

ULRIKE BOLLE

Das Intergovernmental
Panel on Climate Change
(IPCC)

Jus Internationale et Europaeum

58

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

58



Ulrike Bolle

Das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)

Eine völkerrechtliche Untersuchung

Mohr Siebeck

Ulrike Bolle, geboren 1983; Studium der Rechtswissenschaft in Dresden, Brno und Jena; 2008–10 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht der Friedrich-Schiller-Universität Jena; 2011 Promotion; seit Mai 2011 Rechtsreferendarin am Landgericht Gera.

e-ISBN PDF 978-3-16-151757-0

ISBN 978-3-16-151665-8

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2011 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Meiner Familie

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2011 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im Februar 2011 fertiggestellt.

Meinem Doktorvater Professor Dr. *Matthias Ruffert* danke ich nicht nur herzlich für anregende und hilfreiche Diskussionen, sondern vor allem auch für seine geduldige Ermutigung und das in mich gesetzte Vertrauen.

Professor Dr. *Martina Haedrich* danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Die Arbeit ist im Wesentlichen während meiner Zeit als Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht in Jena entstanden – eine Zeit, die ich in sehr guter Erinnerung behalten werde. Zu Dank verpflichtet bin ich auch der Graduierten-Akademie der Friedrich-Schiller-Universität, die mir mit der unkomplizierten Gewährung eines Stipendiums den konzentrierten Abschluss der Arbeit erleichterte.

Professor Dr. *Thilo Marauhn* und Professor Dr. *Christian Walter* danke ich für die Aufnahme in die Schriftenreihe „Ius Internationale et Europaeum“.

Besonders dankbar bin ich *Katja Bolle*, *Jakob Frasch*, *Sandra Schaller* und *Dr. Katrin Tomanek* für ihre Zeit, die sie auf das Korrekturlesen des Manuskripts verwendet haben sowie für ihre hilfreiche Kritik. Für ihre Hilfsbereitschaft und Geduld beim Layout danke ich *Susanne Prater* und *Philipp Schwesig* herzlich.

Während der Entstehung der Arbeit haben mich meine Freunde auf unterschiedlichste Weise unterstützt, ihnen allen bin ich dafür außerordentlich dankbar. Den größten Anteil am Gelingen dieser Arbeit hat meine Familie – meine Eltern und meine Geschwister, auf die ich mich immer verlassen kann und denen ich dieses Buch deshalb widmen möchte.

Jena, im Oktober 2011

Ulrike Bolle

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Verzeichnis der Abkürzungen	XIII
Einführung.....	1
I. Einleitung	1
II. Was ist Klimawandel?	2
III. Begriffsklärung.....	3
IV. Aktuelle Kritik am IPCC.....	3
V. Hintergrund, Ziel und Gang der Untersuchung	6
1. Hintergrund.....	6
2. Ziel.....	6
3. Gang der Untersuchung.....	7
Erstes Kapitel: Anfänge und völkerrechtliche Grundlagen des IPCC.....	8
I. Der Weg des Klimawandels auf die internationale Agenda	8
1. Verstärkte wissenschaftliche Aufmerksamkeit	9
2. Von der wissenschaftlichen auf die politische Tagesordnung	11
3. Klimawandel als völkerrechtliches Problem und Gründung des IPCC.....	14
II. Gründungsorganisationen	16
1. World Meteorological Organization – Weltorganisation für Meteorologie.....	17
2. Die WMO als Sonderorganisation der Vereinten Nationen	18
3. United Nations Environment Programme – Umweltprogramm der Vereinten Nationen	19
4. UNEP als Nebenorgan der Vereinten Nationen	21
III. Völkerrechtliche Grundlagen des IPCC und Einordnung in die UN- Familie	25
1. Rechtliche Grundlagen	26

a. Resolution Nr. 9 des Zehnten WMO-Kongresses, Global Climate Change	26
b. 39. Sitzung des WMO-Verwaltungsrats	27
c. Resolution 14/20 des UNEP-Verwaltungsrats, Global Climate Change	27
d. Resolution 42/184 der UN-Generalversammlung, International co-operation in the field of the environment	27
e. Resolution 4 des 40. WMO-Verwaltungsrats, Intergovernmental Panel on Climate Change	28
f. Resolution 43/53 der UN-Generalversammlung, Protection of global climate for present and future generations of mankind	28
g. Memorandum of Understanding zwischen dem UNEP und der WMO vom 8.5.1989	29
h. Ergebnis	29
2. IPCC in der UN-Familie	30
IV. Ergebnis	32
Zweites Kapitel: IPCC und Klimaschutzregime	33
I. Völkerrechtliche Regime zum Schutz der Umwelt	33
1. Regimebegriff	34
2. Soft law als Bestandteil umweltvölkerrechtlicher Regime	38
a. Begriff des Soft law	38
b. Funktionen von Soft law im Umweltvölkerrecht	40
II. Das Regime zum Schutz des Klimas	42
1. Die Klimarahmenkonvention und ihre Organe	43
a. Entstehung der Konvention und Rolle des IPCC bei den Verhandlungen	44
aa. Vorbereitung des Verhandlungsprozesses	44
bb. Verhandlung der Klimarahmenkonvention durch das INC	47
cc. INC nach der Konferenz von Rio	50
b. Struktur der Konvention	51
c. Organe	52
d. Prinzipien und Verpflichtungen	56
2. Das Kyoto-Protokoll	61
a. Reduktionsziele	62
b. Kyoto-Mechanismen	63
aa. Gemeinsame Erfüllung von Verpflichtungen	63
bb. Gemeinsame Umsetzung (Joint Implementation)	64
cc. Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (Clean Development Mechanism)	66
dd. Handel mit Emissionszertifikaten (Emissions Trading)	68
c. Organe	70
d. Kyoto-Nachfolge/Perspektiven	71

3. Soft law im Klimaschutzregime	73
III. Rolle des IPCC im internationalen Klimaschutz	76
IV. Ergebnis.....	79
 Drittes Kapitel: Organisation und Aufgaben	 81
I. Aufgaben und Ziele	81
1. Aufgaben	81
2. Ziele	84
II. Mitgliedschaft	85
III. Aufbau	88
1. Vollversammlung (Plenary)	90
2. Arbeitsgruppen (Working Groups und Task Force on National Greenhouse Gas Inventories).....	91
a. Organisation der Arbeitsgruppen.....	92
b. Aufgabenbereiche der Arbeitsgruppen.....	93
3. Vorsitzender (Chair).....	96
4. Büro (Bureau).....	97
5. Sekretariat.....	99
6. Technical Support Units (TSU).....	100
7. IPCC Trust Fund und Finanzierung	101
8. Reformvorschlag: Executive Committee	102
IV. Nationale Koordinierungsstellen (Focal Points)	104
V. Ergebnis: Einordnung des IPCC.....	104
 Viertes Kapitel: Publikationen und ihre Wirkung	 108
I. Publikationsarten.....	108
1. Berichte (IPCC Reports).....	109
a. Der Assessment-Prozess im Detail	110
aa. Evolution des Prozesses.....	110
bb. Exkurs: Umgang mit Unsicherheiten	113
(1) Bisherige Handhabung.....	113
(2) Kritik und Reform.....	115
(3) Fazit	116
cc. Der Assessment-Prozess in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung.....	116
dd. Kritik und Reform	120
ee. Zwischenergebnis.....	123
b. Sachstandsberichte (Assessment Reports).....	124
c. Sonderberichte (Special Reports)	126
d. Summaries for Policymakers.....	127
e. Methodenberichte (Methodology Reports).....	128

f. Exkurs: Öffentliche Wahrnehmung des IPCC am Beispiel des „Zwei-Grad-Ziels“ sowie im Vorfeld der Konferenz von Kopenhagen	129
2. Technical Papers.....	132
3. Supporting Material.....	134
II. Wirkungen.....	134
1. Global Governance.....	135
2. Rechtliche Annäherung an Global Governance: Das Konzept der internationalen öffentlichen Gewalt.....	136
3. Untersuchung der IPCC-Publikationen auf Elemente der Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt.....	137
a. Methodenberichte	137
b. Sachstandsberichte.....	138
4. Legitimationsanforderungen.....	139
5. Ergebnis	142
Zusammenfassung der Ergebnisse.....	143
Thesen.....	148
Literaturverzeichnis	151
Sachregister	162

Verzeichnis der Abkürzungen

ACC	Administrative Committee on Coordination
AGBM	Ad Hoc Group on the Berlin Mandate
AGGG	Advisory Group on Greenhouse Gases
AOSIS	Alliance of Small Island States
AWG-KP	Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol
AWG-LCA	Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention
CA	Contributing Author
CC	Compliance Committee
CDM	Clean Development Mechanism
CEB	Chief Executives Board for Coordination
CER	Certified emission reduction
CIAP	Climate Impact Assessment Program
CLA	Coordinating Lead Author
CMF	Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Protocol
CoP	Conference of the Parties
DEHSt	Deutsche Emissionshandelsstelle
EB	CDM Executive Board
EC	Executive Council (WMO)
ECB	Environment Coordination Board
ECF	European Climate Forum
ERU	Emission reduction unit
ET	Emissions Trading
FCCC	Framework Convention on Climate Change
GC	Governing Council (UNEP)
GEF	Global Environmental Facility
GWP	Global Warming Potential
IAC	InterAcademy Council
INC	Intergovernmental Negotiating Committee
IPBES	Intergovernmental Science Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
NGGIP	IPCC National Greenhouse Gas Inventories Programme
JISC	Joint Implementation Supervisory Committee
JWG	(IPCC-INC) Joint Working Group
JWP	(IPCC-INC) Joint Working Party
KP	Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change

LA	Lead Author
MoA	Memorandum of Agreement
MoU	Memorandum of Understanding
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving (Niederländische Umweltplanungsbehörde)
ProMechG	Gesetz über projektbezogene Mechanismen nach dem Protokoll von Kyoto
QAB	Quasi-autonomous body
RE	Review Editor
SBI	Subsidiary Body for Implementation
SBSTA	Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice
SPM	Summary for Policymakers
TAR	(IPCC) Third Assessment Report
TEHG	Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft
TFI	(IPCC) Task Force on National Greenhouse Gas Inventories
THG	Treibhausgas
TSU	Technical Support Unit
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WG	(IPCC) Working Group

Einführung

I. Einleitung

Der Klimawandel ist eines der beherrschenden und gleichzeitig eines der umstrittensten Themen unserer Zeit.¹ Seine Konfliktrichtigkeit hat zwei Gründe. Zum einen ist, jenseits eines Kerns naturwissenschaftlicher Grundlagen, die mittlerweile als weitgehend gesichert anerkannt werden, vieles unsicher oder umstritten. Welche Faktoren verstärken den Klimawandel und welche Folgen werden wann in welchem Ausmaß eintreffen? Da die Veränderungen vielgestaltig und einzelnen Ursachen kaum eindeutig zuzuordnen sind, ist es fast unmöglich, diese Vorhersagen zu treffen. Daraus ergibt sich der zweite Grund für das große Konfliktpotential: Vorbeugende, auf die Zukunft gerichtete und etwaige Folgen der Klimaänderungen abschwächende Maßnahmen müssen auf Prognosen und Annahmen gestützt werden. Diese Maßnahmen sollen einerseits negative Folgen verhindern, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht spür- und sichtbar sind. Andererseits treffen sie – d. h. vor allem die Reduktion von Treibhausgasemissionen – die (wirtschaftliche) Grundlage der Industriegesellschaften, die auf der praktisch unbeschränkten Verfügbarkeit von fossilen Energieträgern beruht. Die äußerst einschneidende Wirkung dieser Eingriffe führt in der Kombination mit teils noch unsicheren Folgen zu abwartendem und aufschiebendem Verhalten politischer Entscheidungsträger.

Die Grundlage für die Diskussion über den Umgang der internationalen Gemeinschaft mit dem Klimawandel ist daher ein möglichst breiter und fundierter Konsens über seine Ursachen und seine zu erwartenden Folgen. Diese Grundlage und damit das Fundament, auf dem sich jegliche Klimapolitik und völkerrechtlichen Auseinandersetzungen abspielen, liefert die Arbeit des *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC).

¹ So zuletzt formuliert durch die 16. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (Draft Decision vom 11.12.2010 (-/CP.16) (http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_lca.pdf)).

II. Was ist Klimawandel?

Der Begriff des Klimawandels (auch Klimaänderung) bezeichnet eine Veränderung des Klimas, die sich in der Verschiebung von Mittelwerten, wie etwa Durchschnittstemperaturen, über einen langen Zeitraum (Jahrzehnte oder länger) niederschlägt. Dabei bleibt zunächst offen, ob diese Veränderungen auf natürliche Schwankungen oder menschliche Einflüsse zurückzuführen sind. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird unter dem Klimawandel meist die Gesamtheit aller Auswirkungen verstanden, die eine Erhöhung der globalen Durchschnittstemperatur nach sich zieht, verursacht durch den sogenannten zusätzlichen oder anthropogenen Treibhauseffekt, also eine Verstärkung des natürlichen Treibhauseffektes durch menschliche Einflüsse.

Bedingt durch den natürlichen Treibhauseffekt beträgt die durchschnittliche oberflächennahe Temperatur auf der Erde 15 Grad Celsius. Er kommt dadurch zustande, dass die Erdatmosphäre aufgrund der in ihr natürlicherweise vorkommenden Treibhausgase (Wasserdampf, Kohlendioxid, Methan, Lachgas, Ozon) für Energie in Form von kurzwelliger Strahlung durchlässiger ist als für langwellige Strahlen. Die Sonnenenergie, die als kurzwellige Strahlung auf die Erdoberfläche trifft, wird dort teilweise absorbiert. Der nicht absorbierte Teil der Energie wird von der Erdoberfläche in langwelligeren Strahlen zurückgeworfen. Die langwelligeren Strahlen werden von der Atmosphäre wiederum zur Erde reflektiert (sogenannte atmosphärische Gegenstrahlung). Ohne diesen Effekt betrüge die durchschnittliche Oberflächentemperatur etwa 35 Grad Celsius weniger. Unter dem anthropogenen Treibhauseffekt versteht man die Verstärkung dieses Effektes durch die Steigerung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre, die seit dem Beginn der industriellen Entwicklung vor allem durch die Verbrennung fossiler Energieträger bewirkt wird, aber auch durch Agrartätigkeiten wie zunehmende Rinderhaltung und Reisanbau, die große Mengen Kohlendioxid und Methan freisetzen. Die höhere Treibhausgaskonzentration führt zu verstärkter atmosphärischer Gegenstrahlung und damit zu einer Steigerung der globalen Durchschnittstemperatur, die unter anderem ein Ansteigen des Meeresspiegels durch die thermische Ausdehnung des Wassers und Abschmelzen des Pol- und Meereises nach sich zieht.²

Im Sprachgebrauch des IPCC bezieht sich „Klimawandel“ auf jegliche Klimaänderungen, unabhängig davon, ob sie menschlichen Ursprungs oder auf natürliche Schwankungen zurückzuführen sind. Das Panel geht davon aus, dass die Ursachen nicht eindeutig voneinander abzugrenzen sind. Für

² Vergleiche einführung zu den physikalischen Grundlagen *Latif*, Klimawandel und Klimadynamik, S. 9 ff.

die vorliegende Untersuchung ist eine nähere Beschäftigung mit den komplizierten und miteinander verschränkten physikalischen und biogeochemischen Gründen für natürliche Klimaschwankungen und menschlich verursachte Veränderungen weder möglich noch notwendig. Erheblich ist lediglich die Feststellung, dass es sich um eine Thematik handelt, die bedeutende naturwissenschaftliche Unsicherheiten birgt. Für die Aushandlung von Gegenmaßnahmen und Strategien zum Umgang auf internationaler Ebene ist es dennoch notwendig, dass sich die Staaten auf eine Ausgangsposition mit minimalen gemeinsamen Ansichten einigen. Die Aufgabe einer völkerrechtlichen Fragestellung ist es, den Prozess, der zu diesem Konsens führt, nachzuvollziehen und ihn im Hinblick auf seine Legitimität zu bewerten.

III. Begriffsklärung

Das *Intergovernmental Panel on Climate Change* – IPCC – wird im Deutschen häufig als Weltklimarat, gelegentlich auch als UN-Klimarat bezeichnet. Die offizielle Übersetzung hingegen lautet „Zwischenstaatliche Sachverständigenengruppe über Klimaänderungen“³ – zugegebenermaßen eine etwas sperrige Bezeichnung. Aufgrund seines Mandats und seiner Aktivitäten spricht, wie noch zu zeigen sein wird, dennoch einiges dafür, das IPCC nicht als „Rat“ zu bezeichnen. Im Rahmen dieser Arbeit wird die Sachverständigenengruppe daher meist mit der englischen Abkürzung IPCC oder schlicht als das „Panel“ bezeichnet.⁴

IV. Aktuelle Kritik am IPCC

Seit Ende des Jahres 2009 steht das IPCC wegen einiger – tatsächlicher und vermeintlicher – Fehler in der öffentlichen Kritik. Um ein möglichst umfassendes Bild des Gremiums zeichnen zu können und auch weil im Verlauf der Untersuchung auf die Vorwürfe Bezug genommen wird, da sie Anlass für eine kritische Auseinandersetzung mit seinem Verfahren bieten, sollen die wichtigsten hier kurz dargestellt werden.⁵

Kurz vor der 15. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention in Kopenhagen im Dezember 2009 brachen Hacker in den Server der Uni-

³ Vgl. Gesetz über projektbezogene Mechanismen nach dem Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (ProMechG) (BGBl. I 2005, 2826).

⁴ So halten es auch die Arbeitsprinzipien des IPCC (*Principles Governing IPCC Work*, Prinzip 1).

⁵ Eine knappe Darstellung der Vorwürfe bietet auch *Schlacke*, ZUR 2010, 225 ff.