klimaschutzbezogener Maßnahmen

Ein solch abschreckendes, aber zur Zeit vorstellbares Szenario betont die Dringlichkeit eines wirksamen Klimaschutzes bzw. einer Verminderung des Klimawandels. Nach Auffassung der Wissenschaft können diese Ziele durch engagierte Maßnahmen zur Emissionsminderung von THG gefördert werden. Um die durchschnittliche Temperaturerhöhung auf 2°C gegenüber der vorindustriellen Zeit begrenzen zu können, müsste das Wachstum der Emissionen innerhalb der kommenden 15 Jahre gestoppt und bis 2050 der Emissionsausstoß um 50-80% gegenüber heute gesenkt werden.¹³

Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor und H.L. Miller, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. Deutsche Übersetzung durch ProClim-, österreichisches Umweltbundesamt, deutsche IPCC-Koordinationsstelle, Bern/Wien/Berlin, 2007.

⁹ Quellen der Emissionen, nach Anhang A des Kyoto-Protokolls: *Energy (fuel combustion and fugitive emissions from fuels), Industrial Processes, Solvent and other product use, Agriculture and Waste.*

¹⁰ IPCC 2007, Wissenschaftliche Grundlagen, 2007. Vgl. hierzu auch Weisslitz, Michael, Rethinking the Equitable Principle of Common but Differentiated Responsibility: Differential Versus Absolute Norms of Compliance and Contribution in the Global Climate Change Context, 13 Colorado Journal of International Environmental Law and Policy 473, 2002, S.475.

¹¹ Der Stern Review betrachtet das Thema des Klimawandels aus einer wirtschaftlichen Perspektive. Der Report stellt fest, dass der Klimawandel sehr ernsthafte Einflüsse auf Wachstum und Entwicklung haben könnte. Die Kosten für die Stabilisierung des Klimas seien erheblich, aber tragbar, Verzögerungen wären hingegen gefährlich und viel teurer. (Stern Review, Der wirtschaftliche Aspekt des Klimawandels: Zusammenfassung der Schlussfolgerungen, http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_translations.cfm). Zu einer Kritik des Stern Reviews vgl. Reuters: OPEC says British climate change report "unfounded", Tanya Mosolova, 31.10.2006.

¹² IPCC 2007: Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger. In: Klimaänderung 2007: Auswirkungen, Anpassung, Verwundbarkeiten. Beitrag der Arbeitsgruppe II zum Vierten Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderung (IPCC), M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Paluikof, C.E. Hanson and P.J. van der Linden, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK. Deutsche Übersetzung durch ProClim-, österreichisches Umweltbundesamt, deutsche IPCC-Koordinationsstelle, Bern/Wien/Berlin, 2007, available at <http://www.de-ipcc.de/>.

¹³ IPCC 2007, Verminderung des Klimawandels, 2007.

a. International problems need international cooperation

Dieses hoch gesteckte Ziel erfordert aber die Beteiligung aller Länder der Welt – Industriestaaten ebenso wie Entwicklungsländer¹⁴ – und zwar mit der Übernahme von Verantwortlichkeit durch alle Staaten „*in a cooperative fashion*“.¹⁵ Denn ein globales Problem benötigt eine globale Lösung. Hinsichtlich der Bereitschaft und Fähigkeit der Entwicklungsländer, sich am Schutz der globalen Umwelt zu beteiligen, bestehen jedoch viele Zweifel: Entwicklungsländer betrachten ihre notwendige Einbindung in die Anstrengung zur Lösung von globalen Umweltprobleme mit Zurückhaltung.¹⁶

aa. Die Beteiligung der Entwicklungsländer an der Klimawandelbekämpfung

Die Schwierigkeit besteht darin, dass für Entwicklungsländer das wirtschaftliche Wachstum, die Sicherung ihrer Grundbedürfnisse und die Beseitigung von Sozialproblemen zu sehr im Vordergrund stehen, als dass sie für Belange des Umweltschutzes ausreichend Sorge tragen könnten. Bei der Wahrnehmung von Umweltschutzmaßnahmen hegen sie die Befürchtung, dass insbesondere internationale Umweltstandards einen Hemmschuh für die nationale wirtschaftliche Entwicklung darstellen, ohne dass ein nationaler Nutzen unmittelbar für sie erkennbar ist. Außerdem ist die Lösung der globalen Umweltprobleme aus der Sicht der Dritten Welt eine Verpflichtung der Industriestaaten, denn diese tragen den größten Anteil an der globalen Umwelt- und Ressourcenvernichtung (wodurch diese den Wohlstand, den sie heute genießen, erreicht haben). Andererseits liegt die Erkenntnis vor, dass ohne schonenden Umgang mit der Umwelt nicht nur die Existenz der Erde bedroht ist, sondern überdies auch kein langfristiges, dauerhaftes wirtschaftliches Wachstum denkbar ist.¹⁷

3. Integration von Umweltschutz und Entwicklung

a. Die Einbeziehung von Entwicklungszielen in das Umweltvölkerrecht

Daraus entsteht die Notwendigkeit einer Integration von Umweltschutz und Entwicklung, welche von der Staatengemeinschaft auf der internationalen Ebene auch schon anerkannt wurde.¹⁸ Diese Integration würde zunächst ermöglichen, dass die

¹⁴ Die ärmeren Länder sind diejenigen, die am stärksten von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen sind. Daraus ergibt sich ein Teufelskreis, denn Unterentwicklung und Armut sind zugleich Ursache und Folge der Umweltkrise (Kellersmann, Bettina, Die gemeinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeit von Industriestaaten und Entwicklungsländern für den Schutz der globalen Umwelt, 2000, S. 2). Siehe hierzu The New York Times, "Poor Nations to Bear Brunt as World Warms", Andrew C. Revkin, 01.04.2007; The New York Times: "The climate divide: Report from four fronts in the war on warming", Andrew C. Revkin, 03.04.2007; Reuters, "Developing powers seen critical to climate pact", Laura MacInnis, 27.01.2007; Reuters: "Poor at risk, action needed on warming: U.N. draft", Alister Doyle, 24.09.2007.

¹⁵ Weisslitz, S.475.

¹⁶ Kellersmann, S. 03.

¹⁷ Kellersmann, S. 03-05. *Aus dem bisherigen Verhalten der Industriestaaten im Umgang sowohl mit der Umwelt als auch mit den Entwicklungsstaaten leiten diese ihr „Recht“ auf Industrialisierung und wirtschaftliches Wachstum auf Kosten der Umwelt ab.* (S. 04).

¹⁸ An dem Stockholmer Umweltkonferenz der Vereinten Nationen von 1972 wurde vermutlich zum ersten Mal ausdrücklich weltweit angedeutet, dass sich Umwelterhaltung und wirtschaftliche Entwicklung nicht gegenseitig ausschließen, sondern zwei unverzichtbare Voraussetzungen einer gerechten Weltordnung darstellen. Demgemäß können in den Übereinkommen die Verpflichtungen zum Schutz der Umwelt in einer solchen Weise gestaltet werden, dass Entwicklungsziele, insbesondere diejenigen der Entwicklungsländer, daneben nicht gefährdet, sondern wenn möglich sogar gefördert werden.

Entwicklungsländer in die Bekämpfung des Klimawandels einbezogen werden, ohne auf Industrialisierung und auf wirtschaftliches Wachstum verzichten zu müssen.¹⁹

Der beste Ansatz zu dieser gemeinsamen Verwirklichung der politischen Ziele in Bezug auf Umweltschutz und Entwicklung liegt nach Auffassung der Literatur in der Einbeziehung von Entwicklungszielen in das moderne Umweltvölkerrecht²⁰, welches primär der Erreichung des Umweltschutzes dient und somit eine nachhaltige Entwicklung (*sustainable development*) fördert.

b. Übernahme der Führung durch die Industriestaaten

Vor diesem Hintergrund stellt das **Konzept der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeiten** (*common, but differentiated responsibilities*) einen Verteilungsmaßstab für die Belastungen, die aus dem Schutz der globalen Umwelt entstehen, zur Verfügung. Das Konzept verlangt, dass die Industriestaaten die Führung bei der Bekämpfung globaler Umweltprobleme übernehmen. Diese Förderung der Industrieländer hätte dann als Folge, dass die Entwicklungsländer den Weg der (nachhaltigen) Entwicklung gehen könnten.²¹ Es geht also um eine positive Ungleichbehandlung der Staaten, welche eine moderne Variante der Gerechtigkeit darstellt.²²

III. KONZEPT DER GEMEINSAMEN, ABER DIFFERENZIIERTEN VERANTWORTLICHKEIT IN RECHTLICHER SICHT

Das Konzept der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeit (*common, but differentiated responsibility* – CBDR) ist nicht auf den Bereich des Klimaschutzes beschränkt, sondern auch im allgemeinen Umweltvölkerrecht anwendbar und wurde mehrfach ausdrücklich niedergelegt. Zunächst werden die allgemeinen Aspekte des Konzepts der CBDR im Umweltvölkerrecht behandelt.

1. Grundidee und Entstehung des Konzepts

Alle Staaten stehen in der Verantwortung, sich an dem Schutz der globalen Umwelt zu beteiligen, denn dieser ist ein gemeinsames Interesse, und sowohl Industriestaaten als

¹⁹ Kellersmann, S. 06.

²⁰ Kellersmann, S. 18ff.: 2 mögliche Ansätze für das Ziel einer Integration von Umweltschutz und Entwicklung: a) der erste ist die Integration von Umweltschutzziele in die Entwicklungspolitik. Diese dient primär der Erreichung der Entwicklung und bietet dadurch keine ausreichende Grundlage, um globale Umweltprobleme zu bekämpfen. Umweltschutz wird lediglich als Bedingung für fortschreitende und nachhaltige Entwicklung gefördert. (S.25) b) der zweite ist die Integration von Entwicklungszielen in das moderne Umweltvölkerrecht, welche primär der Erreichung des Umweltschutzes dient und somit eine nachhaltige Entwicklung (*sustainable development*) fördert.

²¹ (...) CDR appreciates the importance of including developing countries in the search for solutions, because as their economies grow and industrialize, developing countries may cause massive environmental damage in the future (Bafundo, Nina E.: "Compliance with the Ozone Treaty: Weak States and the Principle of Common but Differentiated Responsibility", in: American University International Law Review 21 (2006) 3, S. 467).

²² Kellersmann, S. 32/33.

auch Entwicklungsländer tragen zur globalen Umweltgefährdung bei. Allerdings sind die Beiträge der zwei Staatengruppen nicht gleich: Der Anteil der Industriestaaten an der Umweltzerstörung ist deutlich größer als der Anteil der Entwicklungsländer. Desweiteren sind Industriestaaten finanziell und technologisch besser in der Lage, das Problem zu bekämpfen, wodurch sich die Übernahme der Führung bei der Bekämpfung von Umweltproblemen durch die Industriestaaten rechtfertigen lässt.²³

Grundlage des Konzepts der CBDR ist der Gedanke der *equity* (Gerechtigkeit) im Umweltvölkerrecht.²⁴ Allerdings wird Gerechtigkeit beim Schutz der Umwelt nicht durch Gleichbehandlung, sondern im Verhältnis zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten gerade durch die unterschiedliche Behandlung beider Staatengruppen ausgezeichnet.²⁵

Bevor das Konzept der CBDR in internationalen Instrumenten zum Umweltschutz seinen Niederschlag fand, waren bereits Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahren in verschiedenen internationalen Instrumenten relativ konkrete Aussagen zur Umsetzung des Konzepts gemacht worden.²⁶ In der Erklärung von Den Haag (*Hague Declaration*, 11.3.1989), welche zum Schutz des Weltklimas und der Ozonschicht aufruft, wird im Grundsatz d) erkannt, dass die Staaten, denen der Schutz der Atmosphäre außergewöhnliche Belastungen aufbürdet, als Entschädigung eine angemessene und ausgewogene Unterstützung erhalten sollen. Dabei wurde ihr Entwicklungsstand sowie ihre tatsächliche Verantwortung für die Verschlechterung des Zustands der Atmosphäre berücksichtigt. Später im selben Jahr, bei der Vorbereitung zur Rio-Konferenz, tauchte der Gedanke der unterschiedlichen Verantwortlichkeiten auch in der Resolution 44/228 der Generalversammlung der Vereinten Nationen (UN Res. 44/228 vom 22.12.1989) auf, vor allem vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Beiträge der Staaten zur Umweltzerstörung (§ 11, 14; I.9, I.15.f). Auch in Vorbereitung der Rio-Konferenz wurde in der Erklärung von Tokio erwähnt, dass neue Finanzierungsmittel zur Veränderung der derzeitigen Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer erforderlich seien.²⁷

²³ Kellersmann, S.37/38. Vergleiche hierzu auch Bafundo, S. 461-495, S. 462, 463, 467; Rajamani, Lavanya, The principle of common but differentiated responsibility and the balance of commitments under the climate regime, Review of European Community and International Environmental Law, 9 (2002) 2, S. 120-131. S. 121: *The notion of differentiated responsibility derives from both the differing contributions of States to climate change and the differing capacities of States to take remedial measures*

²⁴ Sands, Philippe, Principles of International Environmental Law, Cambridge University Press, 2003, S. 285; Statute of the International Court of Justice, Art. 38: *"General principles of law recognized by civilized nations, such as principles of equity are considered to be a subsidiary source of international law."*

²⁵ Kellersmann, S. 39; In diesem Sinne siehe Birnie, Patricia W./Boyle, Alan, International Law and the Environment, 2002, S. 101: *It (CBDR) defines an explicit equitable balance between developed and developing states in at least two senses: it sets lesser standards for developing states and it makes the performance of those standards dependent on the provision of solidarity assistance by developed states* Über die unterschiedliche Vorstellungen (notions) von Equity, die dem Konzept zugrundeliegen, siehe Rajamani, S. 122. Über den Grundsatz der Solidarität siehe Birnie/Boyle, S. 102

²⁶ *Actually was The Stockholm Conference that represented the first time that an international consensus had been reached, at least in theory, on applying CBDR and differential standards to international environmental problems*, Weisslitz, S. 480.

²⁷ Kellersmann, S.40/41.

2. Ausdrückliche Formulierung des Konzepts

Ausdrücklich niedergelegt in umweltvölkerrechtlichen Instrumenten wurde das Konzeptes der CBDR aber erst 1992 auf dem Erdgipfel von Rio, sowohl in der Klimarahmenkonvention (Art. 3 I Nr. 1 FCCC) als auch in der Rio-Deklaration (Prinzip 7 Satz 2). Später, in Art. 10 des Kyoto-Protokolls zur FCCC, wurden die Verpflichtungen aller Vertragsparteien aus Art. 4 I der Klimakonvention mit Rücksicht auf die *common but differentiated responsibilities* bestätigt.²⁸

a. Ausdrücklicher Niederschlag in Übereinkommen zum globalen Klimaschutz²⁹

aa. Die Rio-Deklaration aus 1992

Die Rio-Deklaration wurde 1992 von der internationalen Staatengemeinschaft im Rahmen der UNCED (*United Nations Conference on Environment and Development*) in Rio verabschiedet. Prinzip 7 der Deklaration lautet folgendermaßen: *“States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth’s ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit to sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.”*

bb. Das UN-Klimarahmenübereinkommen

In der Erkenntnis, dass die Änderungen des Erdklimas und deren nachteilige Auswirkungen die ganze Menschheit mit Sorge erfüllen³⁰, wurde bei derselben Gelegenheit das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC) von 154 Staaten unterzeichnet. Im Jahr 1994 trat die Klimakonvention in Kraft. Mittlerweile sind 191 Staaten Vertragsparteien der Konvention.

Ziel der Konvention ist, die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird. Ein solches Niveau sollte innerhalb eines Zeitraums erreicht werden, der ausreicht, damit sich die Ökosysteme auf natürliche Weise den Klimaänderungen anpassen können, die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird und die wirtschaftliche Entwicklung auf nachhaltige Weise fortgeführt werden kann.³¹

²⁸ Im Übrigen hat das Konzept in drei anderen internationalen Übereinkommen zum Umweltschutz Niederschlag gefunden, wenn auch nicht ausdrücklich: Im Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, im Übereinkommen über die Biologische Vielfalt und im Übereinkommen zum Schutz vor Wüstenbildung. Näher dazu in Kellersmann, Kapiteln 3, 5 und 6.

²⁹ Hier wird intensiver auf die Auswirkung des Konzeptes der GADV im globalen Klimaschutz eingegangen.

³⁰ Präambel, Satz 1: *Acknowledging that change in the Earth’s climate and its adverse effects are a common concern of humankind.*

³¹ UNFCCC, Art. 2.

Zum ersten Mal wird das Konzept der CBDR als ausdrückliche Grundlage der unterschiedlichen Verpflichtungen von Industriestaaten und Entwicklungsländern³² bezeichnet.³³ Das Konzept hat sowohl in der Präambel als auch im Prinzipienkatalog im operativen Teil der Konvention Niederschlag gefunden. Auf diese Weise wollten die Entwicklungsländer dem Prinzipienkatalog ein größeres Gewicht verleihen.³⁴

Die Vertragsparteien dieses Übereinkommens –

(...)

in der Erkenntnis, dass angesichts des globalen Charakters der Klimaänderungen alle Länder aufgerufen sind, so umfassend wie möglich zusammenzuarbeiten und sich an einem wirksamen und angemessenen internationalen Handeln entsprechend ihren gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten, ihren jeweiligen Fähigkeiten sowie ihrer sozialen und wirtschaftlichen Lage zu beteiligen,

Artikel 3

Grundsätze

Bei ihren Maßnahmen zur Verwirklichung des Zieles des Übereinkommens und zur Durchführung seiner Bestimmungen lassen sich die Vertragsparteien unter anderem von folgenden Grundsätzen leiten:

- 1. Die Vertragsparteien sollen auf der Grundlage der Gerechtigkeit und entsprechend ihren gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihren jeweiligen Fähigkeiten das Klimasystem zum Wohl heutiger und künftiger Generationen schützen. Folglich sollen die Vertragsparteien, die entwickelte Länder sind, bei der Bekämpfung der Klimaänderungen und ihrer nachteiligen Auswirkungen die Führung übernehmen.*
- 2. Die speziellen Bedürfnisse und besonderen Gegebenheiten der Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind, vor allem derjenigen, die besonders anfällig für die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen sind, sowie derjenigen Vertragsparteien, vor allem unter den Entwicklungsländern, die nach dem Übereinkommen eine unverhältnismäßige oder ungewöhnliche Last zu tragen hätten, sollen voll berücksichtigt werden.³⁵*

³² Nach der FCCC sind Entwicklungsländer alle Staaten, die nicht im Anhang I aufgezählt sind

³³ Burnie/Boyle, S. 280.

³⁴ Kellersmann, S. 44, 143-145: Die Industriestaaten akzeptierten schließlich zwar d(ies)en Standort, setzten aber einige Einschränkungen durch, welche die rechtliche Wirkung der dor aufgeführten Prinzipien im Ergebnis relativieren. Es wurden zunächst einige sprachliche Veränderungen, wie die Voranstellung eines Einleitungssatzes und die Veränderung des Titels vorgenommen. Diese Abweichungen dienten dem Zweck, die Möglichkeit der Entstehung einer gewohnheitsrechtlichen Geltung der Prinzipien von vornherein auszuschließen. Dies schadet der rechtlichen Verbindlichkeit der Prinzipien im Rahmen der Klimakonvention allerdings nicht.

³⁵ *The chapeau to FCCC Article 4 (commitments) also obliges parties to take into account their common but differentiated responsibilities in fulfilling the commitments under the FCCC (Rajamani, S. 121).*

cc. Das Kyoto-Protokoll

Auch in Art. 10 des Kyoto-Protokolls zur UNFCCC, welches seit 1997 besteht und erst im Februar 2005 in Kraft getreten ist, wird das Konzept der CBDR ausdrücklich genannt:

Artikel 10. *Alle Vertragsparteien werden unter Berücksichtigung ihrer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihrer speziellen nationalen und regionalen Entwicklungsprioritäten, Ziele und Gegebenheiten, ohne neue Verpflichtungen für die nicht in Anlage I aufgeführten Vertragsparteien einzuführen, wobei jedoch die bestehenden Verpflichtungen nach Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens bekräftigt und die Erfüllung dieser Verpflichtungen weiter vorangetrieben werden, um eine nachhaltige Entwicklung unter Berücksichtigung des Artikels 4 Absätze 3, 5 und 7 des Übereinkommens zu erreichen, (...)*

Das Konzept prägt die Gesamtstruktur des Protokolls insofern, als nur die Industriestaaten zusätzlich zu ihren Verpflichtungen aus der FCCC konkrete Reduzierungspflichten übernommen haben.³⁶ Darauf ist aber später zurückzukommen. Zunächst ist die rechtliche Begründung des Konzepts der GADV zu analysieren.

3. Die Begründung einer unterschiedlichen Verantwortlichkeit

Das Konzept der gemeinsamen aber differenzierten Verantwortlichkeit von Industriestaaten und Entwicklungsländern für den Klimaschutz lässt sich sowohl durch den stärkeren historischen und gegenwärtigen Beitrag der Industriestaaten zur Klimaänderung als auch durch die bessere finanzielle und technische Möglichkeiten dieser Staatengruppe, das vorhandene Problem zu bekämpfen, rechtfertigen.³⁷ Das Konzept eine Summe beider Überlegungen dar, und darin steckt seine Reichhaltigkeit.³⁸ Jedoch werden diese beiden Ansätze zunächst separat analysiert.

a. Stärkerer historischer und gegenwärtiger Beitrag der Industriestaaten zur vorhandenen Umweltproblematik

*“Common but differentiated responsibility is based on the perception that global environmental risks, such as climate change, have mainly been caused by and should therefore be tackled primarily by developed countries.”*³⁹ *“The explicit assumption (under the UNFCCC) is that the developed states that have contributed most of the greenhouse gas emissions should also contribute most to tackling the*

*problem, both by providing resources and by taking the lead in adopting control measures.”*⁴⁰ Im Paragraph 3 der Präambel der UNFCCC werden die Industriestaaten als Hauptverursacher der Treibhausgasemissionen ausdrücklich anerkannt und somit ihre höhere Verantwortlichkeit zur Bekämpfung der globalen Erwärmung angedeutet.⁴¹ Das ist eben auch die Idee, welche die ausdrückliche Erscheinung des Konzepts im Grundsatz 7 der Rio-Deklaration prägt.

Bei der Konferenz von Rio und während der Verhandlungen, welche zu Rio geführt haben, wurde von der Staatengemeinschaft langsam anerkannt, dass die Beiträge der Industriestaaten zur GHG-Emissionen wesentlich höher waren als diejenigen der Entwicklungsländer.⁴² Nach den Ergebnissen von IPCC sind die Industriestaaten für zwei Drittel der GHG-Emissionen verantwortlich. Außerdem haben diese Länder unverhältnismäßig mehr vom Industrialisierungsprozess profitiert, und somit den heutigen Wohlstand erreicht. Gleichzeitig müssen diese die Nachteile der Verschmutzung ertragen. Aus diesen Gründen ist es ein Anliegen der Gerechtigkeit, dass diejenigen, die durch die Verschmutzung wirtschaftliche und soziale Vorteile erreichten, jetzt die größeren Belastungen tragen müssen, um das Problem zu lösen.⁴³

Es geht um eine bejahende Antwort auf die Frage, ob die heutige Generation für die zurückliegenden Aktionen ihrer Vorfahren Verantwortung tragen muss, als eine umgekehrte Form der intergenerationellen Gerechtigkeit⁴⁴: „*Since present generations have benefited from the actions of their ancestors in borrowing from the earth's environmental assimilative capacity, they must logically be held responsible for the consequent liabilities as well.*“⁴⁵

Jedoch ist diese Begründung der CBDR nicht unumstritten. Nach Auffassung von Kellersmann stellt die Berücksichtigung des stärkeren gegenwärtigen Beitrags der Industriestaaten zum Klimawandel eine Übertragung des Gedanken des im nationalen Recht geltenden Verursacherprinzips (*the polluter pays*, der Verschmutzer bezahlt) auf die internationale Ebene dar. Dem Konzept der CBDR und dem Verursacherprinzip liege die gleiche tatsächliche Vorstellung zugrunde, nämlich dass der Grad der Verursachung eines Problems sich auf die Verpflichtung zu seiner Beseitigung auswirken soll. Allerdings erlange das Verursacherprinzip keine rechtliche Verbindlichkeit als Begründung des Konzepts der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten. Das ergebe sich sowohl aus der

³⁶ Birnie/Boyle, S. 525.

³⁷ Harris, “The European Union and Environmental Change”, S. 314.

³⁸ *It is on the basis of this development that some writers have argued that the legal basis for the transfer of technology and financial resources from the industrial to developing countries is founded on entitlement not need* (Rajamani, S. 122).

³⁹ Rajamani, S. 123. Siehe dazu auch Reuters: “Rich must pay bulk of climate change bill”: Oxfam, Jeremy Lovell, 29.05.2007.

⁴⁰ Bothe bezeichnet das „Prinzip“ als eine besondere Form von intergenerationeller Gerechtigkeit: *In the relationship between developed and developing countries, equity is concretised in the principle of „common but differentiated responsibilities“, which results in the „North first“ approach which has been described. It is the North which has the concrete quantified reduction duties. This is a special form of intergenerational equity: The generation living in the industrialised countries of today assumes a responsibility for the emissions produced by the generations of yesterday. Let it be noted that this “North first” approach is not uncontroversial* (Bothe, Michael: “The United Nations Framework Convention on Climate Change – an Unprecedented Multilevel Regulatory Challenge”, in: ZaöRV 63 (2003) 2, S.252). Vgl. auch mit Weisslitz, S. 479/480. Zu der *incoherence of intergenerational equity as an ethical principle* siehe Mayeda, Graham: “Where Should Johannesburg Take Us? Ethical and Legal Approaches to Sustainable Development in the Context of International Environmental Law”, in: Colorado Journal of International Environmental Law and Policy 15 (2004) 1, S. 42-50; Zu der *incompatibility of the way in which intergenerational equity considers the future with the approach of common but differentiated responsibilities* siehe S. 57/58. Siehe auch S. 69.

⁴¹ Rajamani, S. 122.

³⁶ Obwohl die USA eine klare Verpflichtung auch der Entwicklungsländer gefordert hatten (Kellersmann, S. 148).

³⁷ Siehe hierzu Rajamani, S. 121; Bañudo, S. 463 u. 467; Weisslitz, S. 476/477; Birnie/Boyle, S. 101; Halvorssen, S. 254/255; Cordonier Segger, Marie-Claire/Khalfan, Ashfaq/Gehring, Markus/Toening, Michelle: “Prospects for Principles of International Sustainable Development Law after the WSSD: Common but Differentiated Responsibilities, Precaution and Participation”, in: Review of European Community & International Environmental Law, 12 (2003) 1, S. 56; Harris, Paul G., “The European Union and Environmental Change: Shaping the Burdens of Global Warming”, in: Colorado Journal of International Environmental Law and Policy 17 (2006) 2, S. 314/315; Batruch, Christine: “Hot Air as a Precedent for Developing Countries?”, in: UCLA Journal of Environmental Law and Policy 17 (1998/1999) 45, S. 51/52; Shelton, Dinal, Equity, in: Bodansky, Daniel/Brunnée, Jutta/Hey, Ellen: The Oxford Handbook of International Environmental Law, New York: Oxford University Press, 2007, S. 657.

³⁸ Hinsichtlich der Auslegung Grundsatzes 7 der Rio-Deklaration behauptet Christopher D. Stone, die Kriterien (*differentiation in accordance with the pressures each country places on the environment and differential capabilities in terms of wealth and technology*) mögen sich widersprechen bzw. kollidieren, denn *the states most responsible for damage are not necessarily those with the superior capabilities* (Stone, Christopher D.: “Common but differentiated responsibilities in international law”, in: The American Journal of International Law, 98 (2004) 2, S. 290).

³⁹ Birnie/Boyle, S. 104.

Verhandlungsgeschichte der Rio-Konvention, als auch aus der Konstruktion der UNFCCC, denn die Begründung des Konzepts (Berücksichtigung auf *the largest share of historical and current global emissions of greenhouse gases*, höhere Verursachungsbeiträge) werde gerade von dem Konzept selbst isoliert, und der Teil der Präambel (Satz 3) sei von der Wirkung der besonderen Stellung des Konzepts im operativen Teil der Konvention (Artikel 3 I) sowie seiner daraus resultierenden rechtlichen Bedeutung nicht umfaßt. Daher seien beide Konzepte strikt zu trennen. Als rechtliche Begründung des Konzepts der CBDR kämen allein die ungleichen wirtschaftlichen Verhältnisse und damit zusammenhängend die Unterschiede im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Technologien und Finanzmittel in Betracht.⁴⁶

b. Bessere finanzielle und technische Möglichkeiten, die den Industriestaaten zur Bekämpfung von Umweltproblemen zur Verfügung stehen: Der Norden kann mit den negativen Auswirkungen des Klimawandels besser umgehen.

Hier geht es um Gerechtigkeit im Sinne einer Berücksichtigung von Besonderheiten der Entwicklungsländer, von Ungleichheiten innerhalb der Staatengemeinschaft, von unterschiedliche sozialen und wirtschaftlichen Umständen⁴⁷, sowie der Fähigkeit einer Staatengruppe, auf ein Umweltproblem zu reagieren.⁴⁸ Entwicklungsländern mangelt es an ausreichender technologischer Expertise und ökonomischen Fähigkeiten, ihre THG-Emissionen reduzieren zu können;⁴⁹ währenddessen sind Industriestaaten, aufgrund besserer finanzieller Mittel und fortgeschrittener Technologie, welche auf Kosten von Umweltbeeinträchtigungen erreicht wurden⁵⁰, eher imstande, sich mit den negativen Auswirkungen des Klimawandel auseinanderzusetzen. Somit sind sie den Entwicklungsländern zur Hilfe verpflichtet, nämlich bei der Erfüllung derjenigen Verpflichtungen, welche die Entwicklungsländer durch die Teilnahme an umweltrechtlichen Abkommen wahrgenommen haben.⁵¹

Im Rahmen internationaler umweltrechtlicher Abkommen wurde diese Deutung des Konzepts der CBDR von Industriestaaten, die fürchteten, dass aus einem dem Verursacherprinzip entlehnten Begründungsansatz konkrete Ansprüche abgeleitet werden könnten, bevorzugt und von den Entwicklungsländern immerhin akzeptiert.⁵² Sowohl die

⁴⁶ Kellersmann, S. 41-48. Auch Christopher D. Stone (S. 291/292) zeigt sich skeptisch gegenüber einer Akzeptierung der historischen Verantwortlichkeit der Industriestaaten für GHG-Emissionen als Begründung für deren höheren Verantwortlichkeit für den Klimaschutz, eher dagegen aus ethischen Gründen.

⁴⁷ Rajamani, S. 123.

⁴⁸ Weisslitz, S. 478/479.

⁴⁹ Weisslitz, S. 478/479.

⁵⁰ Mayeda, S. 57: "[...] an interpretation of the principle of CBDR that recognizes that the North has received a disproportionate share of the benefits of centuries of environmentally unsustainable development, and the underprivileged in the South have borne many of its costs. It recognizes that the suffering of humans and natural systems as a result of industrialization should not have been in vain. Furthermore, it recognizes how those with technological ability, developed at the expense of environmental degradation and the oppression of peoples in developing nations, have a responsibility to take action to ensure this."

⁵¹ Halvorsen, S. 255.

⁵² Kellersmann, S. 41/42.

Rio-Deklaration⁵³ als auch die Klimarahmenkonvention sind von diesem Gedanken geprägt, welcher sich hinter der Idee der Erfüllungshilfe steckt.⁵⁴

Beide oben genannten Begründungen der größeren Verantwortlichkeit der Industriestaaten lassen sich durch den internationalen Instrumenten zum Klimaschutz entnehmen, sie ergeben sich aus den von den Staaten entgangene Verpflichtungen.

4. Inhalt des Konzepts der CBDR

Der Inhalt des Konzepts der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeiten im Bereich des Klimaschutzes besteht aus zwei Elementen: Eine gemeinsame ebenso wie eine unterschiedliche Verantwortlichkeit bzw. unterschiedliche Verantwortlichkeiten⁵⁵. An dieser Stelle ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass die unterschiedliche Verantwortlichkeit nicht das Gegenteil der gemeinsamen Verantwortlichkeit bezeichnet, sondern eine zweite Anforderung, die an ein und dieselbe Verantwortlichkeit zu stellen ist.⁵⁶ Durch den Niederschlag des Konzepts in den Instrumenten zum Klimaschutz, nämlich in der UNFCCC und deren Protokoll von Kyoto, werden die oben genannten Verantwortlichkeiten in verschiedene Verpflichtungen für eine oder beide Staatengruppen übertragen.⁵⁷

a. Die gemeinsame Verantwortlichkeit aller Länder für den Schutz der globalen Klima und deren Verpflichtungen⁵⁸

Wie bereits erwähnt, obliegt der Einsatz für den Schutz der Erde vor den Gefahren einer übermäßigen Erhöhung der Temperatur allen Staaten der internationalen Gemeinschaft. Die Staaten haben in diesem Sinne gemeinsame aber auch individuelle betreffende Maßnahmen einzusetzen. Die gemeinsame Verantwortlichkeit, entstanden aus dem Gedanken des *common concern of Mankind*, findet ihre Würze im Grundsatz der Kooperation: Alle Staaten sind aus Gründen der Solidarität verpflichtet bei der Verhinderung von GHG-Emissionen zu kooperieren. Die Auswirkungen der Verschmutzung der Atmosphäre finden keine geographischen Grenzen, so dass alle Nationen vom Verhalten anderer betroffen werden.⁵⁹

Hinsichtlich dieser Gemeinsamkeit ergeben sich zunächst allgemeine umweltrechtliche Pflichten aller Staaten zur Abschwächung der Klimaänderung, welche im Text der UNFCCC zum Ausdruck kommen. Es handelt sich für die Entwicklungsländer um die einzigen

⁵³ Weisslitz, S. 479.

⁵⁴ UNFCCC, Artikel 4 (7): Der Umfang, in dem Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind, ihre Verpflichtungen aus dem Übereinkommen wirksam erfüllen, wird davon abhängen, inwieweit Vertragsparteien, die entwickelte Länder sind, ihre Verpflichtungen aus dem Übereinkommen betreffend finanzielle Mittel und die Weitergabe von Technologie wirksam erfüllen, wobei voll zu berücksichtigen ist, daß die wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie die Beseitigung der Armut für die Entwicklungsländer erste und dringlichste Anliegen sind.

⁵⁵ Sands, Philippe, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2003, S. 286ff.

⁵⁶ Kellersmann, S. 49; S. 48: „Vielmehr zeichnet sich die Verantwortlichkeit gerade dadurch aus, dass sie sowohl eine gemeinsame als auch eine unterschiedliche ist.“

⁵⁷ Kellersmann, S. 148: Das Konzept der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten kommt nicht nur in den einzelnen Regelungen der Klimarahmenkonvention zum Ausdruck, sondern auch in der Struktur des Verpflichtungsgeflechts. Das Konzept bildet sozusagen die Basis der Konvention.

⁵⁸ Bettina Kellersmann ist der Ansicht, Gemeinsamkeit im Sinne des untersuchten Konzeptes bezieht sich auf die Beteiligung möglichst aller Staaten an internationalen Übereinkommen, denn dadurch können die effektiven Maßnahmen getroffen werden (S. 49).

⁵⁹ Rajamani, S. 121.

Verpflichtungen aus dem internationalen Instrumentarium. Darunter sind vorwiegend generelle Verfahrenspflichten,⁶⁰ vor allem die in Art. 12 der genannten Rahmenkonvention verhältnismäßig klar umrissene Berichterstattungspflicht über nationalen Treibhausgasemissionen.⁶¹

b. Die differenzierte Verantwortlichkeit jeder Staatengruppe und deren jeweilige Pflichten

Aus der Übernahme der Führung bei der Bekämpfung des Klimawandels ergeben sich für die Industriestaaten aus den Übereinkommen Pflichten zweierlei Art: Spezielle umweltrechtliche Verpflichtungen zum Klimaschutz (welche den oben erwähnten generellen Pflichten entgegenstehen und weiter unten tiefer behandelt werden) und Verpflichtungen der Industriestaaten zur Erfüllungshilfe.⁶²

aa. Verpflichtungen zur Erfüllungshilfe (*compliance assistance*)⁶³

Die Erfüllungshilfe verknüpft das Element der gemeinsamen mit dem der unterschiedlichen Verantwortlichkeit.⁶⁴ Industriestaaten sollen Entwicklungsländer dabei unterstützen, die durch die Abkommen übernommenen Verpflichtungen eigenem Land umzusetzen, nämlich durch den Transfer von Technologien und Finanzen. Es geht um Hilfe zur Selbsthilfe, um die sogenannte *capacity building* oder Maßnahmen-Unterstützung.⁶⁵

Während der Technologietransfer dazu dient, die Entwicklungsländer in die Lage zu versetzen, effektive (materielle) Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und dessen Folgen zu treffen, dient der Finanztransfer einer Deckung der Kosten, die durch die Umsetzung der Konvention entstehen. Dafür ist ein Finanzierungsmechanismus vorgesehen – GEF (*Global Environmental Facility*).⁶⁶

α. Erfüllungshilfeverpflichtungen als Gegenleistung für die Übernahme von Verpflichtungen durch die Entwicklungsländer. (Reziprozitätsverhältnis zur Garantie der Effektivität)

Wichtig ist die bereits oben erwähnte Regelung von Art. 4 VII UNFCCC, wonach die Erfüllung der Verpflichtungen der Entwicklungsländer von der Leistung von Erfüllungshilfe

⁶⁰ Vgl. mit Art. 4 UNFCCC, etwa die Pflicht, die Verringerung des Treibhauseffektes zu einer Querschnittsaufgabe der Politik zu machen (Art. 4, I c, f).

⁶¹ Kellersmann, S. 148-150. Dann steckt aber auch eine Asymmetrie, da bei der Übermittlung von Informationen über die Umsetzung ihrer jeweiligen Pflichten an die Vertragsstaatenkonferenz beide Staatengruppen (Entwicklungsländer einerseits, Industriestaaten sowie Staaten, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden andererseits) unterschiedlichen Fristen unterliegen (Art. 12 I).

⁶² Kellersmann, S. 150ff.

⁶³ Zur Erfüllungshilfe siehe vor allem Beyerlin, Ulrich: Umweltvölkerrecht. München: Beck Verlag, 2000, S. 255ff.

⁶⁴ Kellersmann, S. 51.

⁶⁵ Gündling, Lothar: "Compliance Assistance in International Environmental Law: Capacity-Building Through Financial and Technology Transfer", in: ZaöRV, 56 (1996) 3, S. 796-809, S. 805ff.

⁶⁶ Vgl. mit UNFCCC, Art. 4 III, IV (Finanztransfer) und V (Technologietransfer). Nach Abs. IV und VIII ist die Unterstützung in Form von Finanz- und Technologietransfers für diejenigen Staaten zu gewähren, die von den nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen betroffen werden. Bei den zu treffenden Maßnahmen werden nach Abs. IX den Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten Länder voll Rechnung getragen. Staaten, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden, profitieren nicht von dem Finanzierungsmechanismus, unterstützen ihn aber auch nicht (Kellersmann, S. 193 ff; Rajamani, S. 126).

abhängig gemacht wird. Die allgemeinen Verpflichtungen der Entwicklungsländer werden mit den Verpflichtungen der Industriestaaten durch diese Feststellung sozusagen verknüpft. Dahinter steckt der Gedanke, dass die Fähigkeit der Entwicklungsländer, ihren allgemeinen Verpflichtungen nachzukommen, von der Verfügbarkeit finanzieller Mittel und Technologien abhängt.⁶⁷

bb. Spezielle umweltrechtliche Verpflichtungen⁶⁸ der Industriestaaten zum Klimaschutz

Nach Art. 4 II a) UNFCCC sind Industriestaaten und Staaten im Übergang zur Marktwirtschaft verpflichtet, nationale Politiken zu beschließen und entsprechende Maßnahmen zur Abschwächung der Klimaänderungen zu ergreifen. Allerdings ist die UNFCCC eben nur eine Rahmenkonvention.⁶⁹ Eine Konkretisierung dieser Regel erfolgte durch das Kyoto-Protokoll, was zunächst näher erläutert wird.⁷⁰

IV. NIEDERSCHLAG DES KONZEPTS IM KYOTO-PROTOKOLL

1. Die klare Asymmetrie klimaschutzbezogener Verpflichtungen

Nach den Ergebnissen des IPCC-Berichtes aus den 1990er Jahren wird die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre während der nächsten 200 Jahren weiter steigen, auch wenn die Emissionen nach heutigem Stand stabilisiert würden. Infolge dieser Erkenntnisse beschloss die erste Konferenz der Vertragsstaaten des UNFCCC im Jahr 1995 in Berlin, dass die Verpflichtungen nach der Rahmenkonferenz zu schwach seien, um überhaupt eine Verbesserung der klimatischen Situation herbeiführen zu können. In diesem Zusammenhang wurde 1997 das Kyoto-Protokoll ins Leben gerufen, welches konkrete Reduzierungspflichten für Industriestaaten enthält.⁷¹ Das Protokoll trat 2005 in Kraft, nachdem es von 55% der Annex I-Staaten, die 55% der CO₂-Emissionen repräsentieren, ratifiziert wurde.

⁶⁷ Kellersmann, S. 193ff.

⁶⁸ Umweltrechtliche Verpflichtungen sind materielle Verpflichtungen, die unmittelbar eine Verbesserung der Umweltsituation herbeiführen sollen.

⁶⁹ Rajamani, S. 126.

⁷⁰ Zur Rechtsnatur des Konzepts siehe Beyerlin, Ulrich, Different Types of Norms in international environmental law, in: Bodansky, Daniel/Brunnée, Jutta/Hey, Ellen: The Oxford Handbook of International Environmental Law, New York: Oxford University Press, 2007: "(...) differentiated responsibility itself is not a rule but rather a principle functioning as a source from which subsequent rules may emerge" (S. 442); "the concept of common but differentiated responsibilities appears to be a principle that has, not yet, however, gained customary legal status" (S. 447). Siehe auch Shelton, Dinah, Equity, in: The Oxford Handbook..., S. 657: "The legal status of common but differentiated responsibilities is, in fact, not entirely clear. It is referred to explicitly and applied in several multilateral environmental agreements, but whether it is a fundamental principle of international environmental law, a bundle of some or all of the above factors that lead to equitable decision-making, or itself a rule of equity remains debated". Über eine mögliche völkergewohnheitsrechtliche Geltung des Konzepts vgl. auch Kellersmann, S. 54ff. und Beyerlin, Ulrich, Umweltvölkerrecht. München: Beck Verlag, 2000, S. 126: "Wegen seines noch wenig konturierten Pflichtgehaltes dürfte es (das Konzept) aber gleichfalls noch nicht zu einer völkergewohnheitsrechtlichen Regel verdrängt haben". Übrigens brach Die ILA (International Law Association) 2002 New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development ein (proposed), das Konzept der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeit sei ein von sieben leitenden Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung: Prinzipien, die beabsichtigen, wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Interessen – die drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung – auf eine ausgewogene Weise zu integrieren (Cordonier Segger, S. 54-56).

Nach Art. 3 Nr. 1 des Protokolls verpflichten sich die Anhang I-Parteien⁷², innerhalb des Verpflichtungszeitraums 2008 bis 2012 (des sogenannten *first commitment period*) ihre gesamten Emissionen an Treibhausgasen um mindestens 5% unter das Niveau von 1990 zu senken. Gemäß Nr. 2 musste jede in Anlage I aufgeführte Vertragspartei bis zum Jahr 2005 bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Protokoll nachweisbare Fortschritte erzielt haben.

Für die Entwicklungsländer wurden keine derartig konkrete Verpflichtung vereinbart, d.h., sie sind von der Pflicht, ihre Treibhausgasemissionen zu reduzieren, ausgenommen. Es werden lediglich die nach der UNFCCC bestehenden Verpflichtungen bestätigt und andere prozedurale Verpflichtungen statuiert. Die darin liegende deutliche Asymmetrie zwischen den Verpflichtungen beider Staatengruppen bringt das Konzept der CBDR zum Ausdruck.⁷³ Nach Ansicht der Literatur sei eine solche Konstruktion des Protokolls erforderlich gewesen, um eine zahlreiche Teilnahme von Entwicklungs- und Schwellenländern (Ländern auf dem Weg zur Industrialisierung, *fast growing developing countries*) am Protokoll zu sichern, denn anderenfalls hätte diese Staatengruppe das Protokoll nicht unterschrieben.⁷⁴

Zugleich sieht das Protokoll drei Mechanismen vor, um den Parteien bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu helfen, nämlich die *joint implementation* (Art. 6), das *emissions trading* (Art. 17) zwischen Anhang I-Parteien, sowie den *clean development mechanism* (CDM, Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung, Art. 12) zwischen Anhang I-Parteien und nicht-Anhang-I-Parteien (Entwicklungs- und Schwellenländer).⁷⁵

Durch die *joint implementation* kann jede in Anlage I aufgeführte Vertragspartei zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach Artikel 3 Emissionsreduktionseinheiten, die sich aus Projekten zur Reduktion der Emissionen oder zur Verstärkung des Abbaus solcher Gase in jedem Bereich der Wirtschaft ergeben, jeder anderen in Anlage I aufgeführten Vertragspartei übertragen oder von jeder anderen aufgeführten Vertragspartei erwerben. Durch *emissions trading* können sich Anhang I-Parteien währenddessen an dem Handel mit Emissionen beteiligen, um ihre Verpflichtungen aus Artikel 3 zu erfüllen.⁷⁶

Zweck des CDM ist es, Entwicklungsländer dabei zu unterstützen, eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen, und die Industriestaaten dabei zu unterstützen, die Erfüllung ihrer quantifizierten Emissionsbegrenzung- und Reduktionsverpflichtungen aus Artikel 3 zu erreichen. Aus Projektmaßnahmen in Industriestaaten werden sich zertifizierte Emissionsreduktionen ergeben, welche zunächst durch die in Anlage I aufgeführten Vertragsparteien als Beitrag zur Erfüllung eines Teiles ihrer Reduktionsverpflichtungen verwendet werden können.⁷⁷ Der CDM stellt einen unmittelbaren Ausdruck der CBDR dar:

⁷² Siehe hierzu Birnie/Boyle, S. 526.

⁷³ Industrieländer und Länder, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden.

⁷⁴ Kellersmann, S. 155.

⁷⁵ Harris, *The European Union and Environmental Change*, S. 325.

⁷⁶ Rajamani, S. 127.

⁷⁷ Halvorsen, S. 257.

⁷⁸ Thoms, Laura: "A Comparative Analysis of International Regimes on Ozone and Climate Change with Implications for Regime Design", in: *Columbia Journal of Transnational Law* 41 (2003) 3, S. 819/820. Zu *clean development mechanism* siehe auch Childs, S. 247/248.

Es geht um eine Partnerschaft zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern, bei der jeder seine eigenen Verpflichtungen hat, damit alle durch gegenseitige Unterstützung ein globales Problem lösen können.⁷⁸

2. Kritik am Protokoll: Das globale Klimaproblem kann durch das Protokoll nicht vollkommen bekämpft werden

Gemessen an der wissenschaftlichen Beurteilung des Zustands des Weltklimas in den IPCC-Berichten sind auch die im Kyoto-Protokoll vorgesehenen Schritte zur Bekämpfung der Klimawandels unzureichend.⁷⁹ Auch wenn die Reduzierungsziele des Protokolls vollkommen erreicht werden, würde dies eine Reduktion um lediglich 5% der Emissionen der Industriestaaten erbringen. In der Tat sind einige Wissenschaftler der Ansicht, GHG-Emissionen müssten um mindestens 60% reduziert werden, um den heutigen Stand der Konzentration in der Atmosphäre zu stabilisieren und somit das Chaos im globalen klimatischen System zu verhindern.⁸⁰

Auch der im Protokoll vorgesehene Handel mit Emissionszertifikaten wird vom Schrifttum kritisiert. Bei der Auslegung von Art. 3 Nr. 10/11 i.V.m. Art. 6 falle insbesondere ins Gewicht, dass für Staaten, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden, ein von 1990 abweichendes Basisjahr festgelegt wird (Art. 3 Nr. 5 des Kyoto-Protokolls). Das kann zur Folge haben, dass beispielsweise die Russische Föderation, der nach Anhang B des Protokolls keine Reduzierungspflicht obliegt und die schon 1990 infolge des Zusammenbruchs ihre Treibhausgase um 30% gegenüber einem früheren Basisjahr gesenkt hat, nun Gutscheine für Emissionen verkaufen kann, die nie entstanden sind.⁸¹

Die stärkste Kritik am Protokoll betrifft jedoch die Ausnahme aller Entwicklungsländer von Reduktionspflichten, ebenso wie seine fehlende Nichtratifizierung durch die Vereinigten Staaten. Die USA, welche weltweit für ein Viertel der GHG-Emissionen verantwortlich sind, verweigern immer noch eine Ratifizierung des Kyoto-Protokolls. Hauptargument dafür ist die Abwesenheit von konkreten Verpflichtungen (Art. 3 des Protokolls) für Schwellenländer, vor allem China und Indien: Solange diese Staaten, die für einen großen Anzahl von Emissionen verantwortlich sind, keine Verpflichtungen haben, sollten dasselbe auch für die USA gelten⁸², so der Ansicht der Vereinigten Staaten.⁸³

⁷⁹ Rajamani, S. 130.

⁸⁰ Kellersmann, S. 155.

⁸¹ Harris, *The European Union and Environmental Change*, S. 314.

⁸² Kellersmann, S. 155. Der selben Ansicht ist Thoms, S. 821: The actual reduction achieved will be even lower than that it appears from the face of the agreement due to "hot air" trading. Under the Kyoto Protocol, Russia and the Ukraine are permitted to increase emissions 50% and 120% respectively from their current depressed levels. Because neither nation is expected to come closer to such increases, they will automatically achieve surplus "reductions" available for emissions trading. These "hot air" credits can be purchased by a nation such as Japan as an alternative to reducing emissions; thus, both nations will meet their Kyoto target without implementing any real greenhouse gas reduction measures.

⁸³ Halvorsen, S. 250.

⁸⁴ Die Resolution 98 des US-Senats am 25. Juli 1997 gab vor, dass ein Protokoll, das neue Verpflichtungen für die Industriestaaten enthält, nur ratifiziert wird, falls es auch zu Lasten der Entwicklungsländer Reduzierungsverpflichtungen vorsieht, und zwar

Währenddessen argumentieren die Schwellenländer, welche immerhin ihre wirtschaftliche Entwicklung auf Kosten der Umwelt vorantreiben und tatsächlich bereits zu den größten Treibhausgasemittenten der Welt zählen,⁸⁴ dass solange die USA nicht Vertragspartei des Protokolls seien, sie eben auch keine Vereinbarung über Reduktierungsverbindlichkeiten treffen werden.⁸⁵ China beruft sich außerdem nach wie vor auf die historische Verantwortung der Industriestaaten für den heutigen Stand des globalen Klimas und versucht auf diese Weise, „sein Recht auf schnelle und umweltunfreundliche Industrialisierung zu rechtfertigen.“^{86 87}

Jedes Klimaschutzregime, das es nicht schafft, den USA und auch den Entwicklungsländern Reduktionsverpflichtungen aufzuerlegen, ist zum Scheitern verurteilt, und zwar sowohl aus wissenschaftlichen als auch aus politischen Gründen.⁸⁸ Jedoch gilt es auch zu bedenken, dass auch dann, wenn die USA das Protokoll ratifizieren würden, die Emissionsreduzierungen sich nicht wesentlich auf das klimatische System auswirken würden: Wie bereits erwähnt, ist die nach dem Protokoll vereinbarte Reduktion von 5,2% weit entfernt von den 60% bis 80%, die nach Affassung des IPCC notwendig wären, um die Klimakatastrophe zu verhindern.⁸⁹ In jedem Fall ist die Geschichte des Kyoto-Protokolls ohne die US-Ratifizierung noch weiter von einem glücklichen Ende entfernt. Denn dies erlaubt mehreren Vertragsparteien die Erfüllung ihrer Verpflichtungen durch das *hot air trading*.⁹⁰

V. BEWERTUNG UND AUSBLICK

Wie gezeigt, reichen die gegenwärtigen Instrumente nicht aus, um eine ausreichende Bekämpfung des klimatischen Problems zu gewährleisten. Denn allein können die Industriestaaten das Problem nicht lösen.⁹¹ Diese Erkenntnis berührt auch das Konzept der

innerhalb des gleichen Verpflichtungszeitraums. Aus dieser Zurückhaltung lässt sich der Schluss ziehen, dass eine prinzipielle Rechtspflicht für eine Differenzierung zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten und damit eine Pflicht zur Anwendung des Konzepts der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten nicht anerkannt wird (Kellersmann, S. 326/327). Vgl. dazu Harris, Paul G.: „Common but differentiated responsibility: the Kyoto Protocol and United States Policy“, in: N.Y.U. Environmental Law Journal 7 (1999), S. 35ff. Harris ist der Ansicht, „the U.S. government accepted and actively promoted the CBDR principle in the climate change negotiations“ (S. 36).

⁸⁴ China belegt bereits den zweiten Platz, innerhalb weniger Jahrzehnte wird es sogar den Ersten besitzen (Harris, The European Union and Environmental Change, S. 315). Vgl. hierzu Reuters: China says impact of climate change clearer daily, 01.06.2007.

⁸⁵ Halvorssen, S. 250. Siehe hierzu Reuters: „India to resist Bush pressure on global warming“, Y.P. Rajesh, 03.06.2007.

⁸⁶ The New York Times, „China Issues Plan on Global Warming, Rejecting Mandatory Caps on Greenhouse Gases“, Jim Ardley und Andrew C. Revkin, 05.06.2007; Reuters: „China shrugs off EU calls for climate change action“, 29.05.2007; Reuters: „China set to confront climate change, defend growth“, Chris Buckley, 03.06.2007; The Guardian: „China unveils climate change plan“, Jonathan Watts, 04.06.2007; BBC: „China climate stance challenges UK“ und „China unveils climate change plan“, 04.06.2007; Reuters: „Experts react to China's climate change plan“, 04.06.2007.

⁸⁷ Danach lässt es sich fragen: *Will we ever solve the climate change problem with this approach? Is this the legacy we will leave for the future generations? When flood, drought, and famine take hold across the planet they will ask, what were they thinking? The scientific community has given enough warning to indicate that drastic action needs to be taken* (Halvorssen, S. 250).

⁸⁸ On a scientific level, emissions from either the United States or a number of developing nations can easily overcome any progress achieved by the climate change regime. The United States is one of the largest emitters of greenhouse gases, and the IPCC expects greenhouse gas emissions from developing nations to exceed those from industrialized nations sometime between 2015 and 2020. Politically, without binding limits on either the United States or developing nations, parties to the protocol will be reluctant to agree to further emissions cuts due to competitiveness concerns (Thoms, S. 822).

⁸⁹ Childs, S. 235: *The Kyoto Protocol's current effectiveness in slowing global warming is far less than a drop in the bucket. It is a drop in the ocean.*

⁹⁰ Thoms, S. 821.

⁹¹ Harris, The European Union and Environmental Change, S. 315.

gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeit von Industriestaaten und Entwicklungsländern und seine Niederlegung in den internationalen Instrumenten, nämlich der UNFCCC und des daraus resultierenden Kyoto-Protokolls. Somit muss das Konzept der CBDR überdacht werden.

Es zeigt sich, dass das Konzept der CBDR eingeschränkt werden muss. Erstens sollte es nur für einen Zeitraum gelten, der den Entwicklungsländern ausreicht, um das gleiche Wachstumsniveau der Industriestaaten zu erzielen, während sie sich gleichzeitig am Umweltschutz beteiligen. Dagegen sollte nicht beabsichtigt sein, ein permanentes und statisches Arrangement zu instituieren. Sobald die Unterschiede zwischen beiden Staatengruppen nicht mehr vorliegen, muss auch die ungleiche Behandlung aufhören.

Zweitens darf das Konzept der CBDR nicht mit dem Ziel und dem Zweck des jeweiligen Abkommens unvereinbar sein. Führt die Implementierung des Konzepts zu einer Behinderung des Ziels und des Zwecks des Abkommens, dann bedarf das Konzept einer Korrektur.⁹² Im Fall des Kyoto-Protokolls bedeutet dies, dass wenn das Konzept der CBDR, welche die Befreiung aller Entwicklungsländer von konkreten Reduktionspflichten zugrundelegt, nicht zu einer Verbesserung bzw. Stabilisierung der THG-Konzentrationen in der Atmosphäre beitragen kann – welche eigentlich Ziel des Protokolls ist –, dann muss das Konzept anders strukturiert werden.

Eine der vom Schrifttum vorgesehenen Lösungsmöglichkeiten ist die Einräumung von Reduktionszielen (*absolute compliance norms*) allen Entwicklungsländern. Vorteil dieser Lösung ist es, dass alle Entwicklungsländer den Weg eines umweltfreundlichen Wachstum gehen würden, „*obviating the necessity of re-addressing this problem in twenty years*“.⁹³ Jedoch ist diese Alternative schwer durchführbar: *less developed countries* könnten nicht eine solche Verantwortung übernehmen, denn die Lösung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Probleme solle zu Recht bevorzugt werden.

Schon eher praktikabel erscheint die Einbeziehung von Schwellenländern in die Reduktionspflichten ab 2012. Es geht um die Schaffung einer neuen Liste (Annex C) neben der Annex1-Liste des Kyoto-Protokolls und eines *Annex C Mitigation Fund*, wodurch Schwellenländern wie China, Indien, Brasilien, Südafrika und Mexiko (aber auch Südkorea und Taiwan, Singapur, Argentinien, Israel, Chile) Reduktionsprozentwerte eingesetzt würden. Diese neue Liste (Annex C) stünde im Einklang mit dem Konzept der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeit. Die Liste wäre auch mit dem Ziel und Zweck der UNFCCC und des Kyoto-Protokolls vereinbar, während es gleichzeitig die nachhaltige Entwicklung fördern würde. Somit würden die Hauptinteressen der Entwicklungsländer, wie z.B. wirtschaftliches Wachstum und Beseitigung der Armut mit dem Hauptinteresse der Industriestaaten, dem Klimaschutz, in Einklang gebracht.⁹⁴

⁹² Halvorssen, S. 255, S. 259: If the major GHG-emitting developing countries are not given binding reduction commitments, the CBDR principle will have been taken beyond the limits of the object and purpose of the Climate Convention.

⁹³ Weisslitz, S. 476.

⁹⁴ Halvorssen, S. 251/252.

Durch den *Annex C Mitigation Fund*, welcher beispielsweise durch eine internationale Privatbank geleitet werden könnte⁹⁵, würden die Schwellenländer zunächst in die Lage versetzt, ihre jeweiligen Reduzierungsziele zu erreichen, ohne ihr wirtschaftliches Wachstum tiefgreifend abbremsen zu müssen.⁹⁶ Indem sich neue Entwicklungsländer auf den Wege der Industrialisierung machen und ihre Emissionen ansteigen, würden diese Länder in die neue Liste hineingeschoben, sodass sie zusätzliche fünf Jahren für die Erreichung ihrer Reduzierungspflichten hätten.⁹⁷

Mit der Schaffung dieser neuen Liste im Kyoto-Protokoll könnten die USA (und auch Australien) die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls nicht mehr mit dem Argument ablehnen, dass Länder wie China und Indien nach dem Protokoll keine Emissionsreduzierungspflichten treffen.⁹⁸ Von den *least developed countries* wird lediglich erwartet, dass sie gemäß ihrer jeweiligen Leistungsfähigkeiten freiwillige Reduzierungspflichten eingehen und hauptsächlich, dass sie die Förderungsmittel zur Beseitigung der Auswirkungen des Klimawandels erhalten und diese anwenden.⁹⁹

*Looking at the planet as a whole, it makes no difference where the GHGs are reduced, because the atmosphere is one global system with no borders.*¹⁰⁰

⁹⁵ Halvorssen, S. 261.

⁹⁶ Halvorssen, S. 248.

⁹⁷ Halvorssen, S. 259/260.

⁹⁸ Halvorssen, S. 263. Die Bundestaaten Kalifornien und New Jersey sind bereits freiwillige neue Reduktionsziele eingegangen. Siehe hierzu Reuters: "New Jersey governor signs toughest U.S. carbon law", Timothy Gardner, 06.07.2007; Reuters: "Schwarzenegger, Ban call for action on climate", Deborah Zabarenko, 24.09.2007; Reuters: "Schwarzenegger urges U.N. to move on climate change", Jeff Mason, 24.09.2007.

⁹⁹ Harris, EU, S. 326.

¹⁰⁰ Halvorssen, S. 257.

DAS VORSORGEPRINZIP IM VÖLKERRECHT¹

Felipe Rocha dos Santos²

Einleitung

Bei der Handlung von Umweltgefährdungen und Informationsmangel war es lange die traditionelle Lösung der Staaten, auf den Beweis von tatsächlichem Schaden zu warten, bevor aktive Korrekturmaßnahmen ergriffen werden, und Vorbeugungsmaßnahmen auf bekanntlich schädliche Tätigkeiten zu beschränken (das so genannte *assimilative capacity approach*).³

Kurz gesagt, die „assimilative Kapazität“ entspricht der Vermutung, dass die Umwelt die Fähigkeit habe, Abfallprodukte bis zum Gegenbeweis ohne nachteilige Folgen absorbieren zu können.⁴

Ein solcher Gedanke setzt voraus, dass die Wissenschaft Gefährdungen der Umwelt genau voraussagen und die entsprechenden technischen Lösungen nach einer solchen Prognose anbieten kann, um die Gefahren abzuschwächen. Es wird angenommen, dass es wissenschaftlich effizienter ist, erst nach der Ermittlung des Schadens zu agieren.⁵

Allerdings hat die Vormacht dieses Verhaltens im internationalen Recht häufig zu ineffizienten Ergebnissen geführt, die ungünstige Nachwirkungen für die Umwelt ausgelöst haben. Deswegen haben sich im Laufe der Zeit vorsorgende Einstellungen entwickelt, hauptsächlich seit den 1970er Jahren, um präventive Maßnahmen auch dann zu bevorzugen, wenn die Schädlichkeit noch nicht wissenschaftlich ermittelt wurde.⁶

Der neue vorsorgende Gedanke basiert auf ganz verschiedenen Prämissen, wie der Verwundbarkeit der Umwelt, der Beschränkung der Wissenschaft in Bezug auf genaue Prognosen von Umweltrisiken, und der Verfügbarkeit über alternative und weniger schädliche Techniken. Das stellt im Umweltvölkerrecht einen Paradigmenwechsel dar, weil solche Voraussetzungen nicht wissenschaftlich und anthropozentrisch, sondern hauptsächlich umwelt-zentrisch geprägt sind.⁷

¹ Artigo originalmente escrito e apresentado em forma de seminário no âmbito da disciplina "Seminário de Direito Internacional Público sobre o Regime de Proteção do Clima" (Völkerrechtliches Seminar zum Klimaschutzregime), ministrada pelo Prof. Dr. Thilo Marauhn, M. Phil., durante o Semestre de Verão de 2007 na Universidade Justus-Liebig de Gießen, Alemanha (Justus-Liebig-Universität Gießen), no contexto do Programa de Intercâmbio CAPES/DAAD/UNIBRAL, integrado pelo autor na condição de bolsista (de outubro de 2006 a outubro de 2007).

² Acadêmico do oitavo semestre da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Valho-me do ensejo para reiterar meu sincero agradecimento à Profa. Dra. Claudia Lima Marques e à Faculdade de Direito da UFRGS pela oportunidade de compartilhar o trabalho e a pesquisa desenvolvidos na Alemanha por meio da presente publicação.

³ TROUBWORST, Arie. *Evolution and status of the Precautionary Principle in International Law*. Kluwer International: The Hague/London/New York, 2002. S.285.

⁴ WIENER, Jonathan B. *Precaution*. In: BODANSKY, Daniel [Hrsg.]. *International Environmental Law*. Oxford University Press: New York, 2007. S.604.

⁵ MCINTYRE, Owen et al. *The precautionary principle as a norm of customary international law*. In: *Journal of Environmental Law*, 9, 2. S.222.

⁶ TROUBWORST, Arie. *Evolution and status of the Precautionary Principle in International Law*. Kluwer International: The Hague/London/New York, 2002. S.285.

⁷ MCINTYRE, Owen et al. *The precautionary principle as a norm of customary international law*. In: *Journal of Environmental Law*, 9, 2. S.222.