

Stefan Schuppert

**Neue Steuerungsinstrumente im Umweltvölkerrecht am Beispiel des Montrealer Protokolls und des Klimaschutzrahmenübereinkommens**

Kosteneffektivität und Innovationswirkungen als Grundsätze in internationalen Verträgen  
Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 131  
Springer Verlag, Berlin u.a., 1998, 297 S., DM 128,--

Kaum ein Bereich des internationalen Rechts hat sich in den letzten Jahrzehnten so rasant entwickelt wie das Umweltvölkerrecht. An die Stelle der Abgrenzung zwischenstaatlicher Kompetenzbereiche durch bilaterale Abkommen und das traditionelle Instrumentarium der Rechtsdurchsetzung traten multilaterale Übereinkommen zum Schutz staatsgemeinschaftlicher und globaler Umweltmedien, die vor allem auf dem Sektor der Erfüllungssicherung eine Reihe an Innovationen mit sich brachten. Drei Aspekte dieser jüngsten Entwicklungen sind Gegenstand der anzuzeigenden Untersuchung: neue Steuerungsinstrumente ökonomischer Art, die vom nationalen Recht herkommend Eingang in das Völkerrecht gefunden haben, die Verwirklichung von Kosteneffektivität sowie von Innovationsförderung als Grundsätze und Ziele völkerrechtlicher Verträge.

Den Hintergrund der Untersuchung bilden drei völkerrechtliche Vertragsregime: Den größten Anteil nimmt das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht ein, das auf das Jahr 1985 zurückgeht, durch das Montrealer Protokoll von 1987 ergänzt und in seinen Pflichtenstrukturen inzwischen fünf nachfolgenden Anpassungen unterworfen wurde. Neueren Datums ist das UN-Klimaschutzrahmenübereinkommen von 1992, das im Kyoto-Protokoll seine jüngste Ergänzung gefunden hat, die der Verfasser freilich nicht mehr hat berücksichtigen können. Während die vorgenannten Verträge solche mit universeller Verbreitungstendenz sind, gilt mit einem im Rahmen der UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) entstandenen Vertrag ein weiteres Augenmerk des Verfassers einer regionalen Abmachung, dem Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung von 1979 mit seinem Protokoll von 1994. Der Schwerpunktbildung der Arbeit entsprechend soll im folgenden allein auf die ersten beiden der drei vorgenannten Regime eingegangen werden.

In dem der Einführung folgenden, zweiten Abschnitt wendet sich der Verfasser dem Wiener Übereinkommen und dem Montrealer Protokoll zu. Als wesentliche Neuerung kennzeichnet dieses Vertragsregime seine entsprechend dem Prinzip der „*common, but differentiated responsibilities*“ unterschiedlich ausgestalteten Verpflichtungen beim Ausstieg aus ozonschädigenden Stoffen für Industriestaaten auf der einen und Entwicklungsländer auf der anderen Seite. Ihrer Ausgestaltung nimmt sich der Verfasser umfassend an (S. 36-135). Ein ökonomisches Steuerungsinstrument auf internationaler Ebene, das auf dem Gedanken der Kosteneffektivität beruht, stellen die Vorschriften über die gemeinsame Erfüllung von Vertragspflichten dar. Da in der Praxis jedoch eine Verlagerung von Produktion oder Verbrauch zwischen den Vertragsparteien nicht stattgefunden hat, sind entsprechende Vorschriften bislang Theorie geblieben, wie Schuppert zutreffend feststellt (S. 148). Ein weite-

res, dem Regime immanentes völkerrechtliches Steuerungsinstrument ist schließlich die Beschränkung des internationalen Handels mit Nichtvertragsstaaten, wie sie Art. 4 Montrealer Protokoll vorsieht. Die Frage der Völkerrechtskonformität dieser Maßnahme hat jedoch durch die Nichtannahme des Berichts des GATT-Streitbeilegungspanels zum US-mexikanischen Thunfischstreit an Brisanz verloren, da der Panel-Bericht keine Verbindlichkeit erlangte. Schließlich, darauf weist der Verfasser zutreffend hin (S. 159), enthalten andere umweltschützende Verträge des Völkerrechts keine entsprechenden Vorschriften über Handelsbeschränkungen. Die weitere Diskussion dieser Maßnahme stellt mithin eine vor allem akademische Übung dar.

Auch das Klimaschutzrahmenübereinkommen der Vereinten Nationen von 1992 weist direkte und indirekte Steuerungsinstrumente auf und enthält Regelungen, die auf den Grundsätzen von Kosteneffektivität, Effizienz und Innovationsförderung beruhen. Auf dem Gedanken der Kosteneffektivität fußt das hier vereinbarte Institut der Gemeinsamen Durchführung (sog. „*joint implementation*“), das aber auch unter dem Aspekt der Innovationsförderung beachtenswert ist. Nach der Berliner Konferenz der Vertragsstaaten kam beiden Grundsätzen jedoch nur noch beschränkte Reichweite zu. Ihre Stellung ist vielmehr allein eine sekundäre, denn sie sollen durch eine bessere Nutzung finanzieller Mittel und den verstärkten Einsatz technologische Innovationen gestatten, die primären ökologischen Prinzipien umzusetzen (S. 173-239). Leider konnte das Kyoto-Protokoll vom Verfasser nicht mehr berücksichtigt werden. Von seinen Steuerungselementen hätte im vorliegenden Kontext insbesondere der Mechanismus des „*emissions trading*“ Aufmerksamkeit verdient. Die von Stefan Schuppert vorgelegte Arbeit wurde im Sommer 1997 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität Kiel als Dissertation angenommen, betreut hat sie der Völkerrechtslehrer Professor Rüdiger Wolfrum. Im Rahmen des innovativen Ansatzes zeichnet sich die Untersuchung vor allem durch eine überzeugende Aufarbeitung des magischen Spannungsfeldes „Wissenschaft – Recht – Wirtschaft“ aus. Die Untersuchung beruht nicht nur auf den global bzw. regional wichtigsten Verträgen des klimaschützenden Umweltvölkerrechts, sondern berücksichtigt namentlich am Beispiel Deutschlands und der USA auch ihre Umsetzung in den innerstaatlichen Rechtsbereich. Dabei erschöpft sich die Darstellung nicht in der Erörterung (wissenschafts-)theoretischer Positionen, sondern unternimmt eine umfassende Analyse völkervertragsrechtlicher Pflichten, der sie begleitenden Praxis und der einschlägigen ökonomischen Hintergründe. Alles in allem eine überaus begrüßenswerte Publikation, an der die weitere Diskussion des Themas „*environmental economics*“ nicht wird vorübergehen können.

Sebastian M. Seidel, Bochum