

Möglichkeiten der völkerrechtlichen Umsetzung einer Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten (KluG)

Dr. Nils Meyer-Ohlendorf

21.September 2012

Inhaltsverzeichnis

1	Auf einen Blick.....	3
2	Einleitung	4
2.1	Die Ausgangslage – Durban und weiter	4
2.2	Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten.....	5
2.3	Über dieses Papier	6
3	Änderung der Klimarahmenkonvention.....	8
4	Änderung von Anhang I der Klimarahmenkonvention	11
5	Änderung des Kyoto Protokolls und seiner Anhänge	12
5.1	Zweite Verpflichtungsperiode.....	12
5.2	Verlängerung der ersten Verpflichtungsperiode durch Änderungen des Anhang B	13
5.3	Änderung der Regeln zu Aufnahme neuer Staaten in Anhang B	13
6	Protokolle unter der Klimarahmenkonvention	14
7	Abschied vom Konsensprinzip: Annahme der Geschäftsordnung.....	15
8	Entscheidungen und andere Erklärungen der Vertragsstaatenkonferenz.....	15
9	Teilabkommen außerhalb der Klimarahmenkonvention.....	16
10	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	17
11	Überblickstabelle	19

1 Auf einen Blick

Die Bundestagesfraktion Bündnis 90/Die Grünen verabschiedete im Februar 2011 das Konzept einer **Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten (KluG)**.¹ Nach diesem Konzept sollen sich Pionier- oder Vorreiterstaaten zu einer Allianz zusammenschließen und mit einer ambitionierten Klimapolitik vorangehen, ohne dass dieses von der Zustimmung anderer Staaten abhängen würde, die derzeit ambitionierte Klimaschutzauflagen ablehnen wie z.B. China oder die USA. Die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/ Die Grünen verfolgt mit der Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten folgendes Konzept: Intensiver Technologietransfer, Kooperation sowie die Verabschiedung von hohen Effizienzstandards innerhalb der Vorreiterallianz (z.B. EU gemeinsam, mit wichtigen Schwellen- und Entwicklungsländern) sollen diese u.a. nicht nur zunehmend unabhängiger von Rohstoffimporten machen. Zusätzliche regionale Wertschöpfung, verbunden mit der Entstehung neuer und zukunftssicherer Jobs sollen weitere erkennbare Vorteile der Klimaschutzpolitik der Vorreiterallianz sein. So will die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen andere Staaten motivieren sich nach und nach anzuschließen um im Gegenzug für ambitionierte Klimaziele selbst vom Know-How und den sich entwickelnden Strukturen der Vorreiterallianz profitieren zu können.

Eine solche Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten kann in unterschiedlicher rechtlicher Form umgesetzt werden. Mögliche Umsetzungsoptionen sind die Annahme eines neuen Protokolls unter der Klimarahmenkonvention, ein Abkommen außerhalb der Klimarahmenkonvention, Änderungen der Klimarahmenkonvention und ihrer Protokolle oder Entscheidungen der Vertragsstaatenkonferenz. Keine dieser Umsetzungsoptionen widerspricht geltendem Völkerrecht. Allerdings können – je nach gewählter Option – verfahrensrechtliche Schwierigkeiten bestehen. Viele Umsetzungsoptionen werfen zudem politische Fragen auf. Unabhängig von Fragen der materiellen Rechtmäßigkeit und des Verfahrens hängt vor allem der klimapolitische Erfolg einer Vorreiterallianz davon ab, inwieweit es gelingt, dass sich andere Staaten nach und nach anschließen und insbesondere auch davon, inwieweit große Emittenten in eine Vorreiterallianz eingebunden werden können.

¹ Positionspapier „Internationale Klimapolitik: Mit einer Politik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten den Klimaschutz voranbringen“ vom Februar 2011.
http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/klimaschutz/politik_der_unterschiedlichen_geschwindi/klimapolitik.pdf

2 Einleitung

2.1 Die Ausgangslage – Durban und weiter

Die internationale Klimakonferenz in Durban hat gezeigt, dass sich eine große Mehrheit der Staaten für Klimaschutz einsetzt. Im Konsens aller Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention hat die Vertragsstaatenkonferenz (COP) in Durban eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese Arbeitsgruppe, die sog. **Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP)** verhandelt ein neues Klimaabkommen. Sie hat ihre Arbeit im Mai 2012 begonnen und soll bis spätestens 2015 mit der Annahme eines „*protocol, legal instrument or agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties*“ enden. Die Verhandlungen sollen das „Ambitionsniveau“ u.a. in Bezug auf Minderungsziele für Treibhausgasemissionen anheben. Das Ergebnis der Verhandlungen soll 2020 in Kraft treten.

Gleichzeitig hat die Vertragsstaatenkonferenz unter dem Kyoto Protokoll (CMP) in Durban beschlossen, dass eine **zweite Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto Protokoll** am 1. Januar 2013 beginnen und entweder am 31. Dezember 2017 oder 31. Dezember 2020 enden soll. Parteien, die an der zweiten Verpflichtungsperiode teilnehmen wollen, wurden aufgefordert, ihre quantifizierten Emissionsreduktionsziele bis zum 1. Mai 2012 zu melden, was zum Teil geschehen ist.² Die EU, der mit Abstand größte Emittent in einer zweiten Verpflichtungsperiode, hat Emissionsreduktionen zwischen 20 und 30 % angeboten (im Vergleich zu 1990). Kroatien (-5%), Island (-15/30%), Kasachstan (15% im Vergleich zu 1992), Norwegen (-30% - -40%), Schweiz (-20% -30%) und die Ukraine (-20%) haben ebenfalls Emissionsreduktionen vorgeschlagen. Es ist noch nicht klar, ob Australien und Neuseeland in der zweiten Verpflichtungsperiode Reduktionsverpflichtungen übernehmen werden. Japan und Russland, die in der ersten Verpflichtungsperiode zu Emissionsreduktionen verpflichtet sind, haben die Übernahme von Emissionsreduktionsverpflichtungen in einer zweiten Verpflichtungsperiode ausgeschlossen, Kanada ist inzwischen ganz aus dem Kyoto-Protokoll ausgetreten. Eine zweite Verpflichtungsperiode soll zudem, neben den bisher im Kyoto Protokoll geregelten Treibhausgasen, auch Stickstofftrifluorid erfassen.

Wie sich in der Vergangenheit gezeigt hat, bedeutet die kollektive Aufnahme von Verhandlungen noch nicht, dass alle verhandelnden Parteien das neue Instrument auch annehmen oder gar Vertragsparteien des neuen Instruments werden. Die USA beispielsweise haben die Aufnahme von Verhandlungen und die Annahme des Kyoto Protokolls mitgetragen, dieses aber nie ratifiziert. Auch die Verhandlungen nach Durban können ein ähnliches Schicksal erleiden. Es ist wahrscheinlich, dass nicht alle Parteien das

² http://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/awgkp_outcome.pdf

Verhandlungsergebnis annehmen werden, womit die Verhandlungen nach den derzeitigen Regeln gescheitert wären. Damit bleibt das **Scheitern des in Durban begonnenen Verhandlungsprozesses eine reale Möglichkeit**. Die momentan angestrebte „große Lösung“ eines neuen, globalen und umfassenden Klimaschutzabkommens birgt die Gefahr eines Scheiterns wie in Kopenhagen oder die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner.

Annahme, Unterzeichnung und Ratifikation eines Verhandlungsergebnisses

Bei der Vereinbarung eines völkerrechtlichen Vertrages oder dessen Änderung müssen die Begriffe Annahme, Unterzeichnung und Ratifikation eines Verhandlungsergebnisses unterschieden werden. Im Rahmen von Vertragsverhandlungen legt die Annahme eines Vertragstextes im Regelfall lediglich diesen Text als maßgebliches Verhandlungsergebnis fest. Hierdurch entstehen grundsätzlich noch keine Rechtspflichten. Rechtspflichten entstehen erst mit der Unterzeichnung und Ratifikation des Vertrages. Mit der Unterzeichnung eines Vertrages, in der Regel durch die Regierung eines Landes, ist ein Staat grundsätzlich verpflichtet, Ziel und Zweck eines Vertrages vor dessen Inkrafttreten nicht zu vereiteln (Artikel 18 der Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge). Die Annahme eines Verhandlungsergebnisses im Rahmen eines Vertragsregimes dürfte allerdings regelmäßig die gleiche Wirkung haben, da sie die gleiche Funktion hat wie die Unterzeichnung (z.B. bei Vertragsänderungen). Erst mit der Ratifikation ist ein Staat an den gesamten Vertrag gebunden. Die Ratifikation ist die förmliche Erklärung eines Staates, dass er zustimmt, durch den Vertrag völkerrechtlich gebunden zu sein. Diese Erklärung wird in der Regel durch das Staatsoberhaupt abgegeben und erfolgt durch Übersendung einer Ratifikationsurkunde an den Verwahrer des Vertrages, meistens den Generalsekretär der Vereinten Nationen. Welches innerstaatliche Verfahren der völkerrechtlichen Ratifikation vorangeht, bestimmt sich nach den verfassungsrechtlichen Regeln eines Staates. In der Regel erfolgt die Ratifikation nach Zustimmung des Parlaments.

2.2 Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten

Die politische Ausgangslage motiviert die Diskussionen um eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Nach dem Konzept der Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten kann eine „**Allianz von Vorreiter- und Pionierstaaten**“ vorangehen, ohne sich durch andere Staaten aufhalten zu lassen. Es soll Staaten ermöglicht werden, untereinander ehrgeizigen Klimaschutz zu vereinbaren, ohne von anderen Staaten behindert zu werden (s.o.). Anders als nach dem derzeitigen System, das mit seinen differenzierten Pflichten unter der Klimarahmenkonvention und dem Kyoto Protokoll bereits Elemente einer Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten enthält, geht es hier um einen Klimaschutz von ambitionierten Vorreiterstaaten, der seinem Inhalt und Anspruchsniveau nach eine angemessene Antwort auf den Klimawandel ist.

Die Bundestagesfraktion Bündnis 90/Die Grünen verabschiedete im Februar 2011 das Konzept einer **Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten (KluG)**.³ Nach diesem Konzept können „Entscheidungen getroffen werden, die nicht die Zustimmung aller Staaten benötigen. Einzelne Blockierer, auch starke Staaten, können so den gesamten Prozess zukünftig nicht mehr aufhalten“. Teilabkommen innerhalb oder außerhalb der Klimarahmenkonvention, die Abkehr vom Konsensprinzip oder die Verlängerung der ersten Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto Protokoll sind Vorschläge zur konkreten Umsetzung des KluG-Konzepts. Gleichzeitig beinhaltet das KluG-Konzept keine Abkehr von den internationalen Klimaverhandlungen unter dem Dach der Klimarahmenkonvention. Für den Prozess der unterschiedlichen Geschwindigkeiten bildet die Klimarahmenkonvention mit ihren grundlegenden Normen, wie den Zielen des Klimaschutzes, dem Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und den Regeln des Informationsaustausches, die Basis. Die Institutionen der Klimarahmenkonvention und des Kyoto-Protokolls sollen erhalten und dauerhaft gestärkt werden.

2.3 Über dieses Papier

Dieses Hintergrundpapier untersucht, inwieweit es klimapolitisch ehrgeizigen Staaten nach der Konvention und dem Kyoto Protokoll **völkerrechtlich** möglich ist, sich verbindlich zu ambitionierterem Klimaschutz zu verpflichten. Das Papier untersucht die rechtlichen Rahmenbedingungen, mit denen verschiedene Geschwindigkeiten und Vorreiterallianzen beim Klimaschutz umgesetzt werden können. Dabei sind die gegenwärtigen internationalen Klimaverhandlungen unter der Konvention und dem Kyoto Protokoll der Ausgangspunkt der Überlegungen. Es wird darüber hinaus diskutiert, ob und in welcher Form rechtlich bindende Maßnahmen außerhalb der Konvention möglich und sinnvoll sind. Unter dem Strich geht es darum, den internationalen Klimaschutz voranzubringen, es geht weniger um politische Strukturen.

Für die **konkrete Umsetzung** einer Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten kommen grundsätzlich die folgenden Optionen in Betracht:

- **Zweite Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto Protokoll:** eine zweite Verpflichtungsperiode wird zurzeit verhandelt und wird – sobald sie in Kraft tritt – ihre Parteien rechtlich binden, aber an unterschiedliche Inhalte. Parteien werden unterschiedlich hohe Reduktionsziele übernehmen und damit in der Sache eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten vereinbaren.
- **Verlängerung der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto Protokolls:** Sollte eine zweite Verpflichtungsperiode nicht zustande kommen, könnte hilfsweise eine Verlängerung der ersten Verpflichtungsperiode erwogen werden. Bei einer Verlängerung der ersten Verpflichtungsperiode würden Parteien ihre Reduktionspflichten unter der ersten Verpflichtungsperiode beibehalten, diese aber zu einem späteren Zeitpunkt erreichen müssen. Diese Option ist aufgrund der

³ Positionspapier „Internationale Klimapolitik: Mit einer Politik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten den Klimaschutz voranbringen“ vom Februar 2011.
http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/klimaschutz/politik_der_unterschiedlichen_geschwindi/klimapolitik.pdf

Entscheidung in Durban über eine zweite Verpflichtungsperiode derzeit nicht aktuell, könnte es aber werden, falls die Verhandlungen in Katar scheitern.

- **Änderung der Konvention und des Kyoto Protokolls:** Es könnte erwogen werden, *materielle* Vorschriften zu ändern, um eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten materiell in den Vertragstexten zu verankern. Formen der verstärkten Zusammenarbeit, wie sie etwa in Artikel 20 des Lissaboner Vertrages vorgesehen sind, könnten hierfür Vorbild sein.
- **Teilabkommen:** Teilabkommen können unter dem Dach der Klimarahmenkonvention als Protokoll vereinbart werden oder außerhalb der Rahmenkonvention als eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag geschlossen werden. Teilabkommen können beispielsweise eine Gruppe von Staaten umfassen oder nur bestimmte thematische Bereiche der internationalen Klimapolitik regeln, oder beides.
- **Aufgabe der Beschlussfassung im Konsens:** derzeit können die COP und die CMP nur im Konsens Beschlüsse fassen, d.h. ein Beschluss kommt nur zustande, wenn keine Partei seiner Annahme widerspricht. Die derzeitige Regel räumt somit jeder einzelnen Vertragspartei ein Veto ein. Die Aufgabe des Konsensprinzips wäre im Grundsatz eine weitere Option, um eine Klimaschutzpolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten (mittelbar) umzusetzen.
- **Grenzausgleichsmaßnahmen, nationale Vorreiter (*to lead by example*) oder hohe, bindende Effizienzstandards** sind weitere Maßnahmen zur Umsetzung einer Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Diese Maßnahmen hängen aber nicht unmittelbar mit der internationalen Klimaarchitektur unter der Klimarahmenkonvention zusammen und werden daher nicht in diesem Papier diskutiert. Das Ecologic Institut hat viele dieser Fragen in anderem Zusammenhang untersucht.⁴

Rechtliche Ansatzpunkte zur Umsetzung von KLUG **innerhalb** des Klimaregimes sind

- Änderungen der Konvention und ihrer Anhänge,
- Änderungen des Kyoto Protokolls und seiner Anhänge,
- ein neues Protokoll zur Klimarahmenkonvention,
- Entscheidungen der COP oder der CMP,
- oder andere Erklärungen der COP, der CMP, oder (einzelner) Vertragsparteien.

Änderungen der Konvention, des Kyoto Protokolls oder deren Anhänge oder ein Protokoll zur Rahmenkonvention führen zu völkerrechtlich verbindlichen Ergebnissen, die Vertragsstaaten umsetzen müssen – soweit diese für sie in Kraft getreten sind. Demgegenüber sind Entscheidungen der COP oder der CMP und andere Erklärungen der COP oder der CMP grundsätzlich nicht rechtlich bindend, sofern die Konvention oder das Kyoto Protokoll dies nicht vorsehen. Entscheidungen können aber politisch und faktisch eine hohe Bindungswirkung haben. Die Vertragsparteien setzen Entscheidungen üblicherweise um, selbst wenn es keinen sanktionsbewehrten Mechanismus zu ihrer rechtlichen Durchsetzung gibt. Meistens, aber nicht in jedem Fall, hat eine Rechtspflicht aber eine höhere faktische Wirkung als eine politische Verpflichtung.

Außerhalb der Klimarahmenkonvention kann eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten durch völkerrechtlich verbindliche Teilabkommen umgesetzt werden.

⁴ Vgl. etwa http://ecologic.eu/download/projekte/2200-2249/2209_Gutachten.pdf

Diese Abkommen wären nicht unter dem Dach der Klimarahmenkonvention verankert und hätten grundsätzlich keine rechtlichen Verbindungen zur Rahmenkonvention und / oder ihren Protokollen. Allerdings könnten rechtliche Verbindungen in ein separates Abkommen eingebaut werden. Ebenfalls können gemeinsame politische Erklärungen der beteiligten Parteien der Umsetzung dienen. Diese würden zwischen Staaten unabhängig von der Konvention vereinbart werden.

3 Änderung der Klimarahmenkonvention

Änderungen der Konvention mit dem Ziel, Vorreiterpolitiken zu ermöglichen, sind eine Option zur Umsetzung einer Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Konkret können die folgenden Änderungen der Konvention eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten umsetzen:

- **Änderung der Entscheidungsregeln (Abkehr vom Konsensprinzip):** Mexiko und Papua-Neuguinea schlugen vor,
 - die Entscheidungsregeln für die COP nicht mehr, wie bisher vorgesehen, in Form einer COP Entscheidung, sondern im Text der Klimarahmenkonvention selbst festzuschreiben.
 - dass die COP zwar weiterhin im Konsens entscheidet, aber für den Fall, dass trotz aller Bemühungen kein Konsens zustande kommt, die COP mit 3/4 Mehrheit entscheiden kann – abgesehen von bestimmten Ausnahmen. Nach diesem Vorschlag würde die COP analog zum Verfahren zur Annahme von Änderung der Konvention entscheiden.
- **Änderungen der Klimarahmenkonvention, um ausdrücklich klimapolitische Kooperationen zwischen einer begrenzten Zahl von Vertragsparteien zu ermöglichen, wie beispielsweise:**
 - Änderung von Art. 17 der Konvention dahingehend, dass Protokolle von einer beschränkten Anzahl von Parteien angenommen werden können, und nicht wie derzeit im Konsens.
 - Regeln für einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen Parteien für einen verstärkten Klimaschutz, wie sie beispielsweise in Artikel 20 des Vertrages von Lissabon angelegt sind und über Artikel 7 Abs. 2 c) der Rahmenkonvention hinausgehen. Nach dem Vertrag von Lissabon können EU-Mitgliedsstaaten weitere Integrationsschritte vereinbaren, wenn diese in der gesamten EU nicht umgesetzt werden können und wenn sie im Einklang mit den Zielen der EU und anderen Vorgaben stehen. Nach Artikel 7 Abs. 2 c) kann die COP auf Ersuchen von zwei oder mehr Vertragsparteien die Koordinierung der von ihnen beschlossenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimaänderungen erleichtern.

Die Umsetzung dieser Optionen bedarf einer Änderung der Konvention. Artikel 15 der Klimarahmenkonvention enthält bindende Vorschriften zu deren Änderung. Danach wird die Konvention in einem fünfstufigen Verfahren geändert:

- **Vorschlag einer Konventionsänderung:** Gem. Artikel 15 Abs. 1 kann jede Vertragspartei Änderungen der Konvention vorschlagen. Der Vorschlag muss dem

Sekretariat sechs Monate vor der COP zugehen, auf der die Änderung angenommen werden soll.

- **Verhandlung des Änderungsvorschlags:** die COP berät und verhandelt diesen Vorschlag.
- **Annahme der Änderungen:** Änderungen der Konvention werden auf einer ordentlichen Tagung der COP angenommen. Gem. Artikel 15 Abs. 3 bemühen sich Vertragsparteien „nach Kräften um eine Einigung durch Konsens“. Wird trotz aller Bemühungen keine Einigung im Konsens erzielt, so kann die Änderung mit Dreiviertelmehrheit der auf der Sitzung anwesenden und abstimmenden Vertragsparteien beschlossen werden. Insofern hat kein Staat ein Vetorecht, um die Annahme einer Vertragsänderung zu verhindern.⁵ Zu beachten ist allerdings, dass die COP eine Entscheidung nur annehmen kann, wenn $\frac{2}{3}$ der Vertragsparteien anwesend sind.⁶ Dies bedeutet, dass $\frac{1}{3}$ der Parteien oder gegenwärtig 66 Staaten durch bloße Abwesenheit die Annahme einer Entscheidung verhindern können.
- **Ratifikation:** Vertragsstaaten, die die von der COP angenommenen Änderungen mittragen und an diese gebunden sein wollen, ratifizieren die Änderung. Es gelten die verfassungsrechtlichen Regeln zur Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages einer jeden einzelnen Vertragspartei. Nur Parteien, die eine Änderung ratifiziert haben, sind an die Änderung gebunden. Insofern wird keine Partei gegen ihren Willen an eine Vertragsänderung gebunden.
- **Inkrafttreten:** Änderungen treten in Kraft, sobald $\frac{3}{4}$ der Vertragsparteien ihre Ratifikationsurkunden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt haben. Bei gegenwärtig 194 Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention müssen demnach 146 Staaten ratifizieren, um eine Änderung Inkrafttreten zu lassen.⁷

In der Praxis bedeutet dieses fünfstufige Verfahren, dass bei strikter Anwendung der Regeln zwar keine einzelne Vertragspartei die Annahme der Änderung der Konvention durch die COP verhindern kann. Es steht aber jeder Vertragspartei frei, die Änderung nicht zu **ratifizieren** und daher nicht an sie gebunden zu sein. In diesem Fall wäre sie auch dann nicht an die Änderung gebunden, wenn die Änderung von einer ausreichenden Zahl anderer Vertragsparteien ratifiziert wird und für diese in Kraft tritt. Diese Regel kann daher zur Folge haben, dass das internationale Klimaregime fragmentiert, da Parteien an unterschiedliche Regeln gebunden werden: Einige Parteien ratifizieren eine Änderung und sind daher an die Änderung gebunden; andere Staaten ratifizieren nicht, sind daher nicht an die Änderung gebunden, bleiben aber Partei der Klimarahmenkonvention.

Zwar sind unterschiedliche Verpflichtungen innerhalb eines völkerrechtlichen Vertrages nicht zwangsläufig ein Problem. Völkerrechtliche Verträge sind oft durch unterschiedliche oder asymmetrische Pflichten geprägt. Die Klimarahmenkonvention und das Kyoto Protokoll sind mit ihren unterschiedlichen Anhängen und differenzierten Pflichten ein Beispiel für **Verträge mit asymmetrischen Pflichten**.

⁵ Der Vorsitzende der COP stellt fest, ob ein Konsens trotz „aller Bemühungen“ nicht erreicht werden konnte.

⁶ Regel 31 der Geschäftsordnung

⁷ Zum Ratifikationsstatus der Klimarahmenkonvention vergleiche:
http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.txt.php

Allerdings sind asymmetrische Pflichten problematisch, wenn sie Abstimmungs- oder andere Verfahrensregeln betreffen. Für die Rahmenkonvention, aber auch für andere Verträge wären **unterschiedliche Abstimmungs- und andere Verfahrensregeln unpraktikabel und im Ergebnis undurchführbar**. Würde die Rahmenkonvention dahin geändert, dass Mehrheitsentscheidungen eingeführt werden, dieser Beschluss aber nicht von allen Staaten ratifiziert wird, dann wären künftig nur die Parteien an Mehrheitsentscheidungen gebunden, die die Konventionsänderung ratifiziert haben. Parteien, die nicht ratifiziert haben, blieben weiterhin Vertragspartei, würden aber nur an Konsensentscheidungen gebunden sein. Sofern dies in der Praxis überhaupt durchführbar ist, würde eine solche Regelung darauf hinauslaufen, dass weiterhin nur im Konsens entschieden wird.

Des Weiteren muss berücksichtigt werden, dass das fünfstufige Verfahren **sehr langwierig** ist. Denn 3/4 der Parteien oder derzeit 146 Staaten müssen ratifizieren, um eine Änderung in Kraft treten zu lassen. Die Ratifikation der Änderung durch 146 Staaten kann angesichts der Erfahrungen der Verhandlungen des Kyoto Protokolls mehrere Jahre dauern. Außerdem ist zu beachten, dass das Inkrafttreten geänderter Verfahrensregeln noch keine inhaltlichen Änderungen bedeutet. Diese müssten ihrerseits erst gemäß den geänderten Verfahrensregeln angenommen werden und in Kraft treten, was zusätzlich Zeit kosten würde. Z.B. könnte ein neues Protokoll zur Klimarahmenkonvention dann im neuen Verfahren mit Mehrheit angenommen werden. Insofern können aus Sicht des Klimaschutzes – globale Emissionen müssen spätestens ab 2020 sinken⁸ – Änderungen der Konvention nur eine mittel- oder langfristige Lösung sein, die durch kurzfristig greifende Maßnahmen ergänzt werden muss. Das Ratifikationserfordernis hat zudem zur Folge, dass – selbst wenn alle Parteien ratifizieren sollten, was ein unwahrscheinliches Szenario ist – nicht alle Parteien zur gleichen Zeit ratifizieren werden, was jedenfalls für den Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten der Änderung für *manche* Parteien und dem Inkrafttreten für *alle* Parteien **ein split-regime** zur Folge haben wird. Eine *de facto* - Anwendung auf Grundlage einer COP-Entscheidung wäre zwar ein denkbarer Weg, um das langwierige Ratifikationsverfahren abzukürzen, bleibt aber angesichts des weiterhin bestehenden Konsenserfordernis nur in der Theorie eine Option, die zudem keine rechtlich verbindlichen Ergebnisse zur Folge haben werden. Hier wäre im konkreten Fall zudem darauf zu achten, ob die Ausgestaltung einer *de facto* - Anwendung nicht in den Bereich einer Rechtspflicht übergeht und ob das weiterhin bestehende Ratifikationserfordernis für die Änderung nicht umgangen wird. Zudem könnten bei einer *de facto* - Anwendung Konflikte mit verfassungsrechtlichen Vorschriften der Vertragsparteien entstehen, etwa in Bezug auf die Beteiligung des Parlaments.

Schließlich bergen Konventionsänderungen politische Risiken: Änderungen einer Vorschrift oder einzelner Bereiche können weitere Änderungsvorschläge nach sich ziehen, die auf eine Neuverhandlung der Klimarahmenkonvention hinauslaufen und ggf. das klimapolitische Anspruchsniveau im Ergebnis absenken würden. Aus diesem Grund war die EU in der Vergangenheit gegen Änderungen der Konvention. Insgesamt sind Änderungen der Konvention ein langwieriger und steiniger Weg, dessen Ausgang nicht deutlich vorhersehbar ist. **Die Abkehr vom Konsensprinzip, eine einfachere Annahme von Protokollen oder die Einführung von Formen der verstärkten Zusammenarbeit sind langwierig und schwer umzusetzen, soweit sie über Änderungen der Konvention implementiert**

⁸ IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007 (Synthesis Report), http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/mains5-4.html#footnote28

werden sollen. Dies erscheint deshalb nicht als Königsweg zur Umsetzung einer Strategie der unterschiedlichen Geschwindigkeiten.

4 Änderung von Anhang I der Klimarahmenkonvention

Parteien, die in Anhang I gelistet sind, unterwerfen sich weitergehenden Pflichten als die übrigen Vertragsparteien. Im Gegensatz zu den nicht in Anhang I gelisteten Parteien sind Anhang I - Parteien grundsätzlich verpflichtet, nationale Politiken und Maßnahmen zur Minderung von Treibhausgasen zu ergreifen⁹ und bestimmte Berichtspflichten zu erfüllen. Artikel 4 enthält weitere Pflichten, die allein Anhang I - Staaten betreffen. Insofern hat **Anhang I allein keine Wirkung**, sondern bestimmt lediglich diejenigen Vertragsparteien, für die bestimmte Pflichten unter der Konvention gelten. Anhang I muss zwingend in Zusammenschau mit den in Artikel 4 der Konvention enthaltenen Pflichten gelesen werden.

Das bedeutet, dass eine **Änderung des Anhang I allein nur in begrenztem Maß geeignet** wäre, um eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten umzusetzen. Denn die Änderung des Anhang I allein würde nur bedeuten, dass Parteien neu in den Anhang aufgenommen werden würden, was lediglich dazu führen würde, dass für diese neu aufgenommen Staaten die für Anhang I - Staaten vorgesehen Pflichten gelten. Diese Pflichten sind jedoch allgemeiner Art und helfen allein nicht, die 2°C-Grenze einzuhalten. Eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten will weiter gehen und klimapolitisch ambitionierteres Handeln ermöglichen und Anreize dazu setzen. Vor diesem Hintergrund ist es **nicht möglich, allein durch Änderungen der Anhänge der Klimarahmenkonvention eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten umzusetzen.**

Sofern Änderungen des Anhangs I dennoch für eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten in Betracht gezogen werden¹⁰, müssen die **Regeln zur Änderung der Anhänge** beachtet werden. Artikel 16 Abs. 4 der Konvention regelt Änderungen der Anhänge. Danach werden Anhänge grundsätzlich nach den Vorschriften zur Änderung der Konvention geändert. Es gilt im Grundsatz das oben beschriebene langwierige und hürdenreiche Verfahren, aber es gibt zwei wichtige Abweichungen:

- Änderungen der Anlagen treten für alle Vertragsparteien des Übereinkommens **automatisch** 6 Monate nach Mitteilung über deren Annahme in Kraft, **es sei denn** Vertragsstaaten teilen mit, dass sie die Änderung nicht annehmen (*opt-out*). Eine Vertragspartei kann also nicht gegen ihren Willen an die Änderungen gebunden werden, sie muss aber tätig werden, um die Bindung zu vermeiden.
- Vertragsparteien, die nicht in Anhang I gelistet sind, können gem. Artikel 4 Abs. 2 g) **einseitig erklären, dass sie durch Artikel 4 Abs. 2, Buchstaben a und b der**

⁹ Vgl. Hermann Ott: Das internationale Regime zum Schutz des Klimas, S. 209 , in Thomas Gehring, Sebastian Oberthür (Hg.): Internationale Umweltregime (1997).

¹⁰ Zu beachten ist, dass nur Parteien, die in Anhang I gelistet sind, auch Partei des Kyoto-Protokolls werden können.

Klimarahmenkonvention gebunden sein wollen.¹¹ Diese Erklärung bedarf keiner Annahme oder Ratifikation. Diese einseitige Erklärung führt zwar nicht dazu, dass die erklärende Vertragspartei in Anhang I aufgenommen wird. Sie ist jedoch an die Kernpflichten in Art. 4.2 (a) und (b) gebunden.

5 Änderung des Kyoto Protokolls und seiner Anhänge

Es gibt verschiedene Optionen, um eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten durch Änderungen des Kyoto-Protokolls und seiner Anhänge umzusetzen. Hierzu gehören die **Vereinbarung einer zweiten Verpflichtungsperiode**, die **Verlängerung der ersten Verpflichtungsperiode** oder **Änderung der Änderungsvorschriften für Anhang B**, um eine einfachere Verschärfung der Ziele in Anhang B zu ermöglichen.

Artikel 20 des Kyoto Protokolls bestimmt, dass Änderungen des Kyoto Protokolls grundsätzlich den Regeln für die Änderung der Konvention folgen. **Insofern ist auch hier eine Dreiviertelmehrheit ausreichend und es gilt das oben beschriebene fünfstufige Verfahren:** Vorschlag einer Änderung, Verhandlung, Annahme, Ratifikation und Inkrafttreten. Allerdings bestehen zwei wichtige Unterschiede zu den Vorschriften der Konvention:

- Artikel 21 Abs. 7 des Kyoto - Protokolls bestimmt, dass Änderungen des Anhang B nur mit schriftlicher Zustimmung der betroffenen Vertragspartei beschlossen werden können. Eine vergleichbare Regel gibt es in der Rahmenkonvention nicht.
- Eine Artikel 4 Abs. 2 g) vergleichbare Regel gibt es im Kyoto - Protokoll nicht.

Änderungen des Kyoto - Protokolls und seiner Anhänge sind damit noch komplexer und schwerfälliger als Änderungen der Klimarahmenkonvention und schon deshalb nur wenig geeignet, eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten umzusetzen.

5.1 Zweite Verpflichtungsperiode

In Durban haben die Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention beschlossen, dass es eine zweite Verpflichtungsperiode geben soll. Diese Verpflichtungsperiode soll in Katar im Dezember 2012 angenommen werden. Die Verabschiedung einer zweiten Verpflichtungsperiode regelt Artikel 3 Abs. 9 des Kyoto - Protokolls. Nach dieser Vorschrift werden die Verpflichtungen der in Anhang I der Konvention aufgeführten Vertragsparteien für eine zweite Verpflichtungsperiode durch Änderungen von Anhang B des Kyoto - Protokolls festgelegt. Diese Änderungen werden in Übereinstimmung mit Artikel 21 beschlossen und in Kraft gesetzt. Diese Option muss daher durch eine Entscheidung über die vorläufige

¹¹ Gem. Artikel 4 Abs. 2 Buchstabe a) sind Staaten verpflichtet, Politiken und Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen anzunehmen. Gem. Artikel 4 Abs. 2. Buchstabe b) sind Staaten verpflichtet, bestimmte Inventare zu Emissionen und Politiken zu führen.

Anwendbarkeit des Verhandlungsergebnisses flankiert werden. Insofern gilt hier das oben genannte Verfahren (inklusive schriftlichen Zustimmung der Vertragsparteien) – mit all seinen politischen Implikationen und ist von daher für eine rechtliche Umsetzung einer Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten auch wenig geeignet.

5.2 Verlängerung der ersten Verpflichtungsperiode durch Änderungen des Anhang B

Mit der Entscheidung von Durban über eine zweite Verpflichtungsperiode ist die Verlängerung der ersten Verpflichtungsperiode¹² grundsätzlich überholt, falls aber die aktuellen Verhandlungen über eine zweite Verpflichtungsperiode scheitern, könnte dies eine Rückfalloption sein. Soweit überlegt wurde die bisher freiwilligen Minderungsziele (*pledges*) „kurzfristig in das Protokoll“ zu überführen, ist zu beachten, dass eine solche Option auf eine Änderung des Anhang B hinausläuft. Insofern gelten die Regeln zur Änderung der Anhänge, was einen kurzfristigen Eingang der freiwilligen Minderungsziele in den Anhang B praktisch ausschließt (s. oben). Insofern ist auch eine Verlängerung der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls kein geeignetes Mittel, um den Ansatz einer Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten rechtlich umzusetzen. Vielmehr besteht zusätzliche die Gefahr, dass mit jeder Änderung das Gesamtpaket wieder „aufgeschnürt“ wird und am Ende das Schutzniveau sogar weiter absinkt.

5.3 Änderung der Regeln zu Aufnahme neuer Staaten in Anhang B

Nach den derzeitigen Regeln und den gegenwärtigen politischen Rahmenbedingungen ist eine Aufnahme neuer Staaten in den Anhang B innerhalb einer Verpflichtungsperiode schwierig: 3/4 der Staaten müssen die Aufnahme eines Staates in Anhang B nicht nur annehmen, sondern auch ratifizieren. Entsprechend ist bisher keine Änderung des Anhang B in Kraft getreten.¹³ Damit können Staaten derzeit nicht Ziele schnell annehmen – selbst nicht in dem seltenen Fall, dass der politische Wille bestünde, Reduktionsziele rechtlich verbindlich zu vereinbaren und Partei des Anhang B zu werden.

Ein Option zur vereinfachten Änderung könnten *Adjustment* Verfahren sein, wonach bestehende Ziele ohne Ratifikation von der jeweiligen Vertragspartei angeschärft werden dürfen, es sei denn eine qualifizierte Mehrheit stimmt gegen das neue Ziel. Die EU hat einen entsprechenden Vorschlag für die zweite Verpflichtungsperiode während der Verhandlungen unter dem Kyoto Protokoll im Mai 2012 vorgelegt.¹⁴ Insgesamt kommt es bei der

¹² Für eine Verlängerung der ersten Verpflichtungsperiode würde vereinbart, dass der derzeitige Verpflichtungszeitraum von 2008-2012 auf einen späteren Zeitpunkt, etwa bis zum Inkrafttreten eines neuen Abkommens, ausgeweitet wird, ohne dass sich die quantitativen Reduktionspflichten der Anhang B Staaten ändern würden. Für Staaten oder Staatengruppen, die bereits jetzt ihre Reduktionspflichten nach der ersten Verpflichtungsperiode erreicht haben, würde sich in der Sache nichts ändern. Demgegenüber bleiben Staaten, die ihre Reduktionspflichten nicht bis 2012 erreichen werden, weiterhin verpflichtet, ihre Emissionen – wie in Anhang B vorgesehen – zu reduzieren.

¹³ http://unfccc.int/kyoto_protocol/amendment_to_annex_b/items/4082.php

¹⁴ “As an exception to paragraph 7 above, a proposal by a Party included in Annex B to increase the ambition of its quantified emission limitation and reduction commitments inscribed in the third column of the table contained in Annex

Ausgestaltung einer vereinfachten Aufnahme in Anhang B auf die Details an, welche nicht in diesem Papier weiter vertieft werden können.

6 Protokolle unter der Klimarahmenkonvention

Eine weitere Option zur Umsetzung einer Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten besteht in der **Vereinbarung eines Protokolls unter der Klimarahmenkonvention**. Protokolle unter der Rahmenkonvention sind völkerrechtliche Verträge, die Teilaspekte des internationalen Klimaschutzes für alle Vertragsstaaten oder für eine Staatengruppe verbindlich regeln. Eine verbindliche Regelung von REDD+ könnte ein Beispiel für ein Protokoll sein, das einen spezifischen Aspekt der Klimarahmenkonvention im Detail regelt. Grundsätzlich denkbar ist auch ein umfassendes Protokoll, welches eine Bandbreite von Fragen des internationalen Klimaschutzes im Einzelnen regelt. Ein solches umfassendes Protokoll wäre offen für alle Parteien der Klimarahmenkonvention und würde auch bereits in Kraft treten können, wenn eine bestimmte Anzahl, oder eine anders definierte Gruppe von Parteien ratifizieren.¹⁵ Zumindest in dieser Hinsicht wäre ein neues Protokoll unter dem Dach der Klimarahmenkonvention eine interessante Option zur Umsetzung einer Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten.

Doch gem. Artikel 17 beschließt die Konferenz der Vertragsparteien "Protokolle des Übereinkommens". Die Konvention enthält zwar keine inhaltlichen Vorgaben für ihre Protokolle. Es versteht sich aber aus der Sache, dass Protokolle der Umsetzung und Fortführung der Konvention dienen. Da die Geschäftsordnung der Vertragsstaatenkonferenz ohne die Entscheidungsregeln angewendet wird, entscheidet die **COP im Konsens**. Dies gilt auch für die Annahme eines Protokolls, da Artikel 17 kein spezielles Verfahren vorsieht. **Anders als bei der Änderung der Konvention, gibt es für die Annahme eines Protokolls damit keine Mehrheitsentscheidungen. Insofern ist nach der derzeitigen Rechtslage und den gegenwärtigen politischen Rahmenbedingungen die Vereinbarung eines Protokolls noch komplizierter als Änderungen der Konvention. Eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten ist durch ein neues Protokoll unter dem Dach der Klimarahmenkonvention kaum umsetzbar.**

B through an amendment decreasing this percentage shall be considered adopted unless more than three-fourth of the Parties present and voting at the meeting object to its adoption. The adopted amendment shall be communicated by the secretariat to the Depositary and shall enter into force on 1 January of the year following this communication."

¹⁵ Die Voraussetzungen für das Inkrafttreten eines Protokolls werden durch das Protokoll selbst festgelegt (Artikel 17 Abs. 3).

7 Abschied vom Konsensprinzip: Annahme der Geschäftsordnung

Protokolle zur Rahmenkonvention werden – wie dargestellt – im Konsens angenommen. Auch Entscheidungen der COP und der CMP werden im Konsens verabschiedet. Das Konsensprinzip zwingt zu einer **Klimapolitik auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner** und behindert, dass Vertragsparteien eine ambitionierte Klimapolitik verfolgen. Insofern wäre eine Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen ein wichtiger Beitrag für die Umsetzung eines ambitionierten Klimaschutzes – vorausgesetzt, dass eine Mehrheit der Staaten sich einem ehrgeizigen Klimaschutz verpflichtet fühlt. Mehrheitsabstimmungen können allerdings auch zu Entscheidungen führen, die nicht unbedingt im Interesse eines ambitionierten Klimaschutzes sind.

Um Mehrheitsentscheidungen künftig zu ermöglichen, müssen die Parteien der Klimarahmenkonvention Mehrheitsentscheidungen vereinbaren, entweder durch Änderungen der Konvention (s.o.) oder durch die **Annahme einer Geschäftsordnung**, die Mehrheitsentscheidungen zulässt. Seit 1996 liegt ein Entwurf einer Geschäftsordnung vor. Der Entwurf wird mit Ausnahme von Artikel 42 jeweils provisorisch angewendet.¹⁶ Artikel 42 regelt das Entscheidungsverfahren, einschließlich der Einführung von Mehrheitsentscheidungen. Dieser Entwurf wurde bisher nicht angenommen, weil keine Einigkeit über eben Artikel 42 erreicht werden konnte. Die Annahme der Geschäftsordnung ist auch in absehbarer Zeit unwahrscheinlich, da sie nur im Konsens angenommen werden können (s.o.) und da es keine Bereitschaft der Vertragsparteien zur Annahme von Mehrheitsentscheidungen gibt. Die Vereinbarung von Mehrheitsentscheidungen sollte sinnvollerweise als COP Entscheidung, die für alle Vertragsparteien gilt, im Konsens erfolgen, um ein *split regime* mit unterschiedlichen Verfahrensregeln zu vermeiden (s.o.).

8 Entscheidungen und andere Erklärungen der Vertragsstaatenkonferenz

Eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten kann grundsätzlich auch durch Entscheidungen der COP (oder der CMP) umgesetzt werden. Für die konkrete Umsetzung kommen z.B.in Betracht:

- Entscheidung über die vorläufige Anwendung eines Verhandlungsergebnisses,
- Entscheidungen zur Überbrückung der Zeit bis 2020,
- Entscheidungen über die freiwillige Anwendung der Verpflichtungen aus der ersten Verpflichtungsperiode über das Jahr 2012 hinaus.

¹⁶ Vgl. für den Hintergrund: United Nations Framework Convention on Climate Change: Handbook, Intergovernmental and Legal Affairs, Climate Change Secretariat, mit Beiträgen von Daniel Blobel, Nils Meyer-Ohlendorf, Carmen Schlosser-Allera und Penny Steel, Seite 41, <http://unfccc.int/resource/docs/publications/handbook.pdf>

COP und CMP Entscheidungen haben den Vorteil, dass sie ohne langwierige Ratifikation unmittelbar wirksam werden. Sie haben den Nachteil, dass Entscheidungen der COP grundsätzlich¹⁷ nicht rechtlich bindend sind, was aber in der Praxis – angesichts der hohen faktischen Bindungswirkung von COP- und CMP - Entscheidungen – keine große Rolle spielen muss. Indes ist zu beachten, dass COP und CMP bis zur Annahme einer Geschäftsordnung nur im Konsens Entscheidungen treffen können (s.o.). Insofern ist also eine Entscheidung oder andere Erklärungen der COP zumindest theoretisch eine geeignete Möglichkeit, eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten umzusetzen. Solange allerdings keine Geschäftsordnung verabschiedet wurde, können solche Entscheidungen oder Erklärungen nur im Konsens angenommen werden, was damit auch diese Möglichkeit faktisch ausschließt.

9 Teilabkommen außerhalb der Klimarahmenkonvention

Neben Protokollen können Teilabkommen auch außerhalb der Konvention vereinbart werden. In diesem Fall würde ein völkerrechtlicher Vertrag eigenständig neben der Konvention stehen, auch wenn rechtliche Bezüge zu Teilen der Konvention möglich sind. Grundsätzlich sind die Staaten frei zu entscheiden, ob ein Teilabkommen innerhalb oder außerhalb der Klimarahmenkonvention vereinbart werden soll. Beides ist grundsätzlich völkerrechtlich zulässig. Das KluG Konzept nennt Beispiele für Abkommen außerhalb der Rahmenkonvention: Bildung einer "Koalition der 100 Prozent Erneuerbaren", die Internationale Renewable Energy Agency (IRENA), Verknüpfung von Emissionshandels-systemen, Abkommen zum Abbau klimaschädlicher Subventionen oder zum Tropenwaldschutz.

Staaten sind frei, derartige Abkommen außerhalb der Klimarahmenkonvention abzuschließen. Es gibt keine völkerrechtlichen Vorgaben, die derartige Abkommen verbieten würden. Die Rahmenkonvention enthält keine abschließenden Regelungen zum internationalen Klimaschutz. Insofern sind Teilabkommen außerhalb der Klimarahmenkonvention aus Sicht des Völkerrechts unproblematisch. **Aus Sicht des Völkerrechts wären ein oder mehrere Abkommen außerhalb der Klimarahmenkonvention der unproblematischste Weg, eine Allianz von Vorreiter- und Pionierstaaten in einem rechtlichen Rahmen zusammenzubinden.**

¹⁷ Vgl. insbesondere zu den Regimen des Montrealer Protokolls und der Basler Abfallkonvention Hermann E. Ott: Umweltregime im Völkerrecht (1998).

10 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Wie sich in der Vergangenheit gezeigt hat, bedeutet die kollektive Aufnahme von Verhandlungen nicht, dass alle verhandelnden Parteien ein Verhandlungsergebnis auch annehmen oder es gar ratifizieren. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass ein Verhandlungsergebnis nicht von allen Parteien angenommen wird. Damit bleibt das Scheitern des in Durban begonnenen Verhandlungsprozesses eine reale Möglichkeit.

Auch wenn ein umfassendes, ambitioniertes und globales Verhandlungsergebnis das eindeutig beste Resultat des ADP Prozesses (Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action) wäre, motivieren die bestehenden rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen eine Diskussion um eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten, in der eine „**Allianz der Vorreiter**“ vorangeht, ohne durch einzelne Staaten aufgehalten zu werden. Eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten kann in unterschiedlicher Form umgesetzt werden. Soweit es um eine **Umsetzung innerhalb der Klimarahmenkonvention** geht, bieten sich im Grundsatz (1) Änderungen der Konvention und ihrer Anhänge, (2) Änderungen des Kyoto Protokolls und seiner Anhänge, (3) ein neues Protokoll zur Rahmenkonvention, (4) Entscheidungen der COP oder CMP oder (5) andere Erklärungen der COP, CMP oder (einzelner) Vertragsparteien an. Soweit es um eine **Umsetzung außerhalb der Rahmenkonvention** geht, kommen Teilabkommen zu bestimmten Bereichen des internationalen Klimaschutzes oder zwischen Staatengruppen in Betracht.

Keine dieser Umsetzungsoptionen widerspricht geltendem Völkerrecht. Allerdings können – je nach gewählter Option – verfahrensrechtliche Hürden bestehen. Im Einzelnen müssen die folgenden Aspekte berücksichtigt werden:

- **Aufgabe des Konsensprinzips, vereinfachte Annahme von Protokollen, verstärkte Zusammenarbeit:** Die Aufgabe des Konsensprinzips, eine vereinfachte Annahme von Protokollen oder die Einführung von Formen der verstärkten Zusammenarbeit können zur Umsetzung einer Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten beitragen. Je nach Ausgestaltung bedürfen diese Optionen der Änderung der Konvention. Änderungen der Konvention sind ein langwieriger und steiniger Weg. Denn sie müssen von 3/4 der Vertragsparteien angenommen und ratifiziert werden. Dies sind gegenwärtig 146 Staaten. Vorschläge zur Änderung der Konvention können auch dazu führen, dass weitere Änderungswünsche in die Verhandlungen eingebracht werden, womit die Konvention als Paket aufgemacht würde – was im Ergebnis sogar zu klimapolitischen Rückschritten führen kann.
- **Änderungen des Anhang I der Klimarahmenkonvention:** Änderungen des Anhang I der Klimarahmenkonvention allein sind keine Option, um eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten umzusetzen. Anhang I muss zwingend mit den in Artikel 4 der Konvention enthaltenen Pflichten gelesen werden. Das bedeutet, dass eine Änderung des Anhang I nur im Zusammenspiel mit Änderungen der Konvention Sinn machen würde. Somit gilt auch hier das im letzten Punkt genannte Risiko der Öffnung der Klimarahmenkonvention.

- **Änderungen des Kyoto Protokolls und seiner Anhänge:** Es gibt verschiedene Optionen, um eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten durch Änderungen des Kyoto Protokolls und seiner Anhänge umzusetzen. Hierzu gehören die Vereinbarung einer zweiten Verpflichtungsperiode oder die Änderung der Änderungsvorschriften für Anhang B, um die Verschärfung der Ziele in Anhang B zu erleichtern. Je nach Ausgestaltung bedürfen diese Optionen der Änderung des Protokolls und seiner Anhänge, was wiederum die Ratifikation durch 3/4 der Vertragsstaaten voraussetzt. Eine zweite Verpflichtungsperiode oder Änderungen des Kyoto Protokolls und seiner Anhänge sind ebenfalls komplex und schwerfällig.
- **Protokoll unter der Klimarahmenkonvention:** Eine weitere Option zur Umsetzung einer Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten besteht in der Vereinbarung eines Protokolls unter der Klimarahmenkonvention. In Protokollen könnte internationaler Klimaschutz umfassend oder in Teilbereichen für alle Vertragsstaaten oder für Staatengruppen verbindlich geregelt werden. In der Sache sind Protokolle damit gut geeignet, um einen Klimaschutz der unterschiedlichen Geschwindigkeiten umzusetzen. Die Annahme eines Protokolls unter der Klimarahmenkonvention kann aber nach der derzeitigen Rechtslage nur im Konsens erfolgen, was diese Option für die Umsetzung einer Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten faktisch ausschließt.
- **Geschäftsordnung:** Die Vereinbarung von Abstimmungsregeln, die Mehrheitsentscheidungen der COP und der CMP erlauben, wäre ein wichtiger Fortschritt. Dies sollte durch die Annahme des seit 1996 vorliegenden Entwurfs einer Geschäftsordnung erfolgen. Dieser Entwurf sieht Mehrheitsentscheidungen vor, konnte aber bisher wegen Uneinigkeit hinsichtlich der Mehrheitsentscheidungen nicht vereinbart werden. Es ist nicht anzunehmen, dass die Geschäftsordnung, die nur im Konsens angenommen werden kann, in absehbarer Zeit verabschiedet wird. Insofern ist auch dieser Weg letztlich nicht geeignet, eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten rechtlich umzusetzen.
- **Entscheidungen der COP oder CMP:** Eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten kann grundsätzlich auch durch Entscheidungen der COP oder der CMP umgesetzt werden. Entscheidungen oder andere Erklärungen haben den Vorteil, dass sie nicht ratifiziert werden müssen. Sie haben den Nachteil, dass sie grundsätzlich nicht rechtlich bindend sind, und dass sie nach den geltenden Regeln nur im Konsens verabschiedet werden können.
- **Teilabkommen außerhalb der Klimarahmenkonvention:** Teilabkommen außerhalb der Klimarahmenkonvention sind völkerrechtlich zulässig und müssen nicht die verfahrensrechtlichen Hürden der Rahmenkonvention oder des Kyoto Protokolls überwinden. Sie müssen von den Staaten ratifiziert werden, die sich an dem Teilabkommen beteiligen wollen, nicht aber von den für das Inkrafttreten erforderlichen 146 Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention. Insofern umgehen Teilabkommen außerhalb der Konvention deren verfahrensrechtliche Hindernisse, was einen wichtigen Vorteil darstellen kann wenn einige Staaten sich rechtlich zu einer Vorreiterallianz im Sinne einer Politik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten beim Klimaschutz verpflichten wollen. **Soweit sich die Parteien eines Teilabkommens auf ein einfaches Ratifikationsabkommen einigen, erscheint der Abschluss eines völkerrechtlichen Abkommens außerhalb des Klimaregimes als die rechtlich praktikabelste Möglichkeit, um eine Strategie der Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten (KluG) umzusetzen.**

11 Überblickstabelle

Klimaschutz der unterschiedlichen Geschwindigkeiten DURCH Änderungen der Rahmenkonvention (UNFCCC) und / oder des Kyoto Protokolls (KP):

	Änderung der Änderungsregeln	Änderung der Anhänge der Rahmenkonvention	zweite Verpflichtungsperiode	Verlängerung erste Verpflichtungsperiode durch Änderung des Anhang B	Ende Konsensprinzip	Teilabkommen innerhalb UNFCCC
Inhalt Rechtsänderung /	<ul style="list-style-type: none"> • Änderung der UNFCCC oder KP 		3 Abs. 9 KP	Änderung des KP und seines Anhang B	<ul style="list-style-type: none"> • Einfügung von Mehrheitsentscheidungen, etwa durch Änderung des Art. 7 der UNFCCC 	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinbarung eines Protokolls • Protokoll kann umfassend Klimaschutz regeln oder nur Teilbereiche.
Annahme	<ul style="list-style-type: none"> • COP, CMP • Konsens oder $\frac{3}{4}$ Mehrheit 	<ul style="list-style-type: none"> • COP • Konsens oder $\frac{3}{4}$ Mehrheit 	<ul style="list-style-type: none"> • CMP • Konsens oder $\frac{3}{4}$ Mehrheit 	<ul style="list-style-type: none"> • CMP • Konsens oder $\frac{3}{4}$ Mehrheit 	<ul style="list-style-type: none"> • COP • Konsens oder $\frac{3}{4}$ Mehrheit 	<ul style="list-style-type: none"> • COP • Konsens
Ratifikation	<ul style="list-style-type: none"> • erforderlich, soweit Staaten gebunden werden 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Ratifikation erforderlich • Automatisches Inkrafttreten, es sei denn Staaten lehnen ausdrücklich ab (<i>opt out</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • erforderlich, soweit Staaten gebunden werden • keine einseitige Erklärung analog 4 Abs. 2 g) • schriftliche Zustimmung der betroffenen Staates erforderlich 	<ul style="list-style-type: none"> • erforderlich, soweit Staaten gebunden werden • schriftliche Zustimmung der betroffenen Staates erforderlich (zur Annahme) 	<ul style="list-style-type: none"> • erforderlich, soweit Staaten gebunden werden. 	erforderlich, soweit Staaten gebunden werden

Kommentare	Politisch unrealistisch und ggf. riskant, da die Konvention als Ganzes aufgemacht werden kann.	Änderungen der Anhänge sind ohne Änderungen der relevanten Vorschriften der Konvention ohne praktischen Mehrwert.	Die Verhandlungen zu einer zweiten Verpflichtungsperiode haben begonnen, ihr Erfolg Ende 2012 ist abzuwarten.	Mit der Entscheidung für eine zweite Verpflichtungsperiode ist diese Option zurzeit nicht aktuell, jedoch bei einem Scheitern der Verhandlungen neue Aktualität erlangen.	Abstimmungsregeln müssen im Konsens angenommen werden	Erfordert politischen Willen einer relevanten Anzahl von Staaten als Pionierstaaten, Vorreiterallianz etc.
-------------------	--	---	---	---	---	--

Klimaschutz der unterschiedlichen Geschwindigkeiten OHNE Änderungen der Rahmenkonvention und / oder des Kyoto Protokolls:

	Verlängerung erste Verpflichtungsperiode durch CMP Entscheidung	Ende Konsens: Annahme einer Geschäftsordnung (GO)	Teilabkommen außerhalb UNFCCC
Inhalt / Rechtsänderung	CMP entscheidet, dass der derzeitige Verpflichtungszeitraum von 2008-2012 auf einen späteren Zeitpunkt, ohne dass sich die quantitativen Reduktionspflichten der Anhang B Staaten ändern würden.	Annahme der GO	Völkerrechtlicher Vertrag ohne oder nur schwachen Bezügen zur Rahmenkonvention.
Annahme	Konsens	Konsens	Staaten haben ein weites Ermessen, die Annahme zu regeln.
Ratifikation	Nicht erforderlich	Nicht erforderlich	Ratifikation und Inkrafttreten regelt der Vertrag
Kommentare	Keine Rechtsbindung aber ggf. hohe faktische Bindung	Entwurf GO ist seit 1996 anhängig, Annahme scheiterte bisher an Entscheidungsmodalitäten (Regel 42). Derzeit ist nicht absehbar, dass sich Staaten den GO-Entwurf verabschieden werden.	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentierung des UN Systems. • Beitrag zum Klimaschutz abhängig von den teilnehmenden Staaten.