

Warum harzt das Kyoto-Protokoll?

Alle Jahre wieder finden Verhandlungen über den Klimaschutz statt mit – je nach Einschätzung – mangelndem bis mässigem Erfolg. Erst vier Jahre nach Verabschiedung des Kyoto-Protokolls konnten sich die Vertragsstaaten im Herbst 2001 in Marrakesch auf einen Vertragstext einigen, der aber in der jetzigen Form nur wenig zum Klimaschutz beiträgt. Warum tun sich die Staaten so schwer mit dem Kyoto-Protokoll? Noch immer nehmen die Treibhausgasemissionen zu, obwohl schon seit Jahren über eine Reduktion diskutiert wird. Mehr und rascheren Erfolg hatte dagegen das Aushandeln eines Abkommens zum Schutz der Ozonschicht. Die Verträge zur Reduktion ozonabbauender Substanzen gelten als Vorbild für die Weiterentwicklung von internationalen Umweltverträgen. Das Vertragsmodell mit Rahmenvertrag und darauf aufbauenden Protokollen hat sich hier bewährt, so dass es auch zur Regelung des Klimaschutzes angewendet wurde. Die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge hängt jedoch letztlich vom Wohlwollen der Staaten ab. Gerade deswegen wird versucht, Erfüllungshilfen und -kontrollen in die Verträge einzubauen, um die Staaten in ihren Vertragspflichten zu unterstützen, aber auch zu kontrollieren.

Ziehen wir Bilanz über die Wirkung von zwei bedeutenden völkerrechtlichen Verträgen im Umweltschutz: dem Abkommen zum Schutz der Ozonschicht und der Klimakonvention:

- 16 Jahre nach Unterzeichnung des *Wiener Übereinkommens zum Schutz der Ozonschicht* und 14 Jahre nach Unterzeichnung des *Montreal-Protokolls über Stoffe, welche die Ozonschicht abbauen* hat die weltweite Produktion von Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKWs) um 88% abgenommen. In den Industrieländern ist sie sogar um 95% zurückgegangen.
- Anders bei den Treibhausgasen: Seit der Verabschiedung der Klimakonvention in Rio de Janeiro vor rund 10 Jahren ist der weltweite Ausstoss von Kohlendioxid, dem wichtigsten Treibhausgas, um 8% *gestiegen* – Tendenz zunehmend! Dies obwohl im Grundsatz klar ist, dass der Ausstoss der Treibhausgase gesenkt werden sollte. Diese Einsicht haben 186 Nationen inklusive der USA mit der Unterzeichnung der Klimakonvention und bisher 84 Staaten mit ihrer Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls bekräftigt.

Warum diese gegenläufigen Entwicklungen? Warum "funktioniert" der Vertrag, der uns vor dem Ozonloch schützt, hingegen tun sich die Staaten so schwer damit, das Klimaschutz-Protokoll zu ratifizieren?

Erfolgsstory Ozonschutz

Das *Ozonregime* (s. Kästchen *Begriffe* unten) gilt allgemein als Musterbeispiel eines erfolgreichen Vertrages im Umweltvölkerrecht. Mit dem ersten Vertrag, dem *Wiener Abkommen zum Schutz der Ozonschicht*, haben die Staaten das Problem des Ozonlochs anerkannt und ein gemeinsames Vorgehen zum Schutz der Ozonschicht beschlossen. Erst im *Montreal-Protokoll über Stoffe, welche die Ozonschicht abbauen*, sind die genauen Reduktionsmengen und der Fahrplan festgelegt worden. Durch Änderungen des Protokolls wurden im Laufe der Zeit weitere Substanzen aufgenommen, die in der Zwischenzeit als schädlich erkannt wurden, um auch deren Emissionen zu reduzieren.

Mit dem System *Vertrag plus daran anschliessende Protokolle* ist ein Vertragsmodell entwickelt worden, das sich gerade im Umweltbereich bewährt hat: Laufend können neue wissenschaftliche Erkenntnisse eingebaut und der Vertrag daran angepasst werden. So handelt es sich um eine Art "dynamische" Regelung und nicht um ein starres Vertragswerk, das sich nur noch mit Mühe abändern lässt.

Das Bild des Ozonlochs ging um die Welt, und die negativen Folgen davon verstanden die Leute schnell: Von den Folgen, z.B. Hautkrebs, sind auch Einzelne betroffen. Und das Wichtigste: Auch die Industrieländer sind direkt betroffen, so dass es im Interesse dieser Staaten lag, schnell zu handeln.

Die Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW), die das Ozonloch verursachen und die es zu reduzieren galt, wurden von einer relativ kleinen Anzahl grosser Firmen produziert. Technisch waren sie relativ leicht zu ersetzen. Die FCKW-Produzenten konnten die Herstellung der Ersatzstoffe gleich selber übernehmen.

Sorgenkind Klimaschutz

Das Klimaproblem ist ungleich komplizierter. Erstens sind die globale Klimaerwärmung und deren Folgen für Mensch und Umwelt nicht sofort wahrnehmbar. Es ist schwierig, den Zusammenhang von Ursache und Wirkung aufzuzeigen. Zweitens stammen die Treibhausgase aus verschiedenen Quellen und hängen von unterschiedlichen Sektoren der Gesellschaft ab. Massnahmen zur Senkung der Emissionen werden dadurch erschwert. Zudem beinhalten sie Verhaltensänderungen der Industriegesellschaft, die schwierig zu bewirken sind (z.B. der Ersatz fossiler Energieträger). Auch ist drittens der Zusammenhang einer Reduktion durch den Einzelnen hier und heute mit den Folgen auf die Klimaänderung überall und irgendwann nicht unmittelbar nachvollziehbar. Und viertens sind primär die Industrieländer die Verursacher des Problems und die Entwicklungsländer die von den Folgen am stärksten Betroffenen.

An der dritten Konferenz der Vertragsstaaten (COP-3) 1997 in Kyoto einigten sich die Unterzeichnerstaaten der Klimakonvention auf das so genannte *Kyoto-Protokoll*, mit dem der Bedrohung der Klimaerwärmung entgegnet werden soll. Das Protokoll beinhaltet eine spezielle Klausel mit verschiedenen Stufen der Verpflichtung, mit der verhindert werden soll, dass sich nur die Betroffenen und weniger die Verursacher am Klimaschutz beteiligen. Mit dieser Klausel wurde das sogenannte *Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verpflichtung* angewandt (siehe Kasten *Forschungsfragen*). In einem ersten Schritt verpflichteten sich alle Parteien, ihre Politiken und Massnahmen nach dem allgemeinen Ziel der Klimakonvention auszurichten. Erst in einem zweiten Schritt verpflichteten sich die Industrieländer (Anhang I-Staaten), ihre Treibhausgasemissionen innerhalb des Verpflichtungszeitraums 2008-2012 insgesamt um mindestens 5% unter das Niveau von 1990 zu senken. Vorschriften darüber, was, wann und wie zu ändern ist, fehlen im Kyoto-Protokoll. Explizit ist nur das Reduktionsziel festgelegt.

Steiniger Weg von Kyoto nach Marrakesch

Erst an der siebten Konferenz der Vertragsstaaten (COP-7) in Marrakesch konnten sich die Parteien endlich auf ein Vertragswerk einigen, das als Grundlage für die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls dienen soll. Die Mechanismen des Protokolls wurden soweit konkretisiert, dass ihr Inhalt klar ist und die Staaten nun wissen, zu was sie sich verpflichten und was sie anschliessend wie umsetzen müssen. Das Kyoto-Protokoll wird in Kraft treten, sobald es mindestens 55 Länder ratifiziert haben, die zusammen für mindestens 55% der Treibhausgasemissionen der Industrieländer im Jahr 1990 verantwortlich sind.

Der Verhandlungsprozess, der schliesslich zum vorliegenden Vertragstext führte, entpuppte sich als äusserst schwierig. Dementsprechend ist das Protokoll auch weniger griffig, als von Seiten des Klimaschutzes erhofft wurde. Die anfangs andauernde Diskussion über Ursache und Wirkung der Klimaerwärmung sowie diejenige über Art und Weise von Instrumenten (flexible Mechanismen) verzögerten die Einigung auf einen wirksamen Klimaschutz. Politisches Kalkül und ökonomische Schwierigkeiten bewirkten zudem, dass die Konferenzen der Vertragsstaaten zwischen Kyoto und Marrakesch ohne Konsens zu Ende gingen. Während dieser Zeit wurde bereits als Erfolg gewertet, dass sich die Vertragsparteien regelmässig einmal pro Jahr trafen und die Verhandlungen nicht abgebrochen wurden. Bei regelmässigen Treffen können die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse in die Verhandlungen eingebracht werden, die Klimakonvention und das Protokoll sind daher bezüglich Anpassungsfähigkeit positiv zu bewerten. Dies war und ist ein wichtiger Faktor, um den Prozess des Klimaregimes zu steuern.

Erschwerend für die Verhandlungen kam hinzu, dass die USA, die mit 34% für den grössten Teil der Treibhausgasemissionen verantwortlich sind, im Frühjahr 2001, kurz vor der COP-6bis in Bonn, dem Kyoto-Protokoll eine Absage erteilten. Durch das Abseitsstehen der USA erhielten u.a. die GUS und Japan grosses Gewicht im Verhandlungsprozess, da ohne ihre Mitwirkung die oben genannten 55% nicht zu erreichen sind. Die beiden Länder nutzten diese Situation und liessen sich ihre Mitwirkung beim Protokoll mit weitreichenden Konzessionen versüssen. Die GUS erlangte in Marrakesch eine Verdoppelung der ihr in Bonn zugestandenen Senkenleistung, von 17.6 MtC/Jahr auf 33 MtC/Jahr. Japan erhielt u.a. das Zugeständnis, dass ein Land die flexiblen Mechanismen auch dann anwenden darf, wenn es seinen Reduktionsverpflichtungen nicht nachkommt.

Wird auch etwas geschehen?

Im Völkerrecht fehlt eine zentrale "Weltpolizei", welche die Umsetzung der vereinbarten Übereinkommen sicherstellt und Verstösse ahndet. Deshalb werden mit jedem Abkommen auch Institutionen geschaffen, welche die Einhaltung des Vertrags überprüfen und sich um dessen rechtlichen Ausbau bemühen.

Im Rahmen des Kyoto-Protokolls wird nach seinem Inkrafttreten ein *Compliance Committee* (eine Art Kontrollausschuss) eingesetzt, das im Fall von Problemen mit der Umsetzung des Protokolls oder Streitigkeiten zwischen Staaten angerufen werden kann. Die Zusammensetzung und Aufgaben dieses Komitee sind in Marrakesch festgelegt worden. Auch steht nun fest, dass ein Land, das sein Reduktionsziel nicht erreicht, den Fehlbetrag in der nächsten Verpflichtungsperiode mit einem Aufschlag von 30% kompensieren muss. Die Idee eines *Compliance Committee* ist relativ neu im Völkerrecht und existiert erst in wenigen Verträgen im Umweltbereich.

Widersprüche zwischen Verträgen sind vorprogrammiert

Mit wachsender Zahl völkerrechtlicher Verträge erhöht sich die Gefahr von Widersprüchen. So sind die Ersatzstoffe für FCKW starke Treibhausgase (siehe auch *Climate Press* Nr. 12/2001 unter www.proclim.ch/Press.html). Interessenkonflikte gibt es auch bei den Wäldern: Im Kyoto-Protokoll wird

Wald in erster Linie als Senke und Speicher von Treibhausgasen betrachtet. Sollten Staaten nun Forstprogramme von ertragsreichen Baumplantagen mit Monokulturcharakter stark fördern, widerspricht das der in der Biodiversitätskonvention geförderten Artenvielfalt. Unsachgemässe Waldbewirtschaftung verstärkt zudem die Bodendegradation und kann zur Wüstenbildung beitragen.

Andererseits sind die Widersprüche zwischen den Verträgen auch eine Chance, durch deren engere Abstimmung nicht einzelne Teilsysteme zu optimieren, sondern integrale Lösungen anzustreben. Nachhaltigkeit ist nur so zu erreichen.

Ein erstes Schrittlchen ist gemacht

Das Kyoto-Protokoll konnte in Marrakesch soweit überarbeitet werden, dass es bis Ende 2002 ratifiziert und in Kraft treten kann. Der Zug steht auf der Schiene und ist zum abfahren bereit. Sobald er losgefahren ist, können Weichen gestellt werden, um die Fahrt in die gewünschte Richtung zu lenken. Für das Kyoto-Protokoll heisst das, dass es möglich sein sollte, es mit weiteren Anpassungen wirksamer zu gestalten – vorausgesetzt, der politische Wille ist in allen beteiligten Ländern – auch in der Schweiz – vorhanden. Wenn sich der eingeschlagene Weg mit den gewählten Mechanismen bewährt, kann auch das Klimaregime einmal als Vorbild für andere Regimes im Umweltschutz hinzugezogen werden. Gerade in Fällen – und die werden sich häufen – wo Umwelt und Ökonomie miteinander verknüpft werden, z.B. bei der Bildung eines Wasserregimes.

Forschungsfragen in Klimaschutz und Völkerrecht:

Der Bereich Handel und Umwelt ist ein wichtiger Komplex völkerrechtlicher Analysen. Die Klimakonvention ist eine von mehr als 200 multi- und bilateralen internationalen Umweltabkommen, dessen Vereinbarkeit mit dem freien Handel nach GATT/WTO diskutiert wird. Inwieweit sind Handel oder Produktion von 'schmutzigen' Produkten durch GATT-Bestimmungen geschützt? Gewisse nationale Umsetzungsmassnahmen in Verbindung mit dem Kyoto-Protokoll könnten Probleme mit den WTO-Regeln verursachen, z.B. mit restriktiven Handelseinschränkungen. Hier stellt sich auch die Frage nach dem Stellenwert des Umweltschutzes im Allgemeinen und des Klimaschutzes im Speziellen innerhalb des Völkerrechts.

Im Umweltvölkerrecht stehen zur Zeit die Bedeutung und Entwicklung verschiedener Rechtsprinzipien in der Diskussion:

- das *Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen*.
- das *Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verpflichtungen*. Nicht alle Vertragsparteien haben die gleichen Pflichten, z.B. werden im Kyoto-Protokoll nur die Industrieländer verpflichtet, Treibhausgasreduktionen vorzunehmen.
- das *Vorsorgeprinzip* – gerade in der Klimakonvention wurde festgehalten, dass das Fehlen absoluter wissenschaftlicher Gewissheit über die schädlichen Auswirkungen einer Tätigkeit kein Grund sein soll, um auf vorsorgliche Gegenmassnahmen zu verzichten.

Im Zusammenhang mit dem Kyoto-Protokoll sind zudem die neuartigen Instrumente, das Compliance Monitoring-System zur Überwachung der Einhaltung des Protokolls und die Flexibilisierungsinstrumente, insbesondere der Handel mit Emissionsrechten, von Interesse.

Begriffe:

Regime: Im Völkerrecht wird damit ein internationales institutionelles System von rechtlich bindenden Regelungen zu einem bestimmten Bereich für einen Kreis bestimmter Akteure bezeichnet. Neben der Bildung eines Klimaregimes spricht man auch vom Ozonregime, internationalen Abfall-Regime und Regime zur Verringerung der sauren Niederschläge.

Konvention: ist wie das **Übereinkommen** oder **Abkommen** ein völkerrechtlicher Vertrag.

Rahmenübereinkommen: ist auch eine völkerrechtliche Konvention, die – wie es der Name impliziert – den Rahmen gibt für weitere Vereinbarungen zwischen den Vertragspartnern. Eine Rahmenkonvention regelt die Beziehungen zwischen den Vertragspartnern und ihre Verpflichtungen in allgemeiner Form und überlässt die konkrete Ausgestaltung Zusatzverträgen, oft Protokollen.

Protokoll: ist eine völkerrechtliche Konvention, die rechtlich und institutionell von einer andern Konvention abhängig ist. Es wird deshalb oft auch als "Zusatzprotokoll" bezeichnet. Mit Änderungen eines Protokolls (oder einer Konvention) werden z.B. die Reduktions-

ziele erhöht und ein neuer Zeitplan festgelegt. Zudem können – wie im Fall des Montrealer Protokolls – weitere Schadstoffe eingebunden werden. Allgemein handelt es sich um ein Verfahren, um den Inhalt der Konvention abzuändern, wobei meistens die Zustimmung der Mehrheit der Parteien erforderlich ist.

Erklärung: Keine völkerrechtlich bindende Konvention, sondern eine 'politisch-moralische' Verpflichtung der sich erklärenden Staaten, das politische Handeln gemäss der unterzeichneten Erklärung auszurichten. Dient oft als erster gemeinsamer Nenner und damit als Vorstufe für eine Konvention.

Unterzeichnung: Gilt als Zustimmung zur Konvention, aber damit ist der Staat noch nicht daran gebunden. Es zeigt aber den Willen des Staates, am Verhandlungsprozess weiter mitzuarbeiten.

Ratifikation: Ein völkerrechtlicher Akt, womit der Staat sich bereit erklärt, an die Konvention gebunden zu werden. Der Staat verpflichtet sich, alles zu unternehmen, um die Konvention auf nationaler Ebene umzusetzen und seine Gesetzgebung danach auszurichten. Hat die erforderliche Anzahl Staaten die Konvention ratifiziert, tritt sie in Kraft und ist damit völkerrechtlich bindend.

Kontaktpersonen:

Prof. Dr. Laurence Boisson de Chazournes, Faculté de droit, Département de droit international public et organisation internationale, Université de Genève; 40, boulevard du Pont d'Arve, 1211 Genève 4. Tel: 022 705 85 44, e-mail: Laurence.boissondechazournes@droit.unige.ch

Prof. Dr. Astrid Epiney, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Institut für Europarecht, Universität Freiburg, Beaugard 11-13, 1700 Freiburg; Tel: 026 300 80 94, e-mail: astrid.epiney@unifr.ch

Dr. iur. Katharina Kummer Peiry, Lehrbeauftragte, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Institut für Europa- und Wirtschaftsvölkerrecht, Universität Bern; Kummer EcoConsult, Chemin de la Forêt 4, 1752 Villars-sur-Glâne (FR). Tel: 026 401 14 51, e-mail: katharina.kummer@bluewin.ch

Internetseiten

http://www.buwal.ch/klima/d/klimapolitik_international.htm
Seite des BUWAL(Stand 2000), enthält die Klimakonvention im Wortlaut.

<http://unfccc.int>
Offizielle Seite der Klimakonvention.