Klimawandel und Völkerrecht – Schnittstellen und aktuelle Fragen

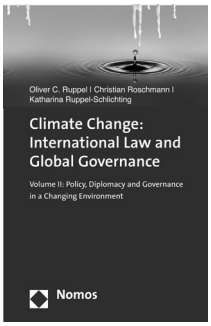
Birgit Lode

Im Dezember 2015 beabsichtigt die internationale Staatengemeinschaft auf der 21. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) in Paris ein Nachfolgeabkommen für das im Jahr 2020 auslaufende Kyoto-Protokoll zu verabschieden. Dies ist ein geeigneter Anlass, um zu fragen, in welchem Verhältnis der globale Klimawandel, das Völkerrecht und Governance-Fragen zueinander stehen. Welche Lösungsansätze halten internationales Recht und globale Governance-Ansätze für aktuelle klimatische Herausforderungen bereit? Und welche (Neben-)Rolle spielen dabei Politik und Diplomatie? Zu Hintergründen, Auswirkungen und Fragestellungen an der Schnittstelle von Recht und Politik lohnt ein Blick in die beiden insgesamt fast 2000 Seiten umfassenden Bände ›Climate Change: International Law and Global Governance‹. Herausgegeben von **Oliver C. Ruppel** gemeinsam mit **Christian Roschmann** und **Katharina Ruppel-Schlichting** widmen sie sich in 60 Aufsätzen dem Thema mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung. Ziel ist die systematische Darstellung des internationalen Klimaschutzrechts, eines neuen, noch in der Entwicklung begriffenen Spezialgebiets des Völkerrechts. Zwar liegen hierzu gerade in englischer Sprache inzwischen diverse Publikationen vor. Das vorliegende umfangreiche Werk deckt jedoch nicht nur fast alle denkbaren Schnittstellen des Klimaschutzrechts mit anderen Bereichen des besonderen Völkerrechts ab, sondern präsentiert sich mit seiner klaren Gliederung auch als willkommenes Nachschlagewerk für Wissenschaftler ebenso wie für Praktiker und Studierende. Die jedem Aufsatz vorangestellten, in der Regel maximal eine Seite umfassenden Zusammenfassungen runden dieses Bild gelungen ab.

Während der erste Band des Kompendiums zum einen der Frage nachgeht, ob es sich bei dem internationalen Klimaschutzrecht tatsächlich um einen neuen, eigenständigen Zweig des Völkerrechts handelt, zeigt er zum anderen die bestehenden Verbindungen zwischen Klimawandel und Menschenrechten, Handel, Investitionsrecht, Seerecht, gerichtlicher Überprüfung und Querschnittsthemen auf. Ausgangspunkt des zweiten Bandes ist die UNFCCC, auf deren Grundlage die Auswirkungen des Klimawandels auf die internationale Diplomatie und die Weltordnung ebenso wie Antworten auf den Klimawandel und mit diesem in Zusammenhang stehende Sicherheitsfragen erörtert werden.

Einen guten Einstieg in die Materie des Klimavölkerrechts bietet der erste Beitrag von Oliver Ruppel, der sich mit künftigen Herausforderungen an der Schnittstelle von Recht und kooperativer globaler Klimapolitik befasst. Ausgehend von dem von Atmosphärenchemiker und Nobelpreisträger Paul Crutzen geprägten Begriff des Anthropozäns – eines neuen, in erster Linie von Menschen geprägten Zeitalters – erläutert Ruppel knapp die Aktualität und Präsenz sowie die Herausforderungen im Zusammenhang mit Klimawandel und Naturkatastrophen. Anschließend geht er näher auf die vielen Schnittstellen von Recht und Klimawandel ein. Angesichts der mannigfaltigen Auswirkungen und der disziplinübergreifenden Natur des Klimawandels könne dieser jedoch nur im Wege einer Kombination von politischen, rechtlichen und naturwissenschaftlichen Instrumenten in Angriff genommen werden (S. 38). Ruppel kommt zu dem Schluss, dass angesichts des Fehlens eines universellen Klimaschutzregimes und angesichts einer Vielzahl sich überlappender Regulierungsstellen eine nur wenig abgestimmte, fragmentierte Governance-Architektur bestehe. Diese wiederum führe dazu, dass das internationale Klimaschutzrecht eine äußerst komplexe Materie darstellte (S. 41). Ein internationales Klimaschutzregime müsse daher weit über die Möglichkeiten von Regierungen hinausgehen. Zur Schaffung eines ›Multistakeholder‹-Regimes sei die Unterstützung nichtstaatlicher Akteure erforderlich, und es müsse sich durch Zusammenarbeit und Solidarität auszeichnen (S. 80). Der Autor schließt mit dem Aufruf, unter anderem die UN-Hauptorgane zu stärken, um mit größerem Nachdruck für die Anwendung und Durchsetzung des Völkerrechts zu sorgen (S. 81).

Ein aktuelles Beispiel für die Verbindung von Klimawandel und Querschnittsthemen stellt der Beitrag von Gerd Winter dar, der völkerrechtliche Fragen im Zusammenhang mit ›Climate Engineering‹ untersucht. Der von Winter nicht näher definierte Begriff umfasst allgemein bewusste Eingriffe in die von Lebewesen besiedelten Schichten der Erde, vornehmlich mit dem Ziel, die globale Klimaerwärmung zu begrenzen. Winter zufolge stellt ›Climate Engineering‹ eine neue Ergänzung zu den bewährten Strategien zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung dar (S. 980). Der Beitrag gibt zunächst einen kurzen Überblick über die verschiedenen ›Climate Engineering‹-Maßnahmen, einschließlich ihrer Risi-



Oliver C. Ruppel/ Christian Roschmann/Katharina Ruppel-Schlichting (Hrsg.)

Climate Change: International Law and Global Governance

Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2013, 2 Bände, 1016+926 S., je 168,00 Euro

ken und ihres in aller Regel großen Umfangs, die sich im Wesentlichen in zwei Kategorien einteilen lassen. Ein Teil der Maßnahmen zielt darauf ab, der Atmosphäre Kohlendioxid und andere Treibhausgase zu entziehen (Carbon Dioxide Removal – CDR), während andere Ansätze versuchen, durch die Reflektion von Sonnenlicht, die Sonneneinstrahlung zu verringern (Solar Radiation Management – SRM).

Im Folgenden konzentriert sich Winter auf völkerrechtliche Fragen im Zusammenhang mit SRM-Maßnahmen. Bislang hat die internationale Gemeinschaft den Staaten keinen ›Auftrag‹ erteilt, zum globalen Klimaschutz SRM-Maßnahmen zu ergreifen. Gleichwohl haben die Staaten grundsätzlich das Recht, SRM-Maßnahmen durchzuführen. Winter zufolge kann ein Mandat für solche Maßnahmen allerdings weder auf die UNFCCC noch auf das Vorsorgeprinzip gestützt werden. Nicht zuletzt in Anbetracht der diversen Schwachstellen aktuell vorliegender internationaler Regelungen (S. 999), letztlich also auch möglicher anderer rechtlicher Grundlagen, spricht sich der Autor dafür aus, alle Anstrengungen auf Klimaschutzmaßnahmen auszurichten (S. 998). Zum einen geht Winter daher auf die Möglichkeit ein, kleinere Änderungen am aktuellen Regelwerk vorzunehmen.

Zum anderen stellt er einen umfangreichen Vorschlag für Prinzipien zur Regulierung von ›Climate Engineering‹-Aktivitäten vor, die sogenannten ›Oxford Principles for the Regulation of Geoengineering‹. Sollten diese Empfehlungen vollständig umgesetzt werden, folgert Winter, sei eine internationale Konvention vonnöten. Die Verabschiedung einer solchen in näherer Zukunft hält der Autor allerdings für wenig wahrscheinlich (S. 1004f.). Er plädiert, ungeachtet dieser Möglichkeit, für ein Verbot des Einsatzes von SRM und entsprechend groß angelegter Forschungsvorhaben, gestützt auf die im Völkergewohnheitsrecht verankerte Sorgfaltspflicht (due diligence) (S. 1006f.). Ebenfalls gestützt auf diese argumentiert er weiter, dass hieraus nicht nur eine Pflicht für die UNFCCC-Vertragsparteien erwachse, sich auf Klimaschutzmaßnahmen, das heißt auf Eindämmung (mitigation) zu konzentrieren, sondern auch das Verbot, Politikansätze zu verfolgen, die sich auf die Verfügbarkeit von ›Climate Engineering‹-Maßnahmen stützen (S. 1007).

Ebenfalls einem höchst aktuellen Thema widmet sich der Beitrag von Erika Pires Ramos. Sie beleuchtet die durch extreme Umweltereignisse hervorgerufenen Völkerwanderungen und untersucht so das menschliche Ausmaß der Auswirkungen des Klimawandels und die damit zusammenhängenden völkerrechtlichen Fragen. Ziel der Autorin ist es dabei einerseits, die durch umweltbedingte Migration hervorgerufenen neuen, völkerrechtlich bislang nicht geregelten Situationen hervorzuheben. Andererseits ist sie bestrebt, Interessenvertretern und Entscheidungsträgern Instrumente an die Hand zu geben, um ihnen beim Aufbau eines Systems zum völkerrechtlichen Schutz dieser neuen Personengruppe behilflich zu sein (S. 741). Pires Ramos erläutert das Bedürfnis der völkerrechtlichen Anerkennung der Bewegungen von Einzelnen und Gruppen, sogenannten Umweltflüchtlingen (environmental refugees), hervorgerufen durch die Verschlechterung ihrer Umweltbedingungen, und sie plädiert für eine umfassende Definition der Begriffe Umweltflüchtling oder Umweltvertriebene (environmentally displaced persons). Auf diese Weise könnten Mindeststandards und ein weltweit einheitlicher Schutz für von Umweltereignissen stark betroffenen Individuen und Gruppen sichergestellt werden (S. 757).

Ferner geht Pires Ramos auf bestehende Schutzregime ein, die jedoch in ihrer Anwendung auf Umweltflüchtlinge unzureichend erscheinen. Hierzu gehört auch, trotz ihres Schwerpunkts auf Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen, die UNFCCC, die sich vor allem mit den Beziehungen zwischen Staaten befasst und den Rechtsschutz von Personen in Fällen von Zwangsumsiedlungen nicht direkt behandelt. Der Entwurf einer Konvention zum internationalen Status von Umweltvertriebenen (Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons) aus dem Jahr 2008 erscheint daher vielversprechend. Er beschränkt sich nicht allein auf Klimaflüchtlinge und ist sowohl auf Binnenvertriebene als auch auf Fälle von Vertreibungen über Landesgrenzen hinweg anwendbar. Der Autorin zufolge könnte die Annahme eines solchen spezifischen internationalen Instruments daher einen wichtigen Beitrag auf dem Weg hin zu einer dauerhaften Lösung des Problems darstellen (S. 756). Eine solche könne jedoch, wie sie weiter ausführt, nicht nur auf humanitäre Hilfe beschränkt sein, sondern sollte für betroffene Länder auch Unterstützung in ökologischer Hinsicht beinhalten (S. 757).

Alles in allem vermitteln die beiden Bände nicht nur einen guten Überblick über den aktuellen Stand des Völkerrechts in Bezug auf Klimafragen, seine Berührungspunkte mit anderen Teilgebieten des Völkerrechts sowie Fragen an der Schnittstelle zu Politik und Diplomatie. Das Kompendium beleuchtet auch diverse aktuelle Herausforderungen mit Bezug zu den Klimawissenschaften und zeigt, dass das Völkerrecht jedenfalls für einen guten Teil der bestehenden wie künftigen klimatischen Herausforderungen Lösungsansätze bereithält – wenngleich diese regelmäßig noch optimiert werden müssen. So können die in dem Werk zusammengefassten Beiträge zwar wohl der Materie des internationalen Klimaschutzrechts zugeordnet werden. Angesichts seiner noch nicht hinreichend gefestigten Strukturen ist jedoch fraglich, ob bereits von einem neuen Spezialgebiet des Völkerrechts gesprochen werden kann.