



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Das System der Erfüllungskontrolle des Kyoto-Protokolls: eine Bestandsaufnahme nach sechs Jahren Praxis

Oberthür, S.; Lefeber, R.

DOI

[10.1628/000389212805292126](https://doi.org/10.1628/000389212805292126)

Publication date

2012

Document Version

Final published version

Published in

Archiv des Völkerrechts

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Oberthür, S., & Lefeber, R. (2012). Das System der Erfüllungskontrolle des Kyoto-Protokolls: eine Bestandsaufnahme nach sechs Jahren Praxis. *Archiv des Völkerrechts*, 50(4), 420-449. <https://doi.org/10.1628/000389212805292126>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (<https://dare.uva.nl>)

Das System der Erfüllungskontrolle des Kyoto-Protokolls: Eine Bestandsaufnahme nach sechs Jahren Praxis

Dr. phil. SEBASTIAN OBERTHÜR, Professor an der Vrije Universiteit Brussel

Dr. iur. RENÉ LEFEBER¹, Professor an der Universiteit van Amsterdam

I. Einleitung

Das System der Erfüllungskontrolle des Kyoto-Protokolls (KP) zur Klimarahmenkonvention beruht auf vier Regelungsebenen, die in mehreren Schritten entwickelt wurden. Zunächst legt die Ermächtigungsklausel in Artikel 18 KP fest, dass die Tagung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls (Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto-Protocol, CMP) „auf ihrer ersten Tagung geeignete und wirksame Verfahren und Mechanismen zur Feststellung und Behandlung von Fällen der Nichteinhaltung der Bestimmungen des Protokolls“ genehmigt. Die erste Tagung der CMP kam dem nach, indem sie im Jahr 2005 die Vorschriften über Verfahren und Mechanismen in Bezug auf die Einhaltung der Bestimmungen des Protokolls (Compliance Procedures, im Folgenden: Verfahrensregeln) genehmigte und annahm.² Der Einhaltungsausschuss (Compliance Committee), der aufgrund dieser Verfahrensregeln eingerichtet wurde, erarbeitete anschließend weitere Verfahrensregeln in Form einer Geschäftsordnung (Rules of Procedure), die wiederum von der CMP angenommen wurde.³ Darüber hinaus entwickelte der Einhaltungsausschuss

¹ Die Autoren sind Mitglieder der Durchsetzungsabteilung des Einhaltungsausschusses des Kyoto-Protokolls. Der Beitrag gibt ausschließlich ihre persönliche Auffassung wieder. Eine auf dem Stand von 2010 befindliche, frühere Version dieses Beitrags in englischer Sprache ist erschienen in: *Climate Law* 133, 2010, S. 133 (Holding countries to account: The Kyoto Protocol's compliance system revisited after four years of experience). Die Autoren danken *Stefan Feuchtinger* für seine Hilfe bei der Übersetzung aus dem Englischen.

² Siehe Entscheidung 27/CMP.1, Procedures and Mechanisms Relating to Compliance under the Kyoto Protocol, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3, 30. März 2006, S. 92 ff., im Folgenden: Verfahrensregeln.

³ Siehe Entscheidungen 4/CMP.2 and 4/CMP.4, Compliance Committee, FCCC/KP/CMP/2006/Add.1, 2. März 2007, S. 17, und FCCC/KP/CMP/2008/11/Add.1, 19. März 2009, S. 14.

die Geschäftsordnung ergänzende und durchführende „Working Arrangements“.⁴

In diesem Artikel möchten wir darlegen, dass das Erfüllungskontrollsystem des Kyoto-Protokolls und die Erfahrungen, die damit in der Praxis seit 2006 gewonnen werden konnten, einen Meilenstein nicht nur des internationalen Klimarechts, sondern des internationalen Umweltrechts insgesamt darstellen. Das Erfüllungskontrollsystem ist ein integraler Bestandteil des durch das Kyoto-Protokoll errichteten Regimes und schafft ein beispielloses Verfahren zur Überprüfung staatlicher Bemühungen, das Protokoll umzusetzen, durch ein unabhängiges internationales Gremium. Dieses System ist nicht zuletzt aufgrund seiner doppelten Zielsetzung – neben der Förderung auch die Durchsetzung der Einhaltung der Bestimmungen des Kyoto-Protokolls – im Bereich multilateraler Umweltabkommen einzigartig.⁵ Dabei hat der Einhaltungsausschuss nicht nur die Aufgabe, die Einhaltung der Emissionsziele des Protokolls sicherzustellen. Er trägt auch entscheidend dazu bei, eine akkurate Messung, Berichterstattung und Überprüfung der Treibhausgasemissionen sowie die Funktionsfähigkeit der Marktmechanismen unter dem Protokoll zu gewährleisten. In seinem über sechsjährigen Bestehen ist das System der Erfüllungskontrolle weiter gereift und hat – trotz einiger unübersehbarer Schwächen – bewiesen, dass eine unabhängige internationale Überprüfung staatlicher Aktivitäten die Erfüllung internationaler Umweltübereinkommen wirksam fördern kann.

Im Folgenden werden wir uns auf die Kernelemente des Erfüllungskontrollsystems und ihre Funktionsweise konzentrieren.⁶ Nach einem Überblick über die institutionelle Struktur des Einhaltungsausschusses (II) folgt

⁴ Siehe Annual Report of the Compliance Committee to the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol, FCCC/KP/CMP/2006/6, 22. September 2006, Rn. 11, im Folgenden: First Annual Report of the Compliance Committee.

⁵ Z.B. J. Brunnée, *The Kyoto Protocol: Testing Ground for Compliance Theories?*, ZaöRV 63, 2003, S. 255.

⁶ Zahlreiche Autoren haben die Verfahrensregeln des Erfüllungskontrollsystems des Kyoto-Protokolls analysiert, jedoch sind Untersuchungen der Entwicklung und Arbeitsweise des Erfüllungskontrollsystems selten. Siehe hierzu X. Wang/G. Wiser, *The Implementation and Compliance Regimes under the Climate Change Convention and Its Kyoto Protocol*, Review of European Community and International Environmental Law 11, 2002, S. 181; O. S. Stokke/J. Hovi/G. Ulfstein (Hrsg.), *Implementing the Climate Regime*, 2005; C. Holtwisch, *Das Nichteinhaltungsverfahren des Kyoto-Protokolls*, 2006; S. Oberthür/S. Marr, *Das System der Erfüllungskontrolle des Kyoto-Protokolls*, ZUR 2002, S. 81; R. Lefeber, *From The Hague to Bonn to Marrakesh and Beyond: A Negotiating History of the Compliance Regime under the Kyoto Protocol*, Hague Yearbook of International Law 14, 2001, S. 25; ders., *The Practice of the Compliance Committee under the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change (2006–2007)*, in T. Treves u.a. (Hrsg.), *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, 2009, S. 303; J. Brunnée/M. Doelle/L. Rajamani (Hrsg.), *Promoting Compliance in an Evolving Climate Regime*, 2012.

eine Analyse des allgemeinen Verfahrens des Ausschusses sowie der besonderen Verfahren der Durchsetzungsabteilung (III). Anschließend sollen auf der Rechtsfolgende die Mittel betrachtet werden, die dem Ausschuss für die Lösung von Nichteinhaltungsproblemen zur Verfügung stehen (IV). Den Abschluss bildet eine allgemeine Bewertung der praktischen Wirksamkeit des Erfüllungskontrollsystems für den Zeitraum von seiner Entstehung bis Mitte 2012 (V).

II. Zur institutionellen Struktur des Einhaltungsausschusses

Der Einhaltungsausschuss steht im Zentrum des Systems der Erfüllungskontrolle des Kyoto-Protokolls und arbeitet in vier Unterorganen.⁷ Er umfasst zwanzig ständige Mitglieder, zu denen je ein Stellvertreter (Alternate Member) hinzukommt. Die Arbeit findet primär in seinen beiden Abteilungen, der Durchsetzungsabteilung (Enforcement Branch) und der Unterstützungsabteilung (Facilitative Branch), statt, denen jeweils zehn ständige Mitglieder und ihre Stellvertreter angehören. Diese Abteilungen behandeln Fragen der Durchführung (questions of implementation), d.h. konkrete Problemfälle bezüglich der Einhaltung des Protokolls. Die Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der beiden Abteilungen bilden den vierköpfigen Vorstand des Ausschusses. Alle Mitglieder und ihre Stellvertreter zusammen bilden die Vollversammlung oder das Plenum des Einhaltungsausschusses.

Dem Vorstand des Ausschusses kommt eine allgemein leitende Rolle zu. Gemäß den Verfahrensregeln ist er dafür verantwortlich, eingehende Fragen der Durchführung der jeweils zuständigen Abteilung zuzuweisen. Außerdem kann er nach eigenem Ermessen Mitglieder einer Abteilung zur Arbeit (ohne Stimmrecht) in der jeweils anderen Abteilung abordnen.⁸ Gemäß der Geschäftsordnung legt der Vorstand des Einhaltungsausschusses in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat des Rahmenübereinkommens, welches auch den Einhaltungsausschuss unterstützt, die Tagesordnung der Vollversammlung fest. Über die explizit geregelten Befugnisse hinaus hat sich der Vorstand als besonders wichtig für die Arbeit des Einhaltungsausschusses erwiesen, da er den zeitlichen Ablauf und die Organisation der Sitzungen des Plenums festlegt und die Vorbereitung der dazugehörigen Dokumente anleitet.⁹

Oggleich nicht ausdrücklich in den Verfahrensregeln vorgesehen, bilden die Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Einhaltung- und

⁷ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt II.

⁸ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt VII.1 bzw. II.7.

⁹ Siehe auch R. Lefeber, *The Practice of the Compliance Committee* (FN 6), S. 304.

der Unterstützungsabteilung in der Praxis zudem jeweils den Vorstand dieser Abteilungen. Die Geschäftsordnung legt fest, dass das Sekretariat die vorläufige Tagesordnung für jede Sitzung einer Abteilung gemeinsam mit dem Vorsitzenden und dem stellvertretenden Vorsitzenden der betreffenden Abteilung erstellt.¹⁰ In der Praxis kommt den Vorsitzenden eine noch weiterreichende, zentrale Rolle bei der Organisation und Vorbereitung dieser Treffen zu. Ihre besondere Bedeutung manifestiert sich insbesondere in den von ihnen vorbereiteten Entscheidungsentwürfen, die die Entscheidungsfindung der Abteilungen erleichtern sollen. In Ausübung ihrer (ungeschriebenen) Kompetenzen leiten die Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Abteilungen somit die Ausarbeitung von Entscheidungen und Berichten.

Beide Abteilungen sind nach der gleichen Formel zusammengesetzt. In jeder Abteilung sitzt zunächst ein Mitglied aus jeder der fünf Regionalgruppen der Vereinten Nationen. Dazu kommen ein von den kleinen Inselstaaten unter den Entwicklungsländern nominiertes Mitglied sowie je zwei von den Industriestaaten (d.h. den Staaten, die in Anhang I der Klimarahmenkonvention gelistet sind) und von den Entwicklungsländern (Nicht-Anhang-I-Staaten) nominierte Mitglieder.¹¹ Das bedeutet, dass sechzig Prozent der Mitglieder des Ausschusses insgesamt sowie seiner Abteilungen von Entwicklungsländern bestellt werden.¹²

Die Zuständigkeiten der Durchsetzungsabteilung sind abschließend festgelegt. Sie ist dafür verantwortlich, Fälle der möglichen Nichteinhaltung durch Industriestaaten bezüglich der folgenden Verpflichtungen zu behandeln: (a) der in Art. 3 Abs. 1 KP vorgeschriebenen Emissionsobergrenzen sowie (b) der Verfahrens- und Berichterstattungspflichten gemäß Art. 5 Abs. 1 und 2 KP sowie Art. 7 Abs. 1 und 4 KP, und (c) der Zulassungsvoraussetzungen für die Teilnahme an den Kyoto-Mechanismen (Eligibility Requirements) gemäß Art. 6 KP (Joint Implementation, JI), Art. 12 KP (Clean Development Mechanism, CDM) und Art. 17 KP (internationaler Emissionshandel). In solchen Fällen obliegt es der Durchsetzungsabteilung festzustellen, ob eine Vertragspartei ihre Pflichten aus dem Protokoll nicht erfüllt. Stellt die Abteilung eine Nichteinhaltung von Verpflichtungen fest, muss sie Folgen verhängen (siehe auch unten Teil IV). Darüber hinaus obliegt es der Durchführungsabteilung, bei bestimmten Streitigkeiten zwischen den sachverständigen Überprüfungsgruppen (Expert Review Teams, ERTs) und einer Vertragspartei, die nicht im Rah-

¹⁰ Geschäftsordnung (FN 3), Ziff. 7.2.

¹¹ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitte IV.1 und V.1. Wir setzen in diesem Artikel die Begriffe Industriestaat und Anhang-I-Staat sowie Entwicklungsland und Nicht-Anhang-I-Staat einander gleich.

¹² Bezüglich der zeitlichen Dauer der Bestellung der Mitglieder (vier Jahre), siehe Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitte IV.2 und V.2; siehe auch Entscheidung 4/CMP.4 (FN 3).

men der Überprüfung der nationalen Treibhausgasverzeichnisse durch die ERTs beigelegt werden können, zu entscheiden. Dies betrifft Streitigkeiten über Anpassungen der berechneten Treibhausgasverzeichnisse (zum Beispiel wenn fehlerhafte oder falsche Emissionsschätzungen gefunden wurden¹³) und Korrekturen der Datenbank für die Bilanzierung der zuge teilten Menge (zum Beispiel bei fehlerhaften Abrechnungen von Transaktionen von Emissionseinheiten).¹⁴ Bisher behandelte die Durchsetzungsabteilung Fragen der Durchführung in Bezug auf acht Vertragsstaaten: Griechenland (2008), Kanada (2009), Kroatien (2009), Bulgarien (2010), Rumänien, die Ukraine, Litauen (alle 2011) und die Slowakei (2012). Diese Verfahren bezogen sich allesamt auf die Einhaltung von Verfahrens- und Berichterstattungspflichten und die darauf fußenden Zugangsvoraussetzungen zu den Kyoto-Mechanismen.

Der Unterstützungsabteilung kommt demgegenüber im Wesentlichen eine Auffangfunktion zu: Sie ist für alle Fälle verantwortlich, die nicht ausdrücklich in den Zuständigkeitsbereich der Durchsetzungsabteilung fallen. Dies beinhaltet insbesondere eine Frühwarnfunktion für Fälle der Nichteinhaltung von (a) Emissionszielen vor dem Ende des entsprechenden Verpflichtungszeitraums sowie (b) Verfahrens- und Berichterstattungspflichten vor Beginn des ersten Verpflichtungszeitraumes.¹⁵ Aufgabe der Unterstützungsabteilung ist es dabei nicht, die Nichteinhaltung von Pflichten festzustellen, sondern durch unterstützende Maßnahmen die Einhaltung der Pflichten zu fördern und zu erleichtern. Dafür steht ihr eine Liste weicher Maßnahmen zur Verfügung,¹⁶ die bislang jedoch noch nicht zur Anwendung kamen. Eine Anzeige Südafrikas im Namen der Gruppe der Siebenundsiebzig (G-77) und China im Jahre 2006 wurde nicht in der Sache selbst behandelt; und ein Ersuchen, das darauf abzielte, klarzustellen, welche Handlungen der Einhaltungsausschuss in Bezug auf seine unterstützende Funktion ergreifen könne, wurde bisher noch nicht von der CMP beantwortet.¹⁷

Im Jahre 2010 entschied sich die Unterstützungsabteilung dazu, ihre eigene Verfahrenspraxis zu entwickeln und in Eigeninitiative aktiv zu werden, wenn Vertragsparteien ihre Nationalberichte nicht rechtzeitig übermitteln. In diesem Zusammenhang trat sie zunächst mit Monaco in Kon-

¹³ Siehe Entscheidung 20/CMP.1, Good Practice Guidance and Adjustments under Article 5, paragraph 2, of the Kyoto Protocol, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3, S. 21, 30. März 2006.

¹⁴ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt V.4-6.

¹⁵ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt IV.4-7.

¹⁶ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitte IV.7 und XIV.

¹⁷ Siehe Annual Report of the Compliance Committee to the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol, FCCC/KP/CMP/2009/17, 2. November 2009, im Folgenden: Fourth Annual Report of the Compliance Committee, Rn. 4(b).

takt und mahnte hier die ausstehende Abgabe des fünften Nationalberichts an. Zugleich bot sie Monaco an, mit Ratschlag oder anderweitig bei der Erfüllung seiner Berichtspflichten behilflich zu sein. Monaco stellte daraufhin im September 2010 die umgehende Übermittlung des Berichts in Aussicht, der letztlich mit nochmaliger Verspätung Ende März 2011 beim Sekretariat einging.¹⁸

Im Februar 2012 ging die Unterstützungsabteilung dann einen Schritt weiter und vereinbarte erste Eckpunkte für Working Arrangements, um ihrer Frühwarnfunktion gerecht zu werden. Zugleich beauftragte sie ihren Vorsitzenden, der kanadischen Regierung per Brief Hilfe und Unterstützung bei der offensichtlich mehr als fraglichen Einhaltung des kanadischen Emissionsreduktionsziels gemäß Art. 3 Abs. 1 KP anzubieten. Dies alles geschah vor dem Hintergrund des Austritts Kanadas aus dem Kyoto-Protokoll, der am 15. Dezember 2012 rechtskräftig wird und die Frage aufwirft, welchen Verpflichtungen Kanada vor und nach diesem Zeitpunkt unterliegt.¹⁹

Die Vollversammlung ist nicht in den Entscheidungsprozess zu Fragen der Durchführung eingebunden und hat daher vor allem koordinierende und administrative Aufgaben, insbesondere im Hinblick darauf, eine Verbindung zur CMP herzustellen. Sie (a) berichtet der CMP jährlich, (b) wendet die ihr von der CMP gegebenen allgemeinen politischen Leitlinien (guidance) an, (c) macht der CMP Vorschläge zu Verwaltungs- oder Budgetangelegenheiten, (d) entwickelt etwaige weitere Geschäftsordnungsregeln und legt diese der CMP zur Annahme vor und (e) übernimmt alle sonstige Funktionen, die ihr von der CMP zugewiesen werden.²⁰ Bislang hat die CMP dem Einhaltungsausschuss jedoch weder weitere Funktionen zugewiesen noch allgemeine politische Leitlinien gegeben. Allerdings verabschiedete sie zweimal Geschäftsordnungsregeln, entschied über die Amtszeit und Wiederwahlmöglichkeit von stellvertretenden Mitgliedern und nahm Kenntnis von Vorschlägen zu Verwaltungs- oder Budgetangelegenheiten sowie vom Interesse des Ausschusses daran, dass den Mitgliedern konstituierter Organe des Kyoto-Protokolls Privilegien und Immunitäten gewährt werden.²¹ In der Praxis hat die Vollversammlung als

¹⁸ Siehe Annual Report of the Compliance Committee to the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol, FCCC/KP/CMP/2010/6 8. Oktober 2010, im Folgenden: Fifth Annual Report of the Compliance Committee, Rn. 45–46.

¹⁹ Siehe Report on the Meeting, Facilitative Branch of the Compliance Committee, Eleventh meeting, CC/FB/11/2012/2, 27. Februar 2012, Rn. 6 und 13–14.

²⁰ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt III.

²¹ Siehe Entscheidung 4/CMP.2 (FN 3); Entscheidung 5/CMP.3, Compliance under the Kyoto Protocol, FCCC/KP/CMP/2007/9/Add.1, 14. März 2008, S. 21; Entscheidung 4/CMP.4 (FN 3); Entscheidung 6/CMP.5, Compliance Committee, FCCC/KP/CMP/2009/21/Add.1, 30. März 2010, S. 20; Entscheidung 13/CMP.6, Compliance Committee, FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1, 15. März 2011, S. 31; Entscheidung 12/CMP.7, Compliance Committee, FCCC/KP/CMP/2011/10/Add.2, 15. März 2012, S. 35.

Forum für Diskussionen über allgemeine Angelegenheiten und zum Informationsaustausch zwischen den Mitgliedern (und ihren Stellvertretern) gedient. Darüber hinaus wurden folgende Themen erörtert: Partizipationsrechte von Ersatzmitgliedern, Privilegien und Immunitäten der Mitglieder, Interessenkonflikte, der Status von Beobachtern und verschiedene materiell-rechtliche Fragen, wie etwa der Umgang mit Verzögerungen bei der Einreichung der Berichte durch die Vertragsparteien, die Arbeitsweise der Expert Review Teams und die durch sie durchgeführte Überprüfung der eingereichten Berichte. Darüber hinaus etablierte die Vollversammlung die Praxis, Informationen über die Tätigkeiten in beiden Abteilungen auszutauschen, um eine einheitliche Anwendung der Verfahrensregeln zu befördern.²²

Die Abstimmungsregeln des Ausschusses versuchen einerseits Mehrheitsentscheidungen zu ermöglichen (um Entscheidungsblockaden zu verhindern) und andererseits vor allem den Industriestaaten die Gewissheit zu geben, dass die von ihnen nominierten Mitglieder nicht aus politischen Gründen überstimmt werden können. Der Einhaltungsausschuss muss sich in jeder seiner Formationen bemühen, alle Entscheidungen im Konsens zu fällen. Ist ein solcher nicht möglich, reicht ausnahmsweise eine Dreiviertelmehrheit der Mitglieder. Entscheidungen erfordern zudem ein Quorum (d.h. die Anwesenheit) von mindestens drei Vierteln der Mitglieder. Für Entscheidungen der Durchsetzungsabteilung sind darüber hinaus einfache Mehrheiten sowohl der von den Industriestaaten als auch der von den Entwicklungsländern nominierten Mitglieder notwendig.²³ Das Risiko einer Blockade ist daher besonders in der Durchsetzungsabteilung durchaus hoch, da die Ablehnung von lediglich zwei von den Industriestaaten nominierten Mitgliedern ausreichen würde, um eine Entscheidung zu verhindern.

Besonders offensichtlich wurden die Schwächen der Abstimmungsregeln des Ausschusses und die hieraus resultierende Gefahr der Politisierung seiner Verfahren angesichts der Unfähigkeit der Unterstützungsabteilung, im Jahr 2006 zu einer Entscheidung darüber zu kommen, wie eine am 26. Mai 2006 von Südafrika als Vorsitz der G-77 und China angezeigte Frage der Durchführung zu behandeln sei. Dabei ging es um das Versäumnis von 15 Industriestaaten, gemäß Art. 3 Abs. 2 KP fällige Berichte über ihre Fortschritte zum Erreichen der Emissionsreduktionsziele einzureichen. Die Unterstützungsabteilung brachte bei der vorläufigen Prüfung in Bezug auf 13 der 15 Mitgliedsstaaten keine Einigung darüber zu Stande, ob die Frage der Durchführung in der Sache zu verhandeln sei. Die Mitglieder waren sich

²² Siehe Tagesordnungen und Berichte der Sitzungen der Vollversammlung unter http://unfccc.int/kyoto_protocol/compliance/plenary/items/3788.php.

²³ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt II.8–9.

uneinig über die Folgen des Umstands, dass die Anzeige (a) nicht durch eine Vertragspartei im eigenen Namen durch einen dazu gebührend bevollmächtigten Repräsentanten übermittelt wurde, (b) die angezeigten Vertragsparteien nicht eindeutig und individuell nannte, (c) kein konkretes Beweismaterial beinhaltete und nicht belegte, inwiefern die vorgelegte Frage der Durchführung auf irgendwelchen spezifischen Verpflichtungen der angezeigten Vertragsparteien gemäß dem Kyoto-Protokoll beruhte.²⁴

Das Scheitern der Unterstützungsabteilung im Fall der südafrikanischen Anzeige bewirkte jedoch einen wichtigen Lerneffekt im Einhaltungsausschuss insgesamt und trug so dazu bei, dass sich eine solche Blockade seither nicht wiederholt hat. Die gründliche Diskussion des Vorfalles erhöhte außerdem das Bewusstsein der Mitglieder dafür, dass eine Blockade in der Entscheidungsfindung eine ernsthafte Gefahr für die Glaubwürdigkeit des Einhaltungsausschusses darstellt. Die Diskussion führte auch dazu, dass Mindeststandards für die Anzeige von Fragen der Durchführung in die Geschäftsordnung aufgenommen wurden.²⁵ In der Folge gab es keine weiteren Blockaden im Einhaltungsausschuss; zudem wurde eine überwältigende Mehrheit der nachfolgenden Beschlüsse im Konsens angenommen.

Um eine mögliche politische Einflussnahme auf den Einhaltungsausschuss zu minimieren, basiert das Erfüllungskontrollsystem auf der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Mitglieder und ihrer Stellvertreter. Im Vordergrund steht der Sachverstand der einzelnen Mitglieder: „Members of the Committee and their alternates shall serve in their individual capacities. They shall have recognized competence relating to climate change and in relevant fields such as the scientific, technical, socio-economic or legal fields.“²⁶ Darüber hinaus werden sie von der Geschäftsordnung dazu angehalten, ihrer Arbeit auf unabhängige und unparteiische Weise nachzugehen und Interessenkonflikte oder ihren Anschein zu vermeiden.²⁷ Zwar dürfen Mitglieder und ihre Stellvertreter auch weiterhin einer Delegation bei Treffen im Rahmen des Protokolls und des Rahmenübereinkommens angehören. Zugleich hat der Ausschuss allerdings festgestellt, dass es Umstände geben kann, unter denen dies die Ordnungsmäßigkeit eines Verfahrens in Frage stellen kann, so dass diesbezüglich Vorsicht geboten ist.²⁸

²⁴ Es gelang der Unterstützungsabteilung lediglich, einen Mehrheitsbeschluss bezüglich zweier Industriestaaten, welche in der Zwischenzeit ihre Berichte eingereicht hatten, zu fassen (Lettland und Slowenien); siehe Report of the Compliance Committee on the Deliberations in the Facilitative Branch Relating to the Submission Entitled „Compliance with Article 3.1 of the Kyoto Protocol“, enthalten im Annex IV des First Annual Report of the Compliance Committee (FN 4); siehe auch R. Lefebvre, *The Practice of the Compliance Committee* (FN 6), S. 314 f.

²⁵ Siehe unten, Teil III.1.

²⁶ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt II.6.

²⁷ Geschäftsordnung (FN 3), Ziff. 4.1.

²⁸ Vgl. Working Arrangements im Fifth Annual Report of the Compliance Committee (FN 18), insbesondere Rn. 50.

Um die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Mitglieder und ihrer Stellvertreter zu gewährleisten, hat die Vollversammlung zudem wiederholt (jedoch erfolglos) die CMP dazu aufgefordert, finanzielle Mittel für die regelmäßige Teilnahme aller Mitglieder und ihrer Stellvertreter zur Verfügung zu stellen.²⁹ Reise- und Aufenthaltskosten können im Moment nur für Mitglieder (und Stellvertreter) aus Entwicklungsländern oder aus manchen einkommensschwachen Ländern mit im Übergang befindlichen Wirtschaftssystemen übernommen werden. Die Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder aus den meisten Industriestaaten sind hingegen für die Übernahme der Kosten auf die Vertragspartei angewiesen, die sie nominiert hat. Einige Regierungen stellten sich die Frage, ob sie diese Kosten überhaupt tragen sollten, da sie dem von ihnen nominierten (stellvertretenden) Mitglied keine Weisungen zur Förderung der eigenen nationalen Interessen erteilen können.³⁰ Im Jahr 2011 erteilte die CMP in Reaktion auf die oben erwähnte Aufforderung zumindest dem Sekretariat den Auftrag, eine Analyse der politischen und finanziellen Folgen einer solchen erweiterten Finanzierung vorzulegen.³¹

Die Geschäftsordnung betont die Bedeutung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Mitglieder und ihrer Stellvertreter weiter, indem sie jedem einzelnen vor Amtsantritt einen schriftlichen Amtseid abverlangt. Des Weiteren richtet sie ein Beschwerdeverfahren bei mutmaßlichen Interessenkonflikten oder Verletzungen der Anforderungen an Unabhängigkeit oder Unparteilichkeit ein. Der Amtseid verlangt von den Mitgliedern und ihren Stellvertretern, dass sie alle im Hinblick auf Verfahren vor dem Einhaltungsausschuss möglicherweise relevanten Interessenkonflikte offen legen und in entsprechenden Fällen von der Teilnahme an der Arbeit im Einhaltungsausschuss absehen. Sofern eine materielle Verletzung der Anforderungen an Unabhängigkeit oder Unparteilichkeit festgestellt wird, kann die Vollversammlung im Rahmen des Beschwerdeverfahrens die Mitgliedschaft des betroffenen (stellvertretenden) Mitglieds aussetzen oder gar der CMP empfehlen, die Mitgliedschaft zu widerrufen.³² Kroatien legte

²⁹ Siehe Annual Report of the Compliance Committee to the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol, FCCC/KP/CMP/2007/6, 26. September 2007, im Folgenden: Second Annual Report of the Compliance Committee, Rn. 5; Annual Report of the Compliance Committee to the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol, FCCC/KP/CMP/2008/5, 31. Oktober 2008, im Folgenden: Third Annual Report of the Compliance Committee, Rn. 4(f); Fourth Annual Report of the Compliance Committee (FN 17), Rn. 4(c); Annual Report of the Compliance Committee to the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol, FCCC/KP/CMP/2011/5, 3. November 2011, im Folgenden: Sixth Annual Report of the Compliance Committee, Rn. 4.

³⁰ Diese Aussage beruht auf persönlichen Erfahrungen der Autoren.

³¹ Siehe Entscheidung 12/CMP.7, Compliance Committee, FCCC/KP/CMP/2011/10/Add.2, 15. März 2012, S. 35, Rn. 4.

³² Geschäftsordnung (FN 3), Ziff. 4.

am 28. Dezember 2009 in seiner Stellungnahme zur endgültigen Entscheidung der Durchsetzungsabteilung zum ersten und bislang einzigen Mal eine derartige Beschwerde ein. Im September 2010 kam der Einhaltungsausschuss überein, die Beschwerde nicht in der Sache zu behandeln, da der Sachverhalt im Zusammenhang mit der Berufung Kroatiens gegen die endgültige Entscheidung zugleich vor der CMP anhängig war (siehe dazu unten). Zugleich nutzte er die Diskussion dazu, die Geschäftsordnung durch Working Arrangements zu Interessenkonflikten zu spezifizieren.³³

Auch die Rolle stellvertretender Mitglieder wurde in der Geschäftsordnung mit dem Ziel der bestmöglichen Unterstützung der Arbeit des Ausschusses weiter klargestellt. Hiernach sind die stellvertretenden Mitglieder den übrigen Mitgliedern grundsätzlich sowohl in der Vollversammlung als auch in den Abteilungen in ihren Partizipationsmöglichkeiten gleichgestellt. Stimmberechtigt sind sie jedoch stets nur in Vertretung des Vollmitglieds.³⁴ Die Partizipationsrechte sind insoweit als Ermutigung gedacht und sollen sicherstellen, dass die stellvertretenden Mitglieder gut informiert und mit dem Verfahren selbst vertraut und so jederzeit in der Lage sind, ihre Vollmitglieder nötigenfalls wirkungsvoll zu vertreten. Die aktive Teilnahme der stellvertretenden Mitglieder hat insgesamt einen positiven Einfluss auf die Behandlung von Fragen der Durchführung und auf die anderen Beratungen der Vollversammlung und der Abteilungen gehabt.

Gemäß den Verfahrensregeln besitzt der Einhaltungsausschuss weitreichende Kompetenzen. Dementsprechend sind die Befugnisse der CMP, sich in die Arbeit des Ausschusses einzumischen, stark beschränkt. Betont wird demgegenüber das Ziel, die quasi-gerichtliche Funktion des Einhaltungsausschusses von politischer Einflussnahme abzuschirmen. Wie bereits erwähnt, hat die CMP die endgültige Entscheidungskompetenz zu Fragen der Durchführung an die Abteilungen delegiert. Sie selbst hat sich lediglich das Recht vorbehalten, die Berichte des Ausschusses zu prüfen, weitere Geschäftsordnungsregeln zu beschließen, allgemeine politische Leitlinien bereitzustellen, Beschlüsse über Vorschläge zu Verwaltungs- und Budgetangelegenheiten zu verabschieden und über Berufungen zu entscheiden.³⁵ Abgesehen von der eng definierten Berufung (siehe unten) muss die CMP weder die Beschlüsse der Abteilungen zu Fragen der Durchführung bestätigen, noch kann sie diese Beschlüsse aufheben. Hierin liegt ein gewichtiger Unterschied zu den Einhaltungssystemen verschiedener anderer multilateraler Umweltabkommen.³⁶

³³ Siehe Fifth Annual Report of the Compliance Committee (FN 18), Rn. 53–63 und Annex II. Die Working Arrangements zu Interessenkonflikten finden sich in Rn. 49–52.

³⁴ Geschäftsordnung (FN 3), Ziff. 3.

³⁵ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitte XII und III.2 (d).

³⁶ Siehe z.B. T. Treves u.a. (Hrsg.), Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements, 2009; U. Beyerlin/P.-T.

III. Verfahrensregeln des Einhaltungsausschusses und seiner Abteilungen bezüglich Fragen der Durchführung

Bei der Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften des Kyoto-Protokolls hat der Einhaltungsausschuss detaillierte Verfahrensregeln zu beachten, inklusive strikter Fristen für die Durchsetzungsabteilung (siehe unten Abbildung 1). Im Gegenzug für die Unabhängigkeit des Einhaltungsausschusses war es den Vertragsstaaten insbesondere im Hinblick auf die Arbeit der Durchsetzungsabteilung wichtig, den Ermessensspielraum des Ausschusses soweit wie möglich einzuschränken und weitreichende Verfahrensgarantien für die von einer Anzeige betroffene Partei sicherzustellen.³⁷

1. Verfahreseinleitung, Zuweisung und Vorprüfung

Grundlegend für jedes System der Erfüllungskontrolle ist die Art der Einleitung des Verfahrens.³⁸ Damit Einhaltungprobleme vom Erfüllungskontrollsystem behandelt werden können, müssen ihm diese zunächst zur Kenntnis gebracht werden. Ohne angemessene Mechanismen zur Verfahreseinleitung ist daher die Wirksamkeit eines jeden Erfüllungskontrollsystems von vornherein kompromittiert. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die Erfahrung mit Erfüllungskontrollsystemen anderer multilateraler Umweltabkommen und internationaler Institutionen darauf hindeutet, dass Staaten nur selten andere Staaten in gerichtlichen oder quasi-gerichtlichen Verfahren „im öffentlichen Interesse“ anzeigen. Stattdessen hat sich gezeigt, dass die Ermächtigung unterschiedlicher nicht-staatlicher Akteure, Verfahren einzuleiten, die Nutzung von Erfüllungskontrollverfahren (und damit ihren Nutzen) erhöht.³⁹

Das Verfahren der Erfüllungskontrolle des Kyoto-Protokolls wird ausgelöst, wenn dem Einhaltungsausschuss eine „Frage der Durchführung“ des Protokolls zugeht. Dies kann auf drei Wegen geschehen: (a)

Stoll/R. Wolfrum (Hrsg.), *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements*, 2006; United Nations Environment Programme, *Compliance Mechanisms under Selected Multilateral Environmental Agreements*, 2007.

³⁷ Ziff. 24 der Geschäftsordnung (FN 3) enthält wenige weitere Vorschriften hinsichtlich der Unterstützungsabteilung, auf welche hier jedoch nicht weiter eingegangen wird.

³⁸ Siehe z.B. *F. R. Jacur*, *Triggering Non-Compliance Procedures*, *T. Treves* u.a. (Hrsg.), *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, 2009, S. 373.

³⁹ Siehe z.B. *M. Ehrmann*, *Procedures of Compliance Control in International Environmental Treaties*, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 13, 2002, S. 377, 382; *R. O. Keohane/A. Moravcsik/A.-M. Slaughter*, *Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational*, *International Organization* 54 (2000), S. 457.

von einem Expert Review Team, (b) per Selbstanzeige einer Vertragspartei und (c) durch Staatenanzeige einer anderen Vertragspartei.⁴⁰ Des Weiteren hat der Ausschuss verfahrensrechtliche Mindestanforderungen für die Anzeige von Fragen der Durchführung festgelegt. Hiernach muss jede Anzeige von einem entsprechend bevollmächtigten Repräsentanten des anzeigenden Staates unterzeichnet werden und darf nicht von einer Vertragspartei im Namen einer Gruppe von Staaten unterbreitet werden.⁴¹ Diese Mindestvorschriften gelten auch für andere im Zuge eines Verfahrens übermittelte offizielle Anträge und Stellungnahmen. Entwickelt wurden sie nach dem oben erwähnten Scheitern der Unterstützungsabteilung, sich darauf zu einigen, wie mit der Anzeige Südafrikas im Namen der G-77 und China umzugehen sei. In diesem Fall führte die mangelnde Klarheit der maßgeblichen Standards zu einer Blockade in der Unterstützungsabteilung.

Die Erfahrungen mit dem Erfüllungskontrollsystem des Kyoto-Protokolls bestätigen und bekräftigen die Erkenntnisse, die mit vergleichbaren Mechanismen im Rahmen anderer multilateraler Umweltabkommen und weiterer internationaler Institutionen in Bezug auf die Verfahrenseinleitung gewonnen wurden: Den nicht-staatlichen Expert Review Teams kommt für die Einleitung des Verfahrens eine zentrale Bedeutung zu. Dieser quasi-automatische Auslösungsmechanismus ist in der Praxis bei weitem der wichtigste: So wurden bis heute alle Verfahren, in denen über Fragen der Durchführung in der Sache entschieden wurde, dem Einhaltungsausschuss auf diesem Wege angezeigt. Bis Mitte 2012 wurde keine der anderen Möglichkeiten zur Verfahrenseinleitung genutzt. Die einzige Ausnahme bildet insoweit der bereits mehrfach erwähnte südafrikanische Antrag, welcher letztlich aufgrund der Entscheidungsblockade in der Unterstützungsabteilung nicht in der Sache behandelt wurde.

Die zentrale Bedeutung des Systems der Expert Review Teams (ERTs) für das Funktionieren des Erfüllungskontrollsystems hat den Einhaltungsausschuss dazu veranlasst, die Arbeitsweise der ERTs eng zu begleiten. Der Einhaltungsausschuss hat sich seit 2008 mit Fragen der konsistenten Arbeitsweise der ERTs befasst, um eine einheitliche Anwendung der maßgeblichen Regeln durch alle ERTs zu befördern und zu gewährleisten.⁴² Im Verfahren zur Wiederezulassung Bulgariens zur Nutzung der flexiblen Mechanismen im Jahr 2011 beklagte die Durchsetzungsabtei-

⁴⁰ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt VI.1; zur Inangsetzung von Nichteinleitungsverfahren multilateraler Umweltabkommen siehe *R. Jacur* (FN 38).

⁴¹ Geschäftsordnung (FN 3), Ziff. 2 und 18, siehe auch Ziff. 14–17.

⁴² Siehe Annual Reports of the Compliance Committee (FN 4, 17, 18 und 29); siehe auch Description of the Elements of the Review Process under Article 8 and Synthesis of the Information Regarding the Review of National Systems, Plenary of the Compliance Committee, CC/5/2008/2, 1. Oktober 2008.

lung einen Mangel an Klarheit im maßgeblichen ERT-Bericht. Demnach machte dieser nicht genügend deutlich, warum ungelöste Probleme nicht zu einer Anzeige von „Fragen der Durchführung“ führten. In der Folge forderte die Durchsetzungsabteilung eine bessere Koordinierung zwischen dem Überprüfungsprozess und dem System der Erfüllungskontrolle, um eine einheitliche Interpretation der Bestimmungen über die Anzeige von Fragen der Durchführung sicherzustellen.⁴³ Zu diesem Zweck nehmen seit 2011 Vertreter des Vorstands des Einhaltungsausschusses an den jährlichen Treffen der leitenden Sachverständigen (lead reviewers) teil. Die Vollversammlung des Ausschusses hat zudem im Jahr 2011 – bisher folgenlos – angeregt, in zukünftigen Berichten der Expert Review Teams die im Überprüfungsprozess identifizierten Probleme sowie die Gründe, aus denen diese am Ende dieses Prozesses als gelöst oder ungelöst angesehen werden, deutlicher zu benennen. Sie beauftragte zudem die Unterstützungsabteilung, sich mit dieser Problematik weiter zu befassen.⁴⁴

Bevor der Ausschuss eine „Frage der Durchführung“ in der Sache behandeln kann, sind zwei Schritte erforderlich. Zunächst verlangt die Zweiteilung des Ausschusses, dass eingehende Fälle der zuständigen Abteilung zugewiesen werden. Dies hat binnen sieben Tagen durch den Vorstand des Ausschusses zu geschehen.⁴⁵ Dann erfolgt binnen drei Wochen eine Vorprüfung der Angelegenheit durch die zuständige Abteilung. Dabei ist zu prüfen, ob die Anzeige (a) durch genügend Informationen gestützt ist, (b) nicht zu geringfügig (*de minimis*) oder unbegründet ist und (c) auf den Bestimmungen des Protokolls beruht. Diese Kriterien sollen einen möglichen Missbrauch des Erfüllungskontrollsystems verhindern. Im Falle einer Staatenanzeige beinhaltet die Vorprüfung darüber hinaus eine Überprüfung der zuvor beschriebenen, in der Geschäftsordnung niedergelegten Mindeststandards. Das Hauptverfahren kann erst dann beginnen, wenn die Vorprüfung zu der Entscheidung geführt hat, das Verfahren fortzusetzen.⁴⁶ Im Falle einer Selbstanzeige ist allerdings keine Vorprüfung erforderlich.

⁴³ Siehe Decision under Paragraph 2 of Section X (Party concerned: Bulgaria), Enforcement Branch of the Compliance Committee, CC-2010-1-17/Bulgaria/EB, 4. Februar 2011, Rn. 14; Report on the Meeting, Enforcement Branch of the Compliance Committee, Twelfth meeting, CC/EB/12/2011/2, 25. Februar 2011, Rn. 14–15.

⁴⁴ Sixth Annual Report of the Compliance Committee (FN 29), Rn. 26–29.

⁴⁵ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt VII.1; Geschäftsordnung (FN 3), Ziff. 19.

⁴⁶ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt VII.

2. Das allgemeine Verfahren

Die Regeln des allgemeinen Verfahrens haben für beide Abteilungen Geltung und beziehen sich insbesondere auf Verfahrensgarantien (due process), Informationsquellen, den Rat von Sachverständigen sowie Anforderungen der Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung.

Mehrere Vorschriften enthalten Verfahrensgarantien für die betroffene Vertragspartei.⁴⁷ Diese hat grundsätzlich das Recht, am gesamten sie betreffenden Verfahren des Einhaltungsausschusses teilzunehmen. Die einzige Ausnahme bildet insoweit der Prozess der Entscheidungsfindung im engeren Sinne (hierzu gehören die Diskussion und die Ausarbeitung eines Entscheidungsentwurfs) einschließlich der Annahme der Entscheidung; hierbei dürfen nur die Mitglieder des Einhaltungsausschusses und die Mitarbeiter des Sekretariats anwesend sein.⁴⁸ Der betroffenen Vertragspartei wird ein Recht auf Zugang zu allen im Rahmen des Verfahrens relevanten Informationen gewährt. Sie kann zu diesen Informationen sowie zu jeder Entscheidung der Abteilung schriftlich Stellung nehmen. Sofern eine etwaige Stellungnahme (comment) zu einer endgültigen Entscheidung binnen 45 Tagen eingeht, wird diese in den Jahresbericht des Einhaltungsausschusses an die CMP aufgenommen. Bis Mitte 2012 haben Kanada, Kroatien und Bulgarien von diesem Recht Gebrauch gemacht. Im Falle Kanadas hatte die Durchsetzungsabteilung im Sinne Kanadas entschieden, das Verfahren nicht fortzusetzen. Die kanadische Regierung wollte allerdings einen Aspekt dieses Freispruchs anfechten. Da keine rechtliche Grundlage für eine Wiederaufnahme des Verfahrens nach einem Freispruch besteht, erklärte sich Kanada schließlich damit einverstanden, dass seine Stellungnahme als Kommentar zu der Freispruch-Entscheidung behandelt wurde.⁴⁹ Weitere Verfahrensgarantien betreffen den Umgang mit von einer betroffenen Vertragspartei zur Verfügung gestellten Informationen sowie die Verwendung von anderen Sprachen als Englisch.⁵⁰

Als Informationsquellen stehen den Abteilungen die Berichte der Expert Review Teams, die Angaben der betroffenen Vertragspartei, gegebenenfalls Angaben der anzeigenden Vertragspartei, die Berichte der Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens, die Berichte der CMP, die Berichte der Nebenorgane des Rahmenübereinkommens und

⁴⁷ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt VIII, Rn. 2, 6–9; Geschäftsordnung (FN 3), Ziff. 9, 13, 22.2.

⁴⁸ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt VIII, Rn. 2 und Geschäftsordnung (FN 3), Ziff. 9.2.

⁴⁹ Third Annual Report of the Compliance Committee (FN 29), Rn. 30 und Annex V; hinsichtlich der Kommentare Kroatiens und Bulgariens siehe Fifth Annual Report of the Compliance Committee (FN 18), Rn. 30 und Annex II (Kroatien) sowie Rn. 38 und Annex III (Bulgarien).

⁵⁰ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt VIII.6 und 9 und Geschäftsordnung (FN 3), Ziff. 13.

des Protokolls sowie die jeweils andere Abteilung des Einhaltungsausschusses zur Verfügung.⁵¹ „Kompetente“ zwischenstaatliche und nichtstaatliche Organisationen können ebenfalls sachbezogene und technische Informationen übermitteln.⁵² Bis Mitte 2012 hat allerdings noch keine Organisation von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Darüber hinaus können die Abteilungen auch Sachverständige zu Rate ziehen.⁵³ Wenn sich eine Abteilung dazu entschließt, muss sie zunächst (a) die konkreten Fragen definieren, zu welchen sie eine Sachverständigenstellungnahme einholen möchte, (b) die zu befragenden Experten benennen und (c) die Vorgehensweise festlegen.⁵⁴ Aufgrund der technischen Natur vieler Angelegenheiten der Abteilungen hat sich der Rat von Sachverständigen als äußerst bedeutsam für die Tätigkeit des Einhaltungsausschusses erwiesen. In allen acht bis Mitte 2012 behandelten Fällen konsultierte die Durchsetzungsabteilung Sachverständige. Deren Stellungnahmen spielten eine wichtige Rolle in der Behandlung fast aller Fragen der Durchführung, mit denen die Durchsetzungsabteilung befasst war.⁵⁵

Die Transparenz des Verfahrens wird unter anderem dadurch gewährleistet, dass alle Entscheidungen der Abteilungen veröffentlicht werden. Gleiches gilt für alle in einem Verfahren in Betracht gezogenen Informationen. Allerdings kann eine Abteilung auf Antrag der betroffenen Vertragspartei oder nach eigenem Ermessen entscheiden, von der betroffenen Vertragspartei übermittelte Informationen erst nach Abschluss des Verfahrens öffentlich zu machen. Alle vorläufigen sowie endgültigen Entscheidungen müssen eine Liste spezifischer Elemente enthalten, darunter insbesondere Schlussfolgerungen und Gründe für die Entscheidung.⁵⁶ Gemäß dem Grundsatz der Vertraulichkeit unterliegt jedes (stellvertretende) Mitglied im Hinblick auf vertrauliche Informationen der Verschwiegenheitspflicht.⁵⁷ Zwar ist nicht abschließend geklärt, welche Informationen als vertraulich zu betrachten sind; allerdings dürfte dies für Informationen der Fall sein, die in nicht-öffentlichen Sitzungen im Vertrauen enthüllt wurden. Dasselbe gilt für Informationen, die anderweitig Vertrauensschutz genießen und dem Einhaltungsausschuss auf dessen Ersuchen zur Verfügung gestellt wurden, sowie für Einzelheiten der nicht-öffentlichen Entscheidungsfindung innerhalb der Abteilung (wobei zu bedenken ist,

⁵¹ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt VIII.3.

⁵² Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt VIII.4. Dies sollte in schriftlicher Form nach der Vorprüfung stattfinden: Geschäftsordnung (FN 3), Ziff. 20.

⁵³ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt VIII.5.

⁵⁴ Geschäftsordnung (FN 3), Ziff. 20 f.

⁵⁵ Alle Dokumente zu den behandelten Fällen sind verfügbar unter http://unfccc.int/kyoto_protocol/compliance/questions_of_implementation/items/5451.php.

⁵⁶ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt VIII.6–7; Geschäftsordnung (FN 3), Ziff. 12 und 22.

⁵⁷ Geschäftsordnung (FN 3), Ziff. 4.2.

dass die jeweilige Abstimmung sehr wohl dokumentiert und in der Entscheidung offen gelegt wird).

Die Sitzungen des Plenums und der beiden Abteilungen (nicht jedoch jene des Vorstandes) sind grundsätzlich öffentlich. Ein Ausschluss der Öffentlichkeit kann nur aus übergeordneten Gründen erfolgen. Die größte Beschränkung öffentlicher Teilnahme besteht in dem bereits erwähnten Umstand, dass während der Ausarbeitung und Annahme einer Entscheidung grundsätzlich nur Mitglieder, stellvertretende Mitglieder und Mitarbeiter des Sekretariats anwesend sein dürfen. Seit dem Jahr 2007 hat der Einhaltungsausschuss angemeldete Beobachter zu den öffentlichen Teilen der Sitzungen zugelassen, seine öffentlichen Beratungen aufgezeichnet und diese im Internet zugänglich gemacht. Jedermann kann sich als Beobachter anmelden.⁵⁸ Was einen übergeordneten Grund für den Ausschluss der Öffentlichkeit darstellt, wurde bislang nicht festgelegt. Im Juni 2010 verfehlte ein Antrag auf Ausschluss der Öffentlichkeit von einer Sitzung der Vollversammlung, die sich mit einem behaupteten Interessenkonflikt eines stellvertretenden Mitglieds beschäftigte, das notwendige Quorum und wurde somit nicht angenommen.⁵⁹

Der Gebrauch elektronischer Mittel im Entscheidungsprozess hat unweigerlich Einschränkungen der Möglichkeiten zur Verfahrensbeobachtung durch die Vertragsparteien und die Öffentlichkeit zur Folge. Genutzt werden können elektronische Hilfsmittel nicht nur zur Übermittlung, Verteilung und Speicherung der Unterlagen, sondern auch bei der Ausarbeitung und Annahme von Entscheidungen.⁶⁰ Nur nach langwierigen internen Diskussionen ließ der Einhaltungsausschuss die virtuelle Ausarbeitung und Annahme von Entscheidungen zu, um seine Arbeit zwischen den anberaumten Sitzungen zu erleichtern. Die Zulassung elektronischer Kommunikationsmittel wurde als notwendig erachtet, um die engen Fristen einhalten zu können, die bei der Zuteilung von Fragen der Durchführung,⁶¹ der Vorprüfung, und in den weiter unten diskutierten speziellen Verfahren in der Durchsetzungsabteilung zur Anwendung kommen.

Elektronische Hilfsmittel werden mittlerweile insbesondere regelmäßig bei Entscheidungen zur Zuteilung, zur Vorprüfung und über die Einholung von Sachverständigenrat genutzt. Die elektronische Entscheidungsfindung hat die ohnehin schon zentrale Rolle des Vorsitzes und des stellvertretenden Vorsitzes der jeweiligen Abteilung bei der Erarbeitung eines

⁵⁸ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt 9; Working Arrangements in Second Annual Report of the Compliance Committee (FN 29), Rn. 15–17; hinsichtlich der Überprüfung und Anwendung dieser Working Arrangements siehe Fifth Annual Report of the Compliance Committee (FN 18), Rn. 16.

⁵⁹ Siehe Report on the Meeting, Plenary of the Compliance Committee, Seventh meeting, CC/7/2010/5 (7. Juli 2010), Rn. 3; siehe auch oben Teil II.

⁶⁰ Geschäftsordnung (FN 3), Ziff. 11.

⁶¹ Siehe auch Geschäftsordnung (FN 3), Ziff. 19.1.

Entscheidungstextes nochmals gestärkt, nicht zuletzt da die Möglichkeiten begrenzt sind, einen Entscheidungsentwurf auf elektronischem Wege inhaltlich zu diskutieren. Allerdings ist festzustellen, dass Entscheidungen über Fragen der Durchführung in der Sache selbst generell in realen Sitzungen erarbeitet und diskutiert werden. In Fällen, in denen das für die Annahme einer Entscheidung notwendige Quorum nicht erreicht wurde, wurden in der Sitzung erarbeitete Entscheidungen gelegentlich auf elektronischem Wege angenommen bzw. zusätzliche, für die Annahme der Entscheidung erforderliche Stimmen auf diesem Wege eingeholt. Dies geschah etwa im Falle der Vorprüfung des zuvor genannten Antrags Südafrikas sowie bei der endgültigen Entscheidung in Bezug auf Kroatien.⁶²

3. Die Verfahren in der Durchsetzungsabteilung

Die Verfahren in der Durchsetzungsabteilung sind zweistufig angelegt. Zunächst hat die betroffene Vertragspartei die Möglichkeit, sich schriftlich sowie, auf speziellen Antrag hin, bei einer Anhörung zur Sache zu äußern. Daraufhin trifft die Durchsetzungsabteilung entweder die vorläufige Entscheidung, dass ein Rechtsbruch (non-compliance) vorliegt, oder entscheidet, die Angelegenheit nicht weiter zu verfolgen. Im Fall einer für sie negativen vorläufigen Verurteilung kann die betroffene Partei eine Überprüfung anstrengen, indem sie eine weitere schriftliche Stellungnahme übermittelt. Diese Möglichkeit stellt für die betroffene Vertragspartei einen zusätzlichen verfahrensbezogenen Schutz in Verfahren der Durchsetzungsabteilung dar. Die Durchsetzungsabteilung fällt anschließend eine endgültige Entscheidung.⁶³ Obgleich nicht ausdrücklich in den Verfahrensregeln vorgesehen, hat die Durchsetzungsabteilung die Praxis entwickelt, der betroffenen Partei zudem im Rahmen der Sitzung, in der die endgültige Entscheidung erarbeitet und verabschiedet wird, die Möglichkeit einzuräumen, ihre schriftliche Stellungnahme vorzustellen und etwaige darauf bezogene Fragen der Abteilung zu beantworten.⁶⁴ In die Entscheidung können dabei nur solche Gesichtspunkte einfließen, die in der schriftlichen Stellungnahme selbst enthalten sind (jedoch keine Aspekte, die möglicherweise erst bei der Präsentation dieser Stellungnahme neu vor-

⁶² First Annual Report of the Compliance Committee (FN 4), Rn. 19–25; Report on the Meeting, Enforcement Branch of the Compliance Committee, Eighth meeting, CC/EB/8/2009/2, 4. Dezember 2009, Rn. 6.

⁶³ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt IX.

⁶⁴ Report on the Meeting, Enforcement Branch of the Compliance Committee, Fourth meeting, CC/EB/4/2008/2, 19. Mai 2008, Rn. 5; Report on the Meeting, Enforcement Branch of the Compliance Committee, Eighth meeting, CC/EB/8/2009/2, 4. Dezember 2009, Rn. 5; Report on the Meeting, Enforcement Branch of the Compliance Committee, Tenth meeting, CC/EB/10/2010/2, 6. Juli 2010, Rn. 7.

gebracht werden).⁶⁵ Die Möglichkeit einer mündlichen Präsentation wird zudem auch Vertragsparteien eingeräumt, die nach einer endgültigen Verurteilung durch den Einhaltungsausschuss die Wiederzulassung zur Nutzung der flexiblen Mechanismen beantragen.⁶⁶

Es gibt zwei unterschiedliche Hauptverfahrensarten in der Durchsetzungsabteilung, die sich in den maßgeblichen Fristen unterscheiden. Die Fristen der einzelnen Verfahrensschritte ergeben eine maximale Gesamtdauer des ordentlichen Verfahrens der Durchsetzungsabteilung von rund 36 Wochen. Kürzere Fristen gelten für Verfahren, die die Teilnahme an den flexiblen Mechanismen betreffen. Hier greift ein beschleunigtes Verfahren (expedited procedures) mit verkürzten Fristen und einer Gesamtdauer von höchstens rund 17 Wochen.⁶⁷ Die festgelegten zeitlichen Höchstgrenzen des ordentlichen Verfahrens kann die Durchsetzungsabteilung jederzeit verlängern, sofern die besonderen Umstände eines Falles dies verlangen.⁶⁸ Dies ist im beschleunigten Verfahren nicht möglich.

In sechs der sieben Fälle, die bis Mitte 2012 das beschleunigte Verfahren vollständig durchliefen, wurden die endgültigen Entscheidungen in 14 bis 17 Wochen gefällt. Im Falle der Ukraine erfolgte die Verabschiedung der endgültigen Entscheidung erst nach mehr als 18 Wochen, da zuvor die Frist für die Verabschiedung der vorläufigen Entscheidung überschritten worden war. Diese Fristüberschreitung fand ihren Grund darin, dass die Durchsetzungsabteilung innerhalb der Frist nicht das für eine Entscheidung erforderliche Quorum erreichte. Die Vollversammlung stellte anschließend auf Vorschlag der Durchsetzungsabteilung in Working Arrangements klar, dass eine Fristüberschreitung nur im äußersten Fall und nur aus übergeordneten Gründen in Betracht gezogen werden und im Übrigen möglichst kurz gestaltet werden sollte.⁶⁹ Die Fristen der verschiedenen Verfahrensstufen des ordentlichen und des beschleunigten Verfahrens der Durchsetzungsabteilung sind in Abbildung 1 dargestellt.

⁶⁵ Report on the Meeting, Enforcement Branch of the Compliance Committee, Tenth meeting, CC/EB/10/2010/2, 6. Juli 2010, Rn. 9.

⁶⁶ Z.B. Report on the Meeting, Enforcement Branch of the Compliance Committee, Twelfth meeting, CC/EB/12/2011/2, 25. Februar 2011, Rn. 8.

⁶⁷ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitte IX und X.1; Ziff. 10 der Geschäftsordnung (FN 3) gewährt zusätzliche Zeit für die Notifizierung und den Erhalt von Informationen der betroffenen Vertragspartei.

⁶⁸ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt IX.11.

⁶⁹ Sixth Annual Report of the Compliance Committee (FN 29), Rn. 16–17.

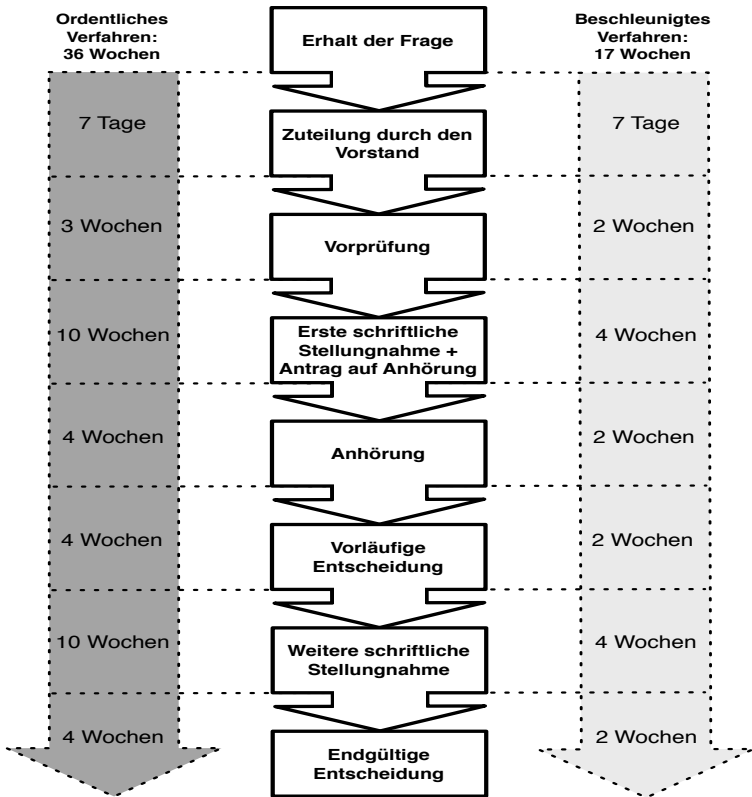


Abbildung 1:
Die Verfahren der Durchsetzungsabteilung

Anmerkung 1: Die angeführten Zeitpläne sind um die Zeit gekürzt, die gemäß Ziff. 3 der Geschäftsordnung (FN 3) erforderlich ist, um die betroffene Vertragspartei zu notifizieren (Vorprüfung, vorläufige Entscheidung) und die Stellungnahmen/Anträge der betroffenen Vertragspartei zu erhalten (erste und weitere Stellungnahme, Antrag auf Anhörung). Einige der Fristen sind abhängig von vorangehenden Schritten (siehe Verfahrensregeln (RN 2), Abschnitte IX und X).

Anmerkung 2: In der Praxis hat die Durchsetzungsabteilung die Sitzungen für die Anhörung und für die Ausarbeitung und Annahme der vorläufigen Entscheidung gemeinsam abgehalten. Sie hat den betroffenen Vertragsparteien darüber hinaus die Möglichkeit eingeräumt, ihre weiteren schriftlichen Stellungnahmen im Zuge der Sitzung vorzustellen, welche sich mit der Ausarbeitung und Annahme der endgültigen Entscheidung beschäftigen (siehe Haupttext).

Es bestehen drei weitere, weniger präzise festgelegte Arten beschleunigter Verfahren. Erstens kann eine Vertragspartei, der die Zulassung zur Teilnahme an den flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls zuvor durch die Durchsetzungsabteilung entzogen worden ist, die Wiederzulassung beantragen. Ein solcher Antrag kann von der Vertragspartei selbst oder über ein Expert Review Team (ERT) eingereicht (und begründet) werden.⁷⁰ Erhält die Durchsetzungsabteilung einen Bericht eines ERT, demzufolge die Vertragspartei alle Zulassungsvoraussetzungen erfüllt, so hat die Abteilung die Wiederzulassung zu veranlassen, es sei denn, sie ist der Meinung, dass weiterhin eine Frage der Durchführung vorliegt. Der entsprechende Bericht des ERT kann entweder aus der ordentlichen oder einer, eigens von der Vertragspartei im Hinblick auf die Wiederzulassung zu beantragenden, beschleunigten Überprüfung hervorgehen.⁷¹ Wie erwähnt kann die Vertragspartei die Wiederzulassung zur Teilnahme an den flexiblen Mechanismen auch direkt bei der Durchsetzungsabteilung beantragen. Bis Mitte 2012 wurde ein solches Wiederzulassungsverfahren von Griechenland, Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Litauen angestrengt, mit Ausnahme Kroatiens im Zuge eines ERT-Berichts nach einer ordentlichen Überprüfung.⁷² Die Durchsetzungsabteilung hat diese Anträge meist in einer ordentlichen Sitzung geprüft und entschieden. Im Falle Litauens lehnte sie dabei im Juli 2012 erstmals die beantragte Wiederzulassung ab, da auch weiterhin eine Frage der Durchführung bestünde.⁷³

Darüber hinaus kann eine Vertragspartei zweitens einen Antrag an die Durchsetzungsabteilung auf Wiederzulassung zum internationalen Emissionshandel stellen, wenn zuvor aufgrund der Nichterfüllung der Minderungsziele eine Entscheidung der Durchsetzungsabteilung ergangen war, dass die Vertragspartei keine Emissionseinheiten übertragen (d.h. verkaufen) darf.⁷⁴ Die betroffene Vertragspartei kann einen solchen Antrag auf den Einhaltungsaktionsplan (compliance action plan, siehe Teil IV unten) und etwaige Fortschrittsberichte stützen, die zeigen, dass sie ihren Verpflichtungen im nachfolgenden Verpflichtungszeitraum wird nachkommen können. Kann die betroffene Vertragspartei dies schlüssig darlegen, hat die Durchsetzungsabteilung die Wiederzulassung zu gewähren. Da

⁷⁰ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt X.2.

⁷¹ Siehe Anhang zur Entscheidung 22/CMP.1, Guidelines for Review under Article 8 of the Kyoto Protocol, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3, 30. März 2006, S. 51, insbesondere Teil VIII.

⁷² Siehe die diesbezüglichen Entscheidungen, abrufbar unter http://unfccc.int/kyoto_protocol/compliance/questions_of_implementation/items/5451.php.

⁷³ Siehe Decision under Paragraph 2 of Section X Concerning the Request for Reinstatement (Party concerned: Lithuania), Enforcement Branch of the Compliance Committee, CC-2011-3-14/Lithuania/EB, 14. Juli 2012.

⁷⁴ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt X.3-4.

die Durchsetzungsabteilung Verfahren in Bezug auf verfehlte Emissionsreduktionsziele nicht vor der zweiten Jahreshälfte des Jahres 2015 erhalten wird, kam dieses Verfahren jedoch bislang noch nicht zur Anwendung. Seine vollständige Anwendung, Bedeutung und Effektivität hängen davon ab, ob dem ersten Verpflichtungszeitraum des Kyoto-Protokolls weitere folgen werden.

Schließlich hat die Durchsetzungsabteilung drittens binnen zwölf Wochen über Streitigkeiten zwischen einem ERT und einer Vertragspartei über vom ERT vorgeschlagene Anpassungen der berechneten Treibhausgasverzeichnisse und Korrekturen der Datenbank für die Bilanzierung der zugeteilten Menge zu entscheiden.⁷⁵ Im Unterschied zu ihren anderen Funktionen ist es hier nicht die Aufgabe der Durchsetzungsabteilung, die Erfüllung der Vorgaben zu überwachen, sondern durch Bestimmung der richtigen Mengen/Zahlen die Streitigkeit zu schlichten. Es gab verschiedene Fälle von Anpassungen der Treibhausgasinventare während der Überprüfung durch die ERT. Zum Beispiel akzeptierten die Niederlande während der Überprüfung ihres ersten Berichts letztlich eine bedeutende Anpassung der Schätzung ihrer Netto-Emissionen aus Abholzung im Basisjahr.⁷⁶ Die Möglichkeit der Streitschlichtung durch die Durchsetzungsabteilung mag hier dazu beitragen, dass die Vertragsparteien mögliche Differenzen mit den ERTs bislang meist selbstständig lösten. Erst in einem Fall, der die Slowakei betraf, erreichte eine derartige Uneinigkeit im Verbund mit einer gleichzeitig angezeigten Frage der Durchführung die Durchsetzungsabteilung. Diese konnte die Streitigkeit im Juli 2012 einvernehmlich schlichten.⁷⁷

IV. Rechtsfolgen von Problemen der Nichteinhaltung

Die Unterstützungsabteilung und die Durchsetzungsabteilung können unterschiedliche Maßnahmen – Zuckerbrot und Peitsche – ergreifen, um Einhaltungprobleme zu lösen. Die zur Verfügung stehenden Folgen (consequences) sind so ausgestaltet, dass sie die dem Kyoto-Protokoll samt seinen Durchführungsbeschlüssen immanenten Anreize und Abschreckungsmittel nutzen. Die Unterstützungsabteilung besitzt dabei bei der Anwendung ihrer als weich zu bezeichnenden Maßnahmen einen größeren Ermessens-

⁷⁵ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt X.5.

⁷⁶ Siehe Report of the Review of the Initial Report of the Netherlands, Dokumente FCCC/IRR/2007/NLD, 2. November 2007 und CC/ERT/IRR/2007/12, 2. November 2007, insbesondere Rn. 189.

⁷⁷ Siehe Decision on a disagreement whether to apply adjustments to inventories under Article 5, paragraph 2, of the Kyoto Protocol (Party concerned: Slovakia), Enforcement Branch of the Compliance Committee, CC-2012-1-6/Slovakia/EB, 14. Juli 2012.

spielraum als die Durchsetzungsabteilung bei der Anwendung der ihr zur Verfügung stehenden härteren Maßnahmen.

Gemäß ihrem Mandat kann die Unterstützungsabteilung nur unterstützende Folgen verhängen.⁷⁸ Diese Folgen sind allesamt Varianten der Bereitstellung von Rat und Hilfestellung. Die härteste dieser Maßnahmen stellt noch die Abgabe von Empfehlungen dar. Bis Mitte 2012 gab es jedoch keine diesbezügliche Verfahrenspraxis, da von der Unterstützungsabteilung bisher keine Fälle in der Sache selbst entschieden wurden.

Im Unterschied dazu hat die Durchsetzungsabteilung nur wenig Ermessensspielraum bezüglich der zu ergreifenden Maßnahmen. Gemäß ihrem Mandat muss sie spezifische Folgen für drei unterschiedliche Arten der Nichteinhaltung wie folgt anwenden:⁷⁹

1. Bei Nichterfüllung der Verfahrens- und Berichterstattungspflichten nach dem Protokoll muss die Durchsetzungsabteilung die Nichteinhaltung durch die betroffene Vertragspartei verkünden und dieser Partei zudem auferlegen, einen Aktionsplan zu übermitteln, wie die Nichteinhaltung behoben werden soll.
2. Bei Nichterfüllung der Zulassungsvoraussetzungen zur Teilnahme an den flexiblen Kyoto-Mechanismen muss die Durchsetzungsabteilung die Zulassung der betroffenen Vertragspartei zu diesen Mechanismen aussetzen bzw. (bei der erstmaligen Zulassung) entscheiden, dass die Vertragspartei die Zulassungsvoraussetzungen nicht erfüllt.
3. Im Falle der Nichterfüllung der Emissionsziele einer Vertragspartei muss die Durchsetzungsabteilung die Nichteinhaltung durch die betroffene Vertragspartei verkünden, die überschüssigen Emissionen mit einem „Wiedergutmachungsfaktor“ von 1,3 von der für den darauffolgenden Verpflichtungszeitraum zugeteilten Emissionsmenge abziehen,⁸⁰ der Vertragspartei die Übermittlung eines Einhaltungsaktionsplans für die Erfüllung des erschwerten Emissionszieles (compliance action plan) auferlegen und ihr die Erlaubnis zum Verkauf von Emissionseinheiten entziehen.

Die Verfahrensregeln machen ähnliche Vorgaben für die beiden Aktionspläne, den besonderen Aktionsplan bei Nichterfüllung der Verfahrens- und Berichterstattungspflichten und den Einhaltungsaktionsplan bei Verfehlen des Emissionsziels. In beiden Fällen ist es die Aufgabe der Durchsetzungsabteilung, den Plan zu überprüfen und zu bewerten. Jeder Aktionsplan muss folgende Elemente enthalten: (a) eine Analyse der Gründe für die Nichteinhaltung; (b) eine Beschreibung der ergriffenen/geplanten Maßnahmen, um

⁷⁸ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt XIV.

⁷⁹ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt XV.

⁸⁰ Wobei der Wiedergutmachungsfaktor für weitere Verpflichtungszeiträume bisher noch nicht definiert wurde; siehe Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt XV.8.

die Einhaltung der Vorgaben des Protokolls fortan wieder zu erreichen; und (c) einen Zeitplan für die Umsetzung der Maßnahmen, welcher einen Zeitraum von einem Jahr für besondere Aktionspläne beziehungsweise drei Jahren für Einhaltungsaktionspläne nicht überschreiten darf.⁸¹

Solange die Durchsetzungsabteilung noch nicht mit Verfehlungen hinsichtlich der Einhaltung von Emissionszielen befasst ist, sind nur die Folgen für die Nichteinhaltung der Verfahrens- und Berichterstattungspflichten sowie der Zulassungsvoraussetzungen für die flexiblen Kyoto-Mechanismen von Bedeutung. Bis Mitte 2012 bezogen sich alle von der Durchsetzungsabteilung behandelten Fragen der Durchführung auf diese beiden Arten der Nichteinhaltung. In sechs von sieben Fällen, in denen die Durchsetzungsabteilung bisher rechtskräftig eine Nichteinhaltung feststellte (nämlich in den Fällen Griechenlands, Kroatiens, Bulgariens, Rumäniens, der Ukraine und Litauens), verhängte sie die für beide Arten der Nichteinhaltung vorgesehenen oben skizzierten Maßnahmen. Im Fall der Slowakei befand die Durchsetzungsabteilung erstmals, dass die Vertragspartei zwar die Verfahrens- und Berichterstattungspflichten unter dem Kyoto-Protokoll, nicht aber zugleich die Zulassungsvoraussetzungen zu den flexiblen Mechanismen verletzt hatte.⁸²

Die Verfahrensregeln sehen eine eingeschränkte Möglichkeit der Berufung (appeal) vor. Eine betroffene Vertragspartei kann binnen 45 Tagen nach Zustellung einer endgültigen Entscheidung der Durchsetzungsabteilung, die sich auf die festgesetzten Emissionsziele bezieht, bei der CMP Berufung einlegen.⁸³ Diese Berufung muss folglich einen Zusammenhang zum Emissionsziel der betreffenden Vertragspartei aufweisen und zudem eine Verletzung der Verfahrensgarantien betreffen. Das bedeutet, dass eine bloße Uneinigkeit in der Sache selbst für eine Berufung nicht ausreichend ist. Darüber hinaus ist die Latte für eine erfolgreiche Berufung relativ hoch gelegt: Für eine Entscheidung der CMP, die Entscheidung der Durchsetzungsabteilung aufzuheben, ist eine Dreiviertelmehrheit der anwesenden und an der Abstimmung teilnehmenden Vertragsparteien erforderlich. Die Berufung entfaltet auch keine aufschiebende Wirkung, so dass ein perverser Anreiz zur Erhebung von Rechtsbehelfen gegen Entscheidungen der Durchsetzungsabteilung vermieden wird. Für den Fall, dass die Prüfung durch die CMP tatsächlich zu dem Ergebnis führt, dass der betroffenen Vertragspartei Verfahrensgarantien vorenthalten wurden, kann sie die Angelegenheit nicht selbst entscheiden, sondern muss

⁸¹ Siehe Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt XV.2-3 und 6-7; siehe auch Geschäftsordnung (FN 3), Ziff. 25 ff.

⁸² Siehe Final Decision (Party concerned: Slovakia), Enforcement Branch of the Compliance Committee, CC-2012-1-9/Slovakia/EB, 17. August 2012.

⁸³ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitt XI.

die Frage zur erneuten Entscheidung zurück an die Durchsetzungsabteilung verweisen.⁸⁴

Auslegungsschwierigkeiten ergeben sich im Hinblick auf die Zulässigkeitsvoraussetzung, dass Berufungen nur gegen Entscheidungen zulässig sind, die sich auf die Emissionsziele der Vertragsparteien beziehen. Diese Bedingung dürfte zunächst eindeutig erfüllt sein, sofern es sich um Entscheidungen der Durchsetzungsabteilung über die Nichteinhaltung der Emissionsziele selbst handelt. Fraglich ist demgegenüber, ob sich auch Entscheidungen, die Auswirkungen auf die Höhe der zugeteilten Emissionsmenge (wie zum Beispiel im Falle Kroatiens) haben oder die Zulassungsvoraussetzungen für die Kyoto-Mechanismen (wie in mehreren anderen Fällen) betreffen, hinreichend konkret auf die Emissionsziele einer Vertragspartei gemäß Art. 3 Abs. 1 KP beziehen und damit taugliche Berufungsgegenstände bilden. Diese Frage stellte sich bei der Berufung Kroatiens gegen die Entscheidung der Durchsetzungsabteilung über die Berechnung der zugeteilten Emissionsmenge Kroatiens. Die CMP eröffnete zwar das Verfahren, schloss es im Dezember 2010 aber zunächst nicht ab.⁸⁵ Im Jahr 2011 zog Kroatien die Berufung dann zurück, so dass die CMP in der Sache keine Entscheidung zu fällen brauchte.⁸⁶

Die Rechtsverbindlichkeit der von der Durchsetzungsabteilung verhängten Maßnahmen (consequences) stellt eine besonders kontrovers diskutierte Frage dar;⁸⁷ unseres Erachtens wird dabei zu wenig beachtet, dass das Design des Erfüllungskontrollsystems in jedem Fall eine wirksame Umsetzung der verhängten Folgen gewährleistet. Der seit 2008 bereits mehrfach verhängte Ausschluss von der Teilnahme an den flexiblen Kyoto-Mechanismen hat de facto zur Folge, dass die betroffene Vertragspartei keine Transaktionen von Emissionskrediten mehr vornehmen kann, da solche Transaktionen innerhalb eines vom Sekretariat verwalteten Systems stattfinden und registriert werden. Derartige Transaktionen können somit auch nicht mehr zum Erreichen der Emissionsziele beitragen: Eine versuchte Transaktion

⁸⁴ Verfahrensregeln (FN 2), Abschnitte XI.3 und XI.4.

⁸⁵ Siehe Appeal by Croatia against a Final Decision of the Enforcement Branch of the Compliance Committee, FCCC/KP/CMP/2010/2, 19. Februar 2010 und Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its sixth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, FCCC/KP/CMP/2010/12, 15. März 2011, Rn. 62–68.

⁸⁶ Siehe Entscheidung 14/CMP.7, Appeal by Croatia against a final decision of the enforcement branch of the Compliance Committee in relation to the implementation of decision 7/CP.12, FCCC/KP/CMP/2011/10/Add.2, 15. März 2012, S. 37.

⁸⁷ Für einige Beiträge zu dieser Debatte, siehe *Brunnée* (FN 5), S. 277–278; *G. Ulfstein/J. Werksman*, The Kyoto Compliance System: Towards Hard Enforcement, in *O. S. Stokke/J. Hovi/G. Ulfstein* (Hrsg.), *Implementing the Climate Regime – International Compliance*, 2005, S. 39 (57–58); *A. Halvorsen/J. Hovi*, The Nature, Origin and Impact of Legally Binding Consequences: The Case of the Climate Regime, *International Environmental Agreements* 6, 2005, S. 157.

dieser Art könnte nicht offiziell abgewickelt werden und würde sowohl von den Expert Review Teams als auch vom Einhaltungsausschuss ignoriert. Darüber hinaus erfolgt der Abzug von der zugeteilten Emissionsmenge für den nächsten Verpflichtungszeitraum, die sich aus einer Anwendung des oben erwähnten Wiedergutmachungsfaktors durch die Durchsetzungsabteilung (in den Fällen, in welchen eine Vertragspartei ihr Emissionsziel nicht erfüllt) ergibt, automatisch und wird wiederum vom Sekretariat verwaltet.⁸⁸ Ähnliches gilt für die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen einem ERT und einer Vertragspartei durch die Durchsetzungsabteilung. Das System der Erfüllungskontrolle bedient sich also insgesamt der Anreize und Abschreckungsmöglichkeiten, die das Protokoll samt Durchführungsbeschlüssen selbst schafft. Die Maßnahmen verschaffen sich mithin von selbst Geltung, wengleich ihre dauerhafte Wirksamkeit von der Vereinbarung und Ratifizierung weiterer Verpflichtungszeiträume abhängt. Diese Beschränkung gälte allerdings auch dann, wenn die Verfahrensregeln per Änderung des Protokolls verabschiedet worden wären und die Folgen damit formal rechtsverbindlich verankert wären.⁸⁹

V. Eine Bewertung nach mehr als sechs Jahren Praxis

Seit der Aufnahme seiner Tätigkeit zu Beginn des Jahres 2006 hat der Einhaltungsausschuss wertvolle Erfahrungen mit der Anwendung seiner Vorschriften gewonnen. Dabei konnte er auf bedeutende Errungenschaften verweisen, einschließlich der vollen Entwicklung und Funktionsfähigkeit des Systems der Erfüllungskontrolle selbst, welches bis 2006 nur auf dem Papier bestand. Allerdings sind in der Praxis auch einige Schwierigkeiten und Schwächen des Systems zu Tage getreten, die darauf hinweisen, dass Spielräume für eine weitere Verbesserung des internationalen Erfüllungskontrollsystems bestehen. Während eine vollständige Bewertung des Mechanismus den Rahmen dieses Artikels sprengen würde, stellen wir im Folgenden erste ausgewählte, unserer Einschätzung nach bedeutsame Überlegungen an.

Die ersten beiden Jahre wurden hauptsächlich zur Ausarbeitung weiterer Verfahrensregeln verwendet, um die Funktionsweise des Ausschusses

⁸⁸ Dies ist ein automatischer Vorgang, der unabhängig davon abläuft, ob die betroffene Vertragspartei (wie vorgeschlagen wurde) unter Umständen eine rechtliche Basis dafür haben könnte, zu argumentieren, dass sie nicht zum Abzug verpflichtet sei; siehe *Ulfstein/Werksman* (FN 87), S. 58.

⁸⁹ S. Oberthür, Die Wirksamkeit von Verrechtlichung: Die Compliance-Mechanismen internationaler Umweltregime, in K. Jacob u.a. (Hrsg.), *Politik und Umwelt* (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 39/2007), 2007, S. 73 (88); Lefebvre, *From The Hague to Bonn to Marrakesh and Beyond* (FN 6), S. 52–54; für eine ähnliche Argumentation, siehe *Brunnée* (FN 5), S. 278.

zu verfeinern und zu verbessern. Dieser Prozess wurde von den Erfahrungen der Unterstützungsabteilung mit dem Antrag Südafrikas im Namen der G-77 und Chinas im Jahre 2006 beeinflusst. Die Geschäftsordnung und die begleitenden, im Laufe der Jahre weiter entwickelten Working Arrangements erfüllten die Verfahrensregeln mit weiterem Leben und bereiteten den Boden für eine wirksame Arbeitsweise des Ausschusses.

Seit dem Ende des Jahres 2007 hat der Einhaltungsausschuss seine Fähigkeit bewiesen, Fälle der Nichteinhaltung im Rahmen des erarbeiteten Regelwerks wirkungsvoll anzugehen und zu lösen. Wie bereits erwähnt, behandelte er bis Mitte 2012 Fragen der Durchführung in Bezug auf Griechenland, Kanada, Kroatien, Bulgarien, Rumänien, die Ukraine, Litauen und die Slowakei. Griechenland, Bulgarien, Kroatien, die Ukraine und Rumänien haben seitdem erfolgreich Anstrengungen unternommen, um die festgestellten Einhaltungsprobleme zu lösen, sodass die Durchsetzungsabteilung sie wieder zur Teilnahme an den Kyoto-Mechanismen zulassen und die Fälle abschließen konnte.⁹⁰ Kanada schaffte es, die Angelegenheit rechtzeitig zu lösen, bevor eine vorläufige Entscheidung bzw. Verurteilung erging.⁹¹ Die Fragen der Durchführung in Bezug auf Litauen und die Slowakei sind momentan noch anhängig, auch wenn beide Staaten Maßnahmen zur Lösung ihrer Einhaltungsprobleme eingeleitet haben.

Das Erfüllungskontrollverfahren stellte darüber hinaus für Vertragsparteien einen wichtigen Anreiz dar, Probleme der Nichteinhaltung zu vermeiden und diese schon während der Überprüfung durch die Expert Review Teams auszuräumen.⁹² Die ERTs haben bislang keine mangelnde Einhaltung der Berichterstattungsfristen für die Übermittlung der wichtigen Treibhausgasinventare angezeigt. Dies steht in einem bemerkenswerten Kontrast zur weiter verbreiteten Missachtung der Fristen für die Übermittlung der Nationalberichte (national communications) unter dem Rahmenübereinkommen und dem Protokoll, was (anders als die Missachtung der Fristen für die Übermittlung der Treibhausgasinventare) nicht unmittelbar eine Anzeige durch die ERTs nach sich zieht.⁹³ Ein für den Einhaltungsausschuss erstelltes Dokument über die Funktionsfähigkeit des ERT-Systems (das sich auf die nationalen Systeme zur Erstellung von Treib-

⁹⁰ Siehe die entsprechenden Entscheidungen der Durchsetzungsabteilung, die unter http://unfccc.int/kyoto_protocol/compliance/questions_of_implementation/items/5451.php abrufbar sind.

⁹¹ Siehe Decision not to Proceed Further (Party concerned: Canada), Enforcement Branch of the Compliance Committee, CC-2008-1-6/Canada/EB, 15. Juni 2008.

⁹² Zum System der Überprüfung insgesamt siehe A. Herold, Experiences with Articles 5, 7, and 8 Defining the Monitoring, Reporting and Verification System under the Kyoto Protocol, in J. Brunnée/M. Doelle/L. Rajamani (Hrsg.), Promoting Compliance in an Evolving Climate Regime, 2012, S. 122.

⁹³ Verzögerungen in der Abgabe von Nationalberichten der Industriestaaten werden dem Ausschuss gemäß Rn. 139 des Annexes von Decision 22/CMP.1 (FN 71) bekanntgegeben.

hausgasinventaren konzentriert) bestätigte, dass die Vertragsparteien im Großen und Ganzen erhebliche Bemühungen unternommen haben, von den ERTs angezeigte Umsetzungsprobleme noch in der Überprüfungsphase zu lösen. Nur in wenigen Fällen blieben derartige Probleme ungeklärt, sodass diese als Fragen der Durchführung in Berichten der ERT angezeigt und an den Einhaltungsausschuss weitergeleitet wurden.⁹⁴ In diesem Zusammenhang ist auch erwähnenswert, dass bis Mitte 2012 nur ein Fall (Slowakei) den Einhaltungsausschuss erreicht hat, in dem es um eine Streitigkeit zwischen einem ERT und einer Vertragspartei über Emissionsdaten und ihre Anpassung ging, wobei die Streitigkeit in diesem Fall noch dazu im Zusammenhang mit einer Frage der Durchführung stand. Die Versuche der Vertragsparteien, auf für sie günstigeren Emissionsschätzungen zu bestehen, wurde wohl dadurch gemäßig, dass diese vor dem Einhaltungsausschuss verteidigt werden müssten.

Die größte Schwäche und Lücke in der Funktionsweise des Erfüllungskontrollsystems kann in einer mangelnden Mobilisierung der Unterstützungsabteilung gesehen werden. Wie oben angeführt, hatte diese bisher keine Fragen der Durchführung in der Sache selbst zu behandeln. Dies mag seinen Grund zunächst darin haben, dass ein Großteil des Bedarfs an Unterstützung und Hilfestellung im gesamten Regime wirksam durch die Expert Review Teams befriedigt werden konnte. Ein strukturelles Problem zeigte sich gleichwohl mit Bezug auf die mögliche und wahrscheinliche Nichteinhaltung der festgesetzten Emissionsziele durch Kanada. Obgleich diese Angelegenheit eigentlich unmittelbar der Frühwarnfunktion der Unterstützungsabteilung zu unterfallen scheint, war die Abteilung nicht in der Lage, sich damit zu befassen. Schwierigkeiten bereiten insoweit die Auslösemechanismen für das Verfahren vor der Unterstützungsabteilung: Nur Vertragsparteien können die Frühwarnfunktion formal auslösen (durch Selbstanzeige oder Staatenanzeige). Allerdings hat keine Vertragspartei bislang eine derartige Frage der Durchführung angezeigt. Für eine Anzeige derartiger möglicher oder wahrscheinlicher zukünftiger Einhaltungsprobleme durch die ERT fehlt dagegen eine Rechtsgrundlage. Die daraus resultierende Unfähigkeit der Unterstützungsabteilung, die mögliche Nichteinhaltung Kanadas zu behandeln (geschweige denn zu lösen) hat zu heftiger Kritik am System der Erfüllungskontrolle insgesamt geführt.⁹⁵ Dies mag dazu beigetragen haben, dass die Unterstützungsabteilung – wie

⁹⁴ Description of the Elements of the Review Process under Article 8 and Synthesis of the Information Regarding the Review of National Systems (Fn. 42).

⁹⁵ Solche Kritik wurde etwa in Korridorgesprächen auf Verhandlungssitzungen im Kontext des Rahmenübereinkommens und des Protokolls geäußert; siehe auch *P. J. Murtha*, Effective International Compliance Is Needed to Avoid „Dangerous Anthropogenic Interference“ with the Climate System, in INECE Special Report on Climate Compliance, Dezember 2009, S. 8.

oben bereits erwähnt – in den Jahren 2011 und 2012 ihre Praxis selbstständig weiter entwickelte, um ihre Frühwarnfunktion in Eigeninitiative verfolgen zu können. Der in diesem Zusammenhang 2012 vom Vorsitzenden der Unterstützungsabteilung an Kanada geschickte Brief hat diesbezüglich einen (hinsichtlich der Rechtsgrundlage durchaus fragwürdigen) Prozess eingeleitet, der momentan noch in der Schwebe ist.⁹⁶

Die Industriestaaten, die Vertragsparteien des Protokolls sind, scheinen insgesamt auf gutem Wege zu sein, das Ziel gemäß Artikel 3 Abs. 1 KP zu erreichen, „innerhalb des Verpflichtungszeitraums 2008 bis 2012 ihre Gesamtemissionen solcher Gase um mindestens 5 v.H. unter das Niveau von 1990 zu senken“. Den Daten zufolge, die unter dem Klimarahmenübereinkommen im Jahr 2010 veröffentlicht wurden, lag die Höhe der Emissionen der Industriestaaten im Jahr 2008 insgesamt fast 17 Prozent unter dem Niveau von 1990. Als Folge des wirtschaftlichen Umbruchs der späten 1980er und frühen 1990er Jahre in den zentral- und osteuropäischen Ländern im Übergang zur Marktwirtschaft lagen die Emissionen in diesen sogar beinahe 37 Prozent unter dem Niveau von 1990. Die anderen Industriestaaten zusammen lagen etwas über dem Niveau von 1990 (weniger als ein Prozent). Jene fünfzehn Staaten, welche 1997 Mitglieder der Europäischen Union waren, scheinen ebenfalls auf gutem Wege, ihr gemäß Art. 4 des Protokolls notifiziertes gemeinsames Emissionsziel von minus acht Prozent zu erreichen. Unter den verbleibenden Industriestaaten – Australien, Kanada, Japan, Liechtenstein, Monaco, Neuseeland, Norwegen und der Schweiz – ist keines so weit von ihren Emissionszielen entfernt wie Kanada.⁹⁷ Kanada stellt auch insofern eine Ausnahme dar, als es der einzige industrialisierte Vertragsstaat ist, der sich öffentlich von seinem Kyoto-Ziel distanziert hat. Es bezeichnete die Erreichung seiner Emissionsziele bereits vor dem Beginn des Verpflichtungszeitraums 2008–2012 als „unrealistisch“ und „unerreichbar“, erteilte der Einleitung von entsprechenden Klimaschutzmaßnahmen eine Absage und machte zudem starke Vorbehalte gegen die vom Kyoto-Protokoll etablierten Marktmechanismen geltend.⁹⁸ Es unterstrich seine Ausnahmestellung unter den Kyoto-Vertragsstaaten, indem es ein neues Emissionsziel für 2020 vorlegte, welches weniger anspruchsvoll ist als das Kyoto-Ziel. Letztlich zog Kanada im Dezember 2011 die Konsequenz und trat aus dem Kyoto-Protokoll mit Wirkung zum 15. Dezember

⁹⁶ Siehe Report on the Meeting, Facilitative Branch of the Compliance Committee (FN 19).

⁹⁷ Für Emissionsdaten des Jahres 2008 siehe National Greenhouse Gas Inventory Data for the Period 1990–2008, FCCC/SBI/2010/18, Sekretariat, 4. November 2010; im Zuge der Wirtschaftskrise sanken die Emissionen in den Industriestaaten 2009 noch in erheblichem Maße weiter; siehe National Greenhouse Gas Inventory Data for the Period 1990–2009, FCCC/SBI/2011/9, Sekretariat, 16. November 2011.

⁹⁸ Siehe Minister of the Environment, A Climate Change Plan for the Purposes of the Kyoto Protocol Implementation Act, 2007; siehe auch R. Lefebvre, An Inconvenient Responsibility, 2009, S. 10–11.

2012 aus – gerade rechtzeitig vor dem Ablauf des ersten Verpflichtungszeitraums Ende 2012. Die dadurch aufgeworfene Frage, welchen Verpflichtungen Kanada vor und nach diesem Zeitpunkt unterliegt, harrt noch einer umfassenden Antwort.

Wir schließen mit zwei Überlegungen zur zukünftigen Bedeutung des Systems der Erfüllungskontrolle des Kyoto-Protokolls für ein Worst-Case-Szenario, in dem (a) kein zweiter Verpflichtungszeitraum vereinbart wird und (b) die Substanz des Erfüllungskontrollsystems nicht in ein Nachfolgeabkommen integriert wird. Erstens gibt es selbst in einem solchen Szenario kaum einen Grund, das System der Erfüllungskontrolle vor dem Ende seiner Arbeit abzuschaffen. Die Vertragsparteien haben schließlich weiterhin Verpflichtungen im Rahmen des Protokolls. Somit kann das System der Erfüllungskontrolle sie weiterhin für Verstöße zur Verantwortung ziehen (auch wenn der Wiedergutmachungsfaktor viel von seiner Wirksamkeit einbüßen würde) und weiterhin seine anderen wichtigen Funktionen erfüllen (einschließlich dem Schlichten von Streitigkeiten zwischen den Expert Review Teams und den Vertragsparteien und der Überprüfung der Zulassungsvoraussetzungen für die Teilnahme an den flexiblen Kyoto-Mechanismen). Zweitens stünde auch jede Alternative zum Kyoto-Protokoll, welche internationale Verpflichtungen verankert, vor der Herausforderung, die Durchsetzung der hieraus resultierenden Emissionsminderungs- und Berichterstattungspflichten gegenüber den Vertragsparteien sicherzustellen. Auch im Rahmen einer solchen Alternative wären möglicherweise Streitigkeiten hinsichtlich übermittelter Daten zu schlichten, und es ist durchaus wahrscheinlich, dass auch in einem solchen Szenario die Funktionsfähigkeit der Marktmechanismen zu gewährleisten wäre. Das System der Erfüllungskontrolle des Kyoto-Protokolls hat seine Fähigkeit erwiesen, erheblich zur Erfüllung der Anforderungen an ein wirksames Klimaschutzregime beizutragen. Seine Gesamtstruktur und einzelnen Elemente begründen somit auch über das Kyoto-Protokoll hinaus einen wichtigen Bezugspunkt und Maßstab für die internationale Zusammenarbeit zum Schutz des Klimas.

Summary

This article aims to demonstrate that the Kyoto Protocol's compliance system and the experience gained from its operation since 2006 constitute a landmark in international climate policy and global environmental governance more broadly. The compliance system forms an integral part of the governance system of the Protocol and provides for an unprecedented administrative review, by an independent international body, of state action to implement the Protocol. It is unique for multilateral environmental agreements, especially because of its objective to enforce compliance as well as to facilitate and promote compliance.

We develop our argument by focusing on the main elements of the compliance system and its functioning. Accordingly, the article first addresses the rules and practice regarding the institutional setup of the Compliance Committee of the Kyoto Protocol, includ-

ing an Enforcement Branch and a Facilitative Branch. This is followed by an analysis of the general procedures of the Committee, as well as the specific procedures applicable to its Enforcement Branch, and the 'consequences' to be applied to resolve compliance problems. The article concludes with an overall assessment of the operation of the compliance system until the middle of 2012.

With more than six years of practical operation behind it since 2006, the Kyoto Protocol's compliance system has further matured and proved that an independent international review of state action can be efficacious in promoting compliance with a multilateral environmental agreement. Having addressed eight cases, the Enforcement Branch of the Compliance Committee of the Kyoto Protocol has proved its ability to effectively address and resolve cases of non-compliance within the framework of the applicable rules. Beyond its role in ensuring compliance with the Protocol's emission targets, it is an essential component in securing the accurate 'measurement, reporting, and verification' of greenhouse gas emissions under the Protocol and the effective functioning of its carbon-market mechanisms. The major gap and weakness in the operation of the compliance system can be seen in the lack of mobilization of the Facilitative Branch. Nevertheless, the operation of the compliance system to date provides evidence that its overall design and its individual elements establish an important benchmark for future climate and environmental governance.