



Julia Schlichting

Die Emissionsberichterstattung

Berichtspflichten im internationalen Klimaschutzrecht
und ihre Umsetzung in das deutsche Recht

Einleitung

Im Jahr 2012¹ jährt sich die Verabschiedung der Klimarahmenkonvention² zum zwanzigsten Mal. Zudem endet in diesem Jahr der erste Verpflichtungszeitraum unter dem Kyoto-Protokoll³, der die Jahre 2008 bis 2012 umfasste. Indes geht das Ringen der Staatengemeinschaft um ein gemeinsames Vorgehen gegen den Klimawandel weiter, ohne dass die internationalen Klimaverhandlungen an Komplexität eingebüßt hätten.

So hat die Staatengemeinschaft auf der jüngst zu Ende gegangenen Konferenz von Durban beschlossen, einen Prozess in Gang zu setzen, der im Abschluss eines für alle Staaten verpflichtenden Abkommens oder eines vergleichbaren rechtlichen Instruments zum Klimaschutz münden soll. Die bewusst offen gehaltene Formulierung des Schlussdokuments von Durban⁴ lässt jedoch alle Hintertüren offen. Hieran zeigt sich erneut, dass die internationale Klimapolitik eine Politik der kleinen Schritte ist.

Diese Arbeit widmet sich einem Teil des Völkerrechtsregimes zum Klimaschutz, der gleichsam den Ausgangspunkt jeder Bemühung um eine wirksame Klimaschutzpolitik darstellt, jedoch in der öffentlichen Aufmerksamkeit weitgehend unbeachtet ist, nämlich der Pflicht der Vertragsparteien zur Berichterstattung über den eigenen Treibhausgasausstoß nach der Klimarahmenkonvention, dem Kyoto-Protokoll und den jeweils dazu ergangenen Beschlüssen der Vertragsorgane.

Durch die Berichterstattung wird eine Wissensgrundlage geschaffen, die als Basis für sämtliche weitergehenden Verpflichtungen zur Emissionsminderung dient und daher Gegenstand der Klimaverhandlungen war und ist.⁵ Die Bereitschaft der einzelnen Staaten, den Umfang ihres Treibhausgasausstoßes zu ermitteln, bildet den Ausgangspunkt für jegliche innerstaatlichen Bemühungen zur

1 Die Arbeit wurde Anfang des Jahres 2012 zur Beurteilung eingereicht. Literatur und Rechtsprechung konnte bis zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt werden. Die Arbeit gibt allein die persönliche Auffassung der Autorin wieder.

2 Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9. Mai 1992, deutsches Ratifikationsgesetz vom 13.9.1993, BGBl. II 1993, S. 1784 - im Folgenden Klimarahmenkonvention oder KRK

3 Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997, deutsches Ratifikationsgesetz vom 27. April 2002, BGBl. II 2002, S. 967 - im Folgenden „Kyoto-Protokoll“ oder „KP“

4 Der Beschluss ist in seiner vorläufigen Form erhältlich unter: http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_durbanplatform.pdf [zuletzt abgerufen: 18. Januar 2012]

5 Breidenich/Bodansky, S. 4

Begrenzung der Treibhausgasemissionen. Wirksame Maßnahmen zur Minderung des Treibhausgasausstoßes können nur auf der Grundlage eines soliden Wissens um den Beitrag einzelner Quellen zur Gesamtemission erarbeitet werden.

Die politische Bedeutung der Berichtspflichten geht jedoch weit darüber hinaus. Denn in der Selbstverpflichtung eines Staates, über die eigenen Emissionen zu berichten, liegt gleichzeitig die Bereitschaft, „sich in die Karten schauen zu lassen“.

Im Übrigen besteht bisher kaum eine Möglichkeit, vergleichbare Kenntnisse über das Emissionsniveau einzelner Staaten auf anderem Wege zu erlangen. Insbesondere existiert keine internationale Organisation oder andere Einrichtung, die eine vergleichbare Datengrundlage zentral erheben könnte.⁶ Die Kenntnisse der Weltgemeinschaft über die Emissionen einzelner Staaten basieren daher im Wesentlichen auf deren Berichterstattung. Aufgrund der Berichte wird somit der Beitrag einzelner Staaten zu den globalen Gesamtemissionen erkennbar, und ein Vergleich mit anderen Staaten wird möglich. Gleichzeitig wird auch die Politik des einzelnen Staates transparent. Der mögliche Ansehensverlust, der hiermit einhergehen kann, übt einen erheblichen politischen Druck auf die betroffenen Staaten aus.⁷ Diese Vergleichbarkeit ist eine wichtige Grundlage für internationale Verhandlungen.⁸ Der Beitrag, den jeder einzelne Staat zur Bekämpfung des Klimawandels zu leisten hat, kann – auch bei Berücksichtigung der politischen, ökonomischen und sozialen Interessen, die in den Klimaverhandlungen eine wichtige Rolle spielen – nur auf der Basis verlässlicher Daten ausgelotet werden. Auch auf internationaler Ebene sind die Berichtspflichten daher ein wichtiger Schritt hin zu einer wirksamen Klimaschutzpolitik.

Des Weiteren basiert jede Möglichkeit der Erfüllungskontrolle der eingegangenen Verpflichtungen in umweltvölkerrechtlichen Verträgen auf Informationen und Daten, die zumeist im Wege der Berichterstattung durch die Staaten selbst erlangt werden.⁹ Da unter dem Regime des Kyoto-Protokolls ein System der Nichteinhaltungskontrolle geschaffen worden ist, das im Umweltvölkerrecht bisher einzigartig ist,¹⁰ kommt den Berichtspflichten im Rahmen dieses Regimes eine erhebliche Bedeutung zu.

Vor diesem Hintergrund mag es erstaunen, dass die Berichtspflichten nicht nur in der öffentlichen Aufmerksamkeit, sondern auch in der politischen

6 Klemm, S. 41

7 Holtwisch, S. 237

8 Yamin/Depledge, S. 327

9 Holtwisch, S. 64; Ehrmann, S. 402

10 Oberthür/Marr, ZUR 02, S. 81 (88); Brunnée, ZaöRV 03, S. 255 (256)

Schwerpunktsetzung ein Schattendasein führen.¹¹ Zweifellos besteht durchaus ein erhebliches öffentliches Interesse am Inhalt der Berichte, nämlich am Treibhausgasausstoß eines Staates und den geplanten Maßnahmen zu seiner Minderung. Dies gilt insbesondere für die bedeutenden politischen Akteure in den Klimaverhandlungen, etwa für die Vereinigten Staaten von Amerika.¹² Auch der deutsche Jahresbericht 2010 unter der Klimarahmenkonvention und dem Kyoto-Protokoll hat zuletzt Erwähnung in den Medien gefunden, denn der Bericht belegte, dass der Treibhausgasausstoß in Deutschland im Jahr 2008 um 22,2 Prozent unter dem Niveau von 1990 lag und Deutschland damit – zumindest für dieses Jahr – seine Verpflichtung zur Emissionsminderung aus dem Kyoto-Protokoll erfüllt hat.¹³ Welchen Umfang die Weiterentwicklung und Konkretisierung der Berichtspflichten im Rahmen der internationalen Klimaverhandlungen einnimmt, kommt dagegen in den Medien kaum je zur Sprache. Auch dürfte es einer breiten Öffentlichkeit nicht bekannt sein, dass sich jede Aussage über die Emissionen innerhalb eines Staates nur zu einem geringen Teil auf Messergebnisse stützt, sondern ganz überwiegend auf Berechnung und Abschätzung des Treibhausgasausstoßes verschiedener Quellen beruht.

Auch auf politischer Ebene tut man sich in Deutschland schwer mit der Umsetzung der Berichtspflichten. Die im Rahmen der Berichterstattung erforderliche Datenerhebung und -aufbereitung steht stets im Verdacht, einen unnötigen bürokratischen Aufwand zu verursachen. Erklärtes Ziel der aktuellen Bundesregierung¹⁴ wie auch der Vorgängerregierung¹⁵ war und ist es, Bürokratie abzubauen. Hierzu sollen „Informationspflichten“, also Pflichten von Bürgern und Wirtschaft zur Bereitstellung von Daten und Informationen an staatliche Institutionen, verringert und neue Datenerhebungen vermieden werden, § 2 Absatz 2 Satz 2 in Verbindung mit § 1 Absatz 2 Gesetz zur Einführung eines Normenkontrollrats¹⁶. Da die Umsetzung der internationalen Pflichten zur Emissionsberichterstattung in vielen Fällen die Einführung oder Erweiterung von Datenerhe-

11 Holtwisch, S. 66

12 Meldung der FAZ v. 1.6.2010

13 Gemeinsame Presseerklärung 3/2010 von UBA und BMU

14 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP v. 26.10.2009, S. 15ff. erhältlich unter: <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducusu-fdp.pdf> [zuletzt abgerufen 14. Juni 2011]

15 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD v. 11.11.2005, S. 62ff. erhältlich unter: http://www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf [zuletzt abgerufen 14. Juni 2011]

16 Gesetz zur Einführung eines Normenkontrollrats vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1866), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. März 2011 (BGBl. I S. 420)

bungen nach sich zieht und damit diesem politischen Ziel entgegensteht, besteht kaum ein politisches Interesse an einer Schwerpunktsetzung in diesem Bereich.

Darüber hinaus eignet sich die Materie wohl wenig für eine mediengerechte und öffentlichkeitswirksame Darstellung, so dass ein politischer Erfolg durch Maßnahmen in diesem Bereich kaum zu erzielen ist. Im Übrigen sind die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Berichterstattung komplex. Die Erfüllung der Berichtspflichten verursacht einen hohen organisatorischen Aufwand und damit erhebliche Kosten. Auch aus diesem Grunde besteht angesichts der angespannten Haushaltslage kaum ein politisches Interesse an einer Verbesserung und Weiterentwicklung solcher Maßnahmen.

Die Unübersichtlichkeit der Vorgaben zur Berichterstattung auf der internationalen Ebene sowie die Komplexität der Aufgaben einer ordnungsgemäßen Berichtserstellung erschweren die Kommunikation auch auf der Fachebene. Eine Abstimmung über Maßnahmen zur Umsetzung und Verbesserung der Berichterstattung wird hierdurch zusätzlich erschwert.

Die folgende Untersuchung soll einen Beitrag zur Klarheit über den Inhalt der Berichtspflichten nach dem internationalen Klimaregime und den rechtlichen Handlungsspielraum einer innerstaatlichen Umsetzung leisten. Hierzu wird in einem ersten Teil ein Überblick über die völkerrechtlichen Rechtsgrundlagen und die internationalen Anforderungen an eine ordnungsgemäße Berichterstattung dargestellt. In einem zweiten Teil wird das derzeit bestehende deutsche System zur Erfüllung der Berichtspflichten erläutert. Auf dieser Grundlage wird in einem dritten und vierten Teil der Arbeit die gesetzliche Umsetzung in Deutschland grundrechtlich bewertet. Hierzu wird zunächst in Teil 3 erörtert, inwieweit eine Übermittlung von Daten des Statistischen Bundesamts an das Umweltbundesamt zu Zwecken der Emissionsberichterstattung mit den Grundrechten der betroffenen juristischen Personen vereinbar ist. In Teil 4 erfolgt auf der Grundlage dieser Prüfung eine Bewertung der geltenden Regelungen des dritten Mittelstandsentlastungsgesetzes¹⁷, die zu diesem Zweck erlassen worden sind. Schließlich diskutiert Teil 5, inwieweit eine Verwendung von statistischen Daten zu weiteren denkbaren Zwecken mit den Grundrechten von juristischen Personen vereinbar sein kann.

17 Drittes Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse vom 17. März 2009 (BGBl. I S. 550) – im Folgenden: Drittes Mittelstandsentlastungsgesetz

Teil 1:

Die Berichtspflichten im internationalen Klimaregime

A. Der Rechtsrahmen der Emissionsberichterstattung

Das gesamte System von verbindlichen Rechtsquellen und nichtverbindlichen Erklärungen, das unter der Klimarahmenkonvention und dem Kyoto-Protokoll geschaffen worden ist, wird, als internationales Klimaregime bezeichnet.¹⁸ Bestandteil dieses Systems sind die Pflichten der jeweiligen Vertragsparteien zur Emissionsberichterstattung¹⁹. Gegenstand der Berichte ist die Erfüllung der einzelnen Verpflichtungen, die sich aus der Klimarahmenkonvention und dem Kyoto-Protokoll ergeben.

Inhalt und Aufbau des Systems der Berichterstattung erklären sich daher erst vor dem Hintergrund der Verpflichtungen, welche das internationale Klimaregime den Vertragsparteien aufgibt.

I. Entwicklung des internationalen Klimaregimes

Das Phänomen des Treibhauseffekts ist zwar seit über hundert Jahren bekannt,²⁰ jedoch wuchs erst in den 70er und 80er Jahren des 20. Jahrhunderts auch auf politischer Ebene das Bewusstsein für das Problem des Klimawandels.²¹ Gleichzeitig erkannte man, dass der Klimaschutz wie kaum eine andere Materie eine globale Aufgabe darstellt und nur durch ein gemeinsames Handeln aller Staaten wirksame Gegenmaßnahmen entwickelt werden können.²² Die Vereinten Nationen beriefen bereits im Jahre 1979 die erste Weltklimakonferenz ein. In dieser Anfangszeit fand die Diskussion jedoch weitgehend auf naturwissenschaftlicher

18 Holtwisch, S. 38

19 Der Begriff Emissionsberichterstattung soll im Folgenden die Gesamtheit der Berichtspflichten nach der Klimarahmenkonvention, dem Kyoto-Protokoll und den jeweils dazu ergangenen Beschlüssen sowie der Entscheidung 280/2004/EG bezeichnen.

20 Bodansky, YJIL 93, S. 451 (458); Ehrmann, S. 267

21 Sach/Reese, ZUR 02, S. 65; Ehrmann, S. 267

22 zur Entwicklung des Umweltvölkerrechts Hohmann, NVwZ 93, S. 311 (312f.); auch Randelzhofer in: FS Sendler, S. 465ff.; kritisch dazu Prins u. a., Hartwell Papier, S. 17ff.

Ebene statt, da das Phänomen eines anthropogenen – also von Menschen verursachten – Klimawandels noch vielfach angezweifelt wurde.²³ Die dritte Weltklimakonferenz im Jahre 1992 in Rio de Janeiro stellt den Wendepunkt von der (rein) wissenschaftlichen Diskussion hin zu einer politischen Entscheidungsfindung dar.²⁴

a. Verabschiedung der Klimarahmenkonvention

Ergebnis dieser Konferenz war die Verabschiedung eines Pakets, das aus zwei völkerrechtlichen Verträgen, darunter die Klimarahmenkonvention, und drei nichtverbindlichen Erklärungen bestand. Die Klimarahmenkonvention ist im Jahre 1994 in Kraft getreten, es haben 192 Staaten den Vertrag ratifiziert. Sie kann daher universelle Geltung beanspruchen.²⁵

Die Klimarahmenkonvention enthält das Bekenntnis der Staatengemeinschaft zur Bekämpfung des Klimawandels durch eine Begrenzung des Ausstoßes der nicht vom Montrealer Protokoll²⁶ erfassten Treibhausgase²⁷. Allerdings blieb das Abkommen hinter den im Vorfeld formulierten Erwartungen zurück.²⁸ In den Verhandlungen konnte lediglich ein Minimalkompromiss erzielt werden, der für einen wirksamen Klimaschutz nicht ausreichend ist.²⁹ Insbesondere kam eine Einigung auf konkrete Emissionsminderungsverpflichtungen einzelner Vertragsparteien nicht zustande. Vielmehr formuliert Artikel 2 KRK lediglich das gemeinsame Ziel einer „Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau [...], auf dem eine gefährliche Störung des Klimasystems verhindert wird.“

23 Sach/Reese, ZUR 02, S. 65 (66)

24 Sach/Reese, ZUR 02, S. 65 (67); Bodansky, YJIL 93, S. 451 (474)

25 Ehrmann, S. 272

26 Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, vom 16. September 1987, BGBl. 1988 II S. 1015 – im Folgenden Montrealer Protokoll

27 Das internationale Klimaregime betrifft allein diejenigen Treibhausgase, die nicht durch das Montrealer Protokoll geregelt werden. Soweit im Folgenden nichts anderes angegeben ist, beziehen sich die Begriffe „Treibhausgas“ und „Emission“ ebenfalls allein auf die nicht durch das Montrealer Protokoll erfassten Treibhausgase.

28 die Erwartungen eines Expertenteams waren im Jahr 1988 in Toronto als sog. Toronto-Statement formuliert worden und empfahlen eine Reduktion von 20 % des weltweiten Treibhausgasausstoßes bis zum Jahr 2005 gegenüber dem Jahr 1988, siehe dazu Hohmann, NVwZ 93, S. 311 (316f.) m. w. N.

29 Bodansky, YJIL 93, S. 451 (458); Sach/Reese, ZUR 02, S. 65 (67)

Zudem bleiben weite Teile der Klimarahmenkonvention vage. Das Abkommen wird daher insgesamt als zu unbestimmt kritisiert.³⁰

Entsprechend ihres Charakters als Rahmenübereinkommen ist die Weiterentwicklung und Konkretisierung der Regelungen der Klimarahmenkonvention in mehrerer Weise im Vertrag angelegt. Zum einen gibt das Übereinkommen den internationalen Verhandlungen eine Struktur, indem es verschiedene Organe und Verfahren, die zur Weiterentwicklung seiner Verpflichtungen genutzt werden können, einrichtet. Zum anderen ist auch inhaltlich eine Weiterentwicklung der Verpflichtungen bereits im Vertragstext selbst vorgesehen. So wird die unter der Klimarahmenkonvention eingerichtete Konferenz der Vertragsparteien („Conference of Parties“ – im Folgenden Konferenz der Vertragsparteien) an verschiedenen Stellen im Vertragstext mit der Überprüfung und gegebenenfalls Veränderung und Erweiterung der Regelungen beauftragt, vgl. etwa Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe d KRK. Zudem sieht Artikel 17 KRK vor, dass die Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Übereinkommens durch Protokolle erfolgt, die durch die unter der Klimarahmenkonvention geschaffene Konferenz der Vertragsparteien erarbeitet und von der Staatengemeinschaft als eigener völkerrechtlicher Vertrag angenommen werden sollen.

b. Erarbeitung und Annahme des Kyoto-Protokolls

Als solches ist bisher allein das Kyoto-Protokoll als Ergebnis eines langwierigen Verhandlungsprozesses verabschiedet worden. Auf der ersten Konferenz der Vertragsparteien nach dem Inkrafttreten der Klimarahmenkonvention im Jahre 1995 kam lediglich ein Verhandlungsmandat zustande. Dieses so genannte Berlin-Mandat beinhaltet den Auftrag an die Vertragsparteien, bis zum Jahr 1997 konkrete Minderungspflichten für die Industrieländer in rechtsverbindlicher Form zu verabschieden und weitere Politiken und Maßnahmen zu beschließen, Dec. 1/CP.1.³¹ Auf dieser Grundlage wurde auf der dritten Konferenz der Vertragsparteien im Jahre 1997 nach zähen Verhandlungen³² das Kyoto-Protokoll erarbeitet, das die Pflichten der Klimarahmenkonvention konkretisiert und erweitert.³³

30 Bail, EuZW 98, 457 (458); Sach/Reese, ZUR 02, S. 65 (67); Bodansky, YJIL 93, S. 451 (554)

31 siehe dazu Ehrmann, NVwZ 96, S. 347 (348f.)

32 zu den einzelnen Verhandlungsabschnitten unter dem Berlin Mandat guter Überblick bei Bail, EuZW 98, S. 457 (459f.)

33 zu den äußerst schwierigen Verhandlungen, die schließlich zum Abschluss des Kyoto-Protokolls führten, siehe Depledge, FCCC/TP/2000/2

Insbesondere enthält das Kyoto-Protokoll erstmals die Verpflichtung einzelner Vertragsparteien auf konkrete Emissionsminderung oder –begrenzungsziele und stellte damit einen großen Erfolg der internationalen Bemühungen um den Klimaschutz dar.³⁴ Eine Einigung konnte jedoch nur erzielt werden, weil einige Umsetzungsfragen zunächst offen blieben und das Kyoto-Protokoll daher an einigen Stellen bewusst unbestimmt formuliert wurde. Insbesondere bleibt die Ausgestaltung der so genannten flexiblen Mechanismen, die die Umsetzung der Emissionsminderungspflichten erleichtern sollen, im Vertragstext offen, Artikel 6, 12 und 17 KP. Das Protokoll, das der Durchführung und Ergänzung der Klimarahmenkonvention dient, ist daher selbst als „Rahmenkonvention“ bezeichnet worden.³⁵ Infolgedessen beauftragt das Kyoto-Protokoll an mehreren Stellen eines seiner Vertragsorgane, nämlich die Tagung der Vertragsparteien („Conference of parties serving as the meeting of parties“ – im Folgenden Tagung der Vertragsparteien), mit der Konkretisierung der offenen Regelungen. Allerdings machten einige Staaten ihre Bereitschaft zur Ratifizierung des Protokolls gerade von der Entscheidung der offenen Fragen abhängig.³⁶ Da die Tagung der Vertragsparteien jedoch vor dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls formal nicht eingerichtet werden konnte, übernahm die Konferenz der Vertragsparteien unter der Klimarahmenkonvention die Aufgabe der Konkretisierung und erarbeitete auf den folgenden Konferenzen Beschlussentwürfe zur Annahme durch die Tagung der Vertragsparteien.

c. Beschlüsse der Folgekonferenzen

Zunächst wurde im Jahr 1998 in Buenos Aires ein Aktionsplan verabschiedet, der die 6. Konferenz der Vertragsparteien zu einer Ausgestaltung der strittigen Fragen im Jahr 2000 in Den Haag verpflichtete. Als diese Konferenz jedoch ohne nennenswerte Ergebnisse zu Ende ging und im Folgenden der neugewählte US-Präsident Georg Bush im Jahr 2001 förmlich erklärte, dass die USA das Kyoto-Protokoll nicht ratifizieren werden, gerieten die Klimaverhandlungen in eine Krise.³⁷

Dagegen konnten auf der folgenden Konferenz in Bonn im Jahr 2001, die als Fortsetzung der 6. Konferenz der Vertragsparteien deklariert worden war, und insbesondere auf der 7. Konferenz der Vertragsparteien in Marrakesch bedeutende Erfolge erzielt werden. Diese waren allerdings nur um den Preis eines

34 Brunnée, ZaöRV 03, S. 255 (256)

35 Sach/Reese, ZUR 02, S. 65 (67); Brunnée, ZaöRV 03, S. 255 (266)

36 Klemm, S. 5; Sach/Reese, ZUR 02, S. 65 (67)

37 Klemm, S. 6; Brunnée, ZaöRV 03, S. 255 (267)

erheblichen Entgegenkommens an Japan und Russland möglich.³⁸ Denn ohne eine Ratifizierung der USA hing ein Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls unumgänglich von der Ratifizierung durch diese beiden Staaten ab. Russland und Japan erlangten dadurch eine derart starke Verhandlungsposition, dass sie der Staatengemeinschaft, insbesondere der Europäischen Union (EU), weitreichende Zugeständnisse abfordern konnten.³⁹ Schließlich gelang es in schwierigen Verhandlungen auf der Konferenz von Marrakesch, die offenen Regelungen weitgehend zu konkretisieren und so einem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls den Weg zu ebnen. Gegenstand der dort verabschiedeten Beschlüsse war insbesondere die Ausgestaltung der flexiblen Mechanismen, die Möglichkeiten zur Anrechnung von Senkenaktivitäten sowie das System der Erfüllungskontrolle. Auch die Berichtspflichten wurden in den Beschlüssen der Konferenz von Marrakesch weiter ausgearbeitet. Denn vor dem Hintergrund des weitgehenden Entgegenkommens an einige Staaten, vor allem an Russland, war die EU bemüht, ausreichend hohe Anforderungen an die Berichterstattung zu stellen, um die Missbrauchsmöglichkeiten, die sich insbesondere bei der Nutzung von Senken ergeben, zu minimieren.⁴⁰ Es konnten im Zuge dieser Bemühungen zahlreiche Fortschritte zur Konkretisierung der Berichtspflichten erzielt werden.

Im Hinblick auf die Vorgaben an die Berichterstattung der Vertragsparteien wurden weitere wichtige Beschlüsse auf den folgenden Konferenzen der Vertragsparteien in Neu-Delhi und Mailand gefasst. Insgesamt reichen diese jedoch nicht an die Bedeutung der Beschlüsse von Marrakesch heran, da die Ausgestaltung der Instrumente des Kyoto-Protokolls hier kaum noch behandelt wurde.⁴¹

Wie bereits dargestellt, stellten sämtliche Beschlüsse der Konferenz der Vertragsparteien, die sich auf die Verpflichtungen und Instrumente nach dem Kyoto-Protokoll beziehen, lediglich Empfehlungen an die Tagung der Vertragsparteien dar. Erst nach dem Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls konnte im Jahr 2005 die erste Tagung der Vertragsparteien zeitgleich mit der Konferenz der Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention in Montreal abgehalten werden. Diese hat die Entscheidungsentwürfe unverändert angenommen und damit das internationale Klimaregime entscheidend ausgestaltet.⁴² Erst durch diese Beschlüsse, auf deren Rechtscharakter und Wirkung noch näher einzugehen sein

38 Sach/Reese, ZUR 02, S. 65 (68); Klemm, S. 6

39 Sach/Reese, ZUR 02, S. 65 (68)

40 Sach/Reese, ZUR 02, S. 65 (70)

41 Yamin/Depledge, S. 28; Zenke/Vollmer in: Danner/Theobald, Energierecht, XV B 5, Emissionshandel, Rn. 30

42 Bausch/Mehling, ZUR 06, S. 291 (293)

wird, haben die Instrumente des Kyoto-Protokolls ihre konkrete Gestalt erhalten.⁴³

d. Verhandlungen über weitere Abkommen

Gleichzeitig begannen schon in Montreal im Rahmen der 11. Konferenz der Vertragsparteien die Verhandlungen zur Erarbeitung eines Folgeabkommens für die Zeit nach dem Auslaufen des ersten Verpflichtungszeitraums des Kyoto-Protokolls im Jahr 2012 (so genannter Post-Kyoto-Prozess oder auch Post-2012-Prozess).⁴⁴ Ein wesentlicher Schritt konnte hierzu auf der 13. Konferenz der Vertragsparteien in Bali in Form eines Verhandlungsmandats erzielt werden. Diese so genannte Bali-Road-Map beauftragte die Vertragsparteien mit dem Abschluss eines Nachfolgeabkommens für das Kyoto-Protokoll auf der 15. Konferenz der Vertragsparteien im Jahr 2009 in Kopenhagen.⁴⁵ Sowohl die USA als auch die Schwellenländer bekräftigten ihre Beteiligung. In Kopenhagen kam es jedoch nicht zum Abschluss eines solchen Abkommens. Es konnte allein ein Minimalkonsens gefunden werden, der in Form des so genannten „Copenhagen Accords“ festgehalten worden ist.⁴⁶ Der „Copenhagen Accord“ benennt erstmals das gemeinsame Ziel der Staatengemeinschaft, die Erderwärmung auf zwei Grad zu begrenzen. Weitere Ziele und konkrete Maßnahmen werden der Selbstverpflichtung der Vertragsparteien überlassen. Bei diesem Dokument handelt es sich jedoch – anders als der Name „Accord“ vermuten lässt – lediglich um einen Text, der von der Konferenz der Vertragsparteien zur Kenntnis genommen worden ist, Dec. 2/CP.15⁴⁷, eine weitergehende Anbindung an das internationale Klimaregime, insbesondere eine Verabschiedung als Beschluss der Konferenz der Vertragsparteien erfolgte nicht.⁴⁸ Die Konferenz muss daher als gescheitert angesehen werden.⁴⁹ Dieses Scheitern stürzte die internationalen Verhandlungen zum Klimaschutz erneut in eine Krise.

Allerdings gelang es auf der 16. Konferenz der Vertragsparteien in Cancún, die gleichzeitig die 6. Tagung der Vertragsparteien darstellte, die Verhandlungen erneut in Gang zu bringen. Die Ergebnisse der Kopenhagen Konferenz konnten hier in die Beschlüsse der Konferenz der Vertragsparteien aufgenommen werden. So wurde das Ziel, die Erderwärmung auf 2 Grad Celsius zu be-

43 Brunnée, ZaöRV 03, S. 255 (266)

44 dazu Bausch/Mehling, ZUR 06, S. 291 (293)

45 Dec. 1/CP.13 - FCCC/CP/2007/6/Add. 1 v. 14.3.2008, S. 3 ff.

46 FCCC/CP/2009/11/Add.1 v. 30.3.2010, S. 5ff.

47 FCCC/CP/2009/11/Add.1 v. 30.3.2010, S. 4

48 Schwarze, ZUR 10, S. 57 (58); Oschmann, ZUR 10, S. 59 (62)

49 sehr nachdrücklich Prins u. a., Hartwell-Papier, S. 17, 36