

E. Staatenverantwortlichkeit im Klimarecht

*Stefanie Hug**

I. Einleitung

Um Klimaschäden zu begrenzen, ist es nötig, die Treibhausgasemissionen weltweit drastisch zu senken.¹ Zwar hat im letzten Jahrzehnt die Problematik an Bedeutung gewonnen und die Zahl der Regulierungen, die sich mit den Folgen des Klimawandels beschäftigen, zugenommen; allerdings stellt sich trotz der fortschreitenden Kodifizierung im Bereich des Klimarechts die Frage nach einer allfälligen Verantwortlichkeit für klimabedingte (Folge-)Schäden.² Hierbei ist insbesondere zu beachten, dass häufig diejenigen Staaten und Individuen, die am meisten von den Folgen des Klimawandels betroffen sind, hierzu am wenigsten beigetragen haben und kaum in der Lage sind, diese zu bewältigen. Zudem kann die Klimaerwärmung kaum einem einzelnen Akteur zugerechnet werden. So sind oft Private für den Ausstoß von Treibhausgasen verantwortlich und nicht der Staat.³ Ob eine

* Die Autorin ist wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Recht des ländlichen Raums an der Universität Luzern.

- 1 W. Frank, Staatliche Klimaschutzwilchen: „Soft Law“, „Due Diligence“ und „Untermaßverbot“, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra, 22 (2016), S. 1 (1); Bericht des OcCC, Das Klima ändert – auch in der Schweiz: Die wichtigsten Ergebnisse des dritten Wissensstandsberichts des IPCC aus Sicht der Schweiz, Bern 2002, S. 19; IPCC Report AR 5, Climate Change 2014: Synthesis Report, abrufbar unter: <https://archive.ipcc.ch/report/ar5/syr/>, zuletzt besucht am 4. August 2022, S. 102.
- 2 C. P. Carlarne/K. R. Gray/R. G. Tarasofksy, International Climate Change Law: Mapping the Field, in: C. P. Carlarne/K. R. Gray/R. G. Tarasofksy (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Climate Change Law, Oxford 2016, S. 3 (4); UNEP Report on the Status of Climate Change Litigation – A Global Review, Mai 2007, abrufbar unter: <http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/20767>, zuletzt besucht am 4. August 2022, S. 4; C. Voigt, State Responsibility for Climate Change Damages, in: Nordic Journal of International Law, 77 (2008), S. 1 (2).
- 3 A. Boyle/N. Singh Ghaleigh, Climate Change and International Law beyond the UNFCCC, in: C. P. Carlarne/K. R. Gray/R. G. Tarasofksy (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Climate Change Law, Oxford 2016, S. 26 (28); N. Stern, The Economics of Climate Change, The Stern Review, Cambridge 2008, S. 104 ff.; Pressebericht der Europäischen Kommission vom 27. November 2007, Klimawandel: Konferenz in Bali soll Ausgangspunkt für Verhandlungen bilden und Fahrplan für ein

Staatenverantwortlichkeit für durch den Klimawandel entstandene Schäden möglich, wie diese juristisch allenfalls zu konstruieren ist und welche Voraussetzungen dafür benötigt werden, ist deshalb Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen.

II. Staatenverantwortlichkeit

1. Konzeptübersicht

Der Begriff der Staatenverantwortlichkeit umschreibt die völkerrechtliche Verantwortlichkeit eines Staates für dessen völkerrechtswidriges Handeln.⁴ Verschiedene Rechtsquellen des Völkerrechts enthalten Regelungen zur Staatenverantwortlichkeit.⁵ Die wichtigste Erkenntnisquelle für die allg. Regeln der Staatenverantwortlichkeit stellen heute die *Draft Articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts* (ASR) der International Law Commission (ILC) dar.⁶ Diese sind jedoch nur subsidiär anwendbar, sofern die Primärnormen keine eigenen Bestimmungen über die Staatenverantwortlichkeit enthalten.⁷

neues UN-Übereinkommen festlegen, IP/07/1773, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-1773_de.htm?locale=en, zuletzt besucht am 4. August 2022, S. 3; Pressebericht der Europäischen Kommission vom 18. September 2007, Kommission schlägt globale Allianz zur Unterstützung der vom Klimawandel am stärksten betroffenen Entwicklungsländer vor, IP/07/1352, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-1352_de.htm, zuletzt besucht am 4. August 2022, S. 1.

4 Art. 1 ASR; Art. 57 und 58 ASR; J. Crawford/S. Olleson, The Character and Forms of International Responsibility, in: Evans Malcom D. (Hrsg.), International Law, 4. Auflage, Oxford 2014, S. 447; S. Hobe, Einführung in das Völkerrecht, 10. Auflage, Tübingen 2014, S. 312; M. Krajewski, Völkerrecht, Baden-Baden 2017, § 6 Rn. 3, 7; A. Peters, Völkerrecht, Allgemeiner Teil, 4. Auflage, Zürich/Basel/Genk 2016, Kap. 13 Rn. 1.

5 Vgl. statt vieler: Art. 33 EMRK; Corfu Channel Case (*Grossbritannien gegen Albanien*), Judgment, ICJ Reports 1949, S. 4 ff.; Factory at Chorzów (*Deutschland gegen Polen*), Merits, Judgment No. 13, P.C.I.J. 1928, Series A, S. 27; A. Geslin, Droit international, in: Balzacq Thierry/Ramel Frédériq (Hrsg.), *Traité de relations internationales*, Paris 2013, S. 11; F. Kehrer, Staatenverantwortlichkeit und Meeresspiegelanstieg, Diss. Freie Universität Berlin 2009, Frankfurt am Main 2009, S. 26 f.; Peters, Völkerrecht (Fn. 4), Kap. 13 Rn. 6.

6 Kehrer, Staatenverantwortlichkeit (Fn. 7), S. 27; Peters, Völkerrecht (Fn. 4), Kap. 13 Rn. 3.

7 International Law Commission, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, 2001, YILC 2001 II, Art. 55 Rn. 2; A. Aust,

2. Anwendbarkeit ASR im Klimarecht

Es stellt sich nun die Frage, ob im Klimarecht Primärnormen zu finden sind, welche die Staatenverantwortlichkeit regeln, oder ob auf die allgemeinen Vorschriften zur Staatenverantwortlichkeit zurückgegriffen werden kann.

Das vertragliche Klimarecht basiert auf einem grundlegenden Rahmenabkommen, dem United Nation Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), und dazugehörigen Protokollen.⁸ Das derzeit gültige Protokoll ist das Pariser Übereinkommen.⁹ Weder das UNFCCC noch das PA enthalten spezialgesetzliche Regelungen zur Staatenverantwortlichkeit. Somit sind die ASR anwendbar.

III. Konzeption für das Klimarecht

1. Staatenverantwortlichkeit im Klimarecht

a) Aufbau

Die Prüfung der völkerrechtlichen Verantwortung eines Völkerrechtssubjekts erfolgt in zwei Etappen. Als erstes ist der Tatbestand und als zweit-

Handbook of international law, 2. Aufl., Cambridge 2010, S. 378; *Crawford/Olleson, Character* (Fn. 4), S. 447; *Krajewski, Völkerrecht* (Fn. 4), § 6 Rn. 10; *A. Pronto/M. Wood, The International Law Comission 1999–2009, Volume IV: Treaties, Final Draft Articles, and other Materials*, New York 2010, S. 128; *K. Schmalenbach, Verantwortlichkeit und Haftung*, in: Alexander Proelß (Hrsg.), *Internationales Umweltrecht*, Berlin/Boston 2017, S. 214, Rn. 3; *Yearbook of the International Law Commission 1970, Documents of the twenty-second session including the report of the Commission to the General Assembly, Vol. II*, New York 1972, abrufbar unter: http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1970_v2.pdf, zuletzt besucht am 4. August 2022, S. 179; *C. Thiele, Das Verhältnis zwischen Staatenverantwortlichkeit und Menschenrechten*, in: *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 49 (2011), S. 343 (345 f.).

⁸ *Boyle/Singh Ghaleigh, Climate Change* (Fn. 3), S. 29; *Carlarne/Gray/Tarasofsky, International Climate Change Law* (Fn. 2), S. 4; *J. Hoffmann, Herausforderung Klimaschutz: Entwicklung und rechtliche Behandlung unter besonderer Berücksichtigung des Emissionsrechtehandels*, Diss. Universität Frankfurt a.d. Oder 2006/2007, Baden-Baden 2007, S. 51 f.; *S. Stutz, Klimaschutz und internationaler Emissionshandel*, Diss. Universität Mainz 2007/2008, Berlin 2008, S. 45.

⁹ BAFU, Das Übereinkommen von Paris, <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/the-men/klima/fachinformationen/klima--internationales/das-uebereinkommen-von-paris.html>, zuletzt besucht am 4. August 2022.

tes eine mögliche Rechtfertigung zu prüfen. Als tatbestandsmäßig ist das tatsächliche, völkerrechtswidrige Verhalten eines Völkerrechtssubjekts zu werten.¹⁰

b) Tatbestand

(aa) Verletzung einer völkerrechtlichen Norm

Die Verletzung einer völkerrechtlichen Norm stellt den Ausgangspunkt der Staatenverantwortlichkeit dar.¹¹ Als völkerrechtliche Rechtsquellen kommen zunächst vertragliche Verpflichtungen in Frage, aber auch Gewohnheitsrecht oder allgemeine Rechtsgrundsätze können eine genügende Grundlage darstellen.¹² Es ist zunächst zu prüfen, welche völkerrechtlichen Normen für eine Pflichtverletzung im Bereich des Klimarechts in Frage kommen.

(bb) Vertragliches Klimarecht

(1) Klimarahmenkonvention

Es ist fraglich, ob die in der Rahmenkonvention enthaltenen Ziele, Prinzipien und Verpflichtungen eine genügende rechtliche Grundlage darstellen. Die Konvention stellt zwar die Grundlage für internationale Klimaschutzaufnahmen bereit¹³, enthält selbst aber keine konkreten Pflichten der

10 Art. 2 ASR; *Aust*, Handbook (Fn. 7), S. 378; *Peters*, Völkerrecht (Fn. 4), Kap. I3 Rn. 6.

11 Art. 1 ASR; *Crawford/Olleson*, Character (Fn. 4), S. 448; *Hobe*, Völkerrecht (Fn. 4), S. 317; *T. Scovazzi*, State Responsibility for Environmental Harm, in: Yearbook of International Environmental Harm, 1 (2001), S. 43 (46); *T. Stein/C. von Buttlar/M. Kotzur*, Völkerrecht, 14. Auflage, München 2017, Rn. 1101; *Thiele*, Verhältnis (Fn. 7), S. 344; *Voigt*, Responsibility (Fn. 2), S. 4.

12 Vgl. Art. 12 ASR; ILC Kommentar ASR (Fn. 7), Art. 12 Rn. 3; *Hobe*, Völkerrecht (Fn. 4), S. 180; *Krajewski*, Völkerrecht (Fn. 4), § 15 Rn. 5; *Stein/von Buttlar/Kotzur*, Völkerrecht (Fn. 11), Rn. 1131; *Thiele*, Verhältnis (Fn. 7), S. 344.

13 *J. Schumacher et al.*, Naturschutzrecht im Klimawandel: Juristische Konzepte für naturschutzfachliche Anpassungsstrategien, in: Louis Hans Walter/Schumacher Jochen (Hrsg.), Schriften-reihe Natur und Recht, Band 17, Berlin/Heidelberg 2014, S. 70; *Stutz*, Klimaschutz (Fn. 8), S. 46; *X. Wang/G. Wiser*, The Implementation and Compliance Regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol, in: RECIEL, 2 (2002), S. 181 (184).

Vertragsparteien zur Reduzierung von Treibhausgasen¹⁴. Sie regelt auch nicht die Rechtsfolgen für den Fall, dass die vereinbarten Ziele nicht eingehalten werden, und erweist sich somit in mehrfacher Hinsicht als konkretisierungsbedürftig.¹⁵ Dementsprechend stellt die Klimarahmenkonvention mangels Verpflichtungscharakter und hinreichend justizierbarer Normen keine eigenständige Rechtsgrundlage für die Staatenverantwortlichkeit dar.

(2) Pariser Abkommen

Das Ziel des Pariser Abkommens ist es, die globale Reaktion auf die Bedrohung durch den Klimawandel zu verstärken. Der Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 lit. a PA besagt, dass der Temperaturanstieg deutlich unter 2°C liegen muss, wobei die 1,5°C wohl eine Untergrenze darstellen.¹⁶ In der Literatur besteht – wenn auch mit unterschiedlichen Begründungsansätzen – überwiegend Einigkeit, dass das Ziel des PA für die Vertragsparteien rechtsverbindlich ist.¹⁷ Für eine Pflichtverletzung braucht es jedoch konkret festgelegte Reduktionspflichten.¹⁸

14 Boyle/Singh Ghaleigh, Climate Change (Fn. 3), S. 29; Hoffmann, Klimaschutz (Fn. 8), S. 51; L. Jahrmarkt, Internationales Klimaschutzrecht: Der Weg zu einem Weltklimavertrag im Sinne gemeinsamer, aber differenzierter Verantwortlichkeit, Diss. Universität Frankfurt a.d. Oder 2016, Baden-Baden 2016, S. 84; J. Schumacher et al., Naturschutzrecht (Fn. 13), S. 70; R. S. J. Tol/R. Verheyen, State Responsibility and compensation for climate change damages – a legal and economic assessment, in: Energy Policy, 32 (2004), S. 1109 (1115); Wang/Wiser, Implementation (Fn. 13), S. 184.

15 Voigt, Responsibility (Fn. 2), S. 3.

16 F. Ekardt, Das Paris-Abkommen zum globalen Klimaschutz: Chancen und Friktionen – auf dem Weg zu einer substanziellem EU-Vorreiterrolle, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 6 (2016), S. 355 (355); F. Ekardt/J. Wieding, Paris-Abkommen, Menschenrechte und Klimaklagen, Rechtsgutachten im Auftrag des Solarenergie-Fördervereins Deutschland, 2018, S. 10; Jahrmarkt, Internationales Klimaschutzrecht (Fn. 14), S. 264.

17 C. Bähr/U. Brunner/K. Casper/S. Lustig, KlimaSeniorinnen: Lessons from the Swiss senior women's case for future climate litigation, Journal of Human Rights and the Environment, 2 (2018), S. 194 (207); Ekardt, Paris-Abkommen (Fn. 16), S. 355; Jahrmarkt, Internationales Klimaschutzrecht (Fn. 14), S. 264; a.M. R. Bodle/ S. Oberthür, Legal Form of the Paris Agreement and Nature of Its Obligations, in: Klein Daniel/Carazo Maria Pia/Doelle Meinhard/Bulmer Jane/Higham Andrew (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary, Oxford 2017, S. 91 (98), die Art. 2 PA nicht für verbindlich halten.

18 Jahrmarkt, Internationales Klimaschutzrecht (Fn. 14), S. 264 f.

Im PA sind keine spezifischen Emissionsreduktionsverpflichtungen enthalten. Die Schlüsselverpflichtungen der Vertragsparteien sind die national festgelegten Beiträge zur Emissionsreduktion (nationally determined contributions, NDCs).¹⁹ Art. 4 Abs. 2 PA verpflichtet jede Vertragspartei, die von ihr beabsichtigten national festgelegten Beiträge vorzubereiten, mitzuteilen und aufrechtzuerhalten.²⁰ Es besteht keine Pflicht zur Einhaltung der national festgelegten Beiträge. Somit ist Art. 4 Abs. 2 PA nur als eine Verhaltensregel anzusehen und nicht als eine rechtliche Verpflichtung, ein bestimmtes Resultat zu erreichen.²¹ Daraus folgt, dass selbst wenn ein Staat seine national festgelegten Beiträge nicht einhält, diese aber vorgängig vorbereitet und mittgeteilt hat, er keine rechtlich verbindliche Verpflichtung des PAs verletzt.

Vorliegend kann also im Ziel des PAs, die Erderwärmung auf 2°C zu beschränken, eine rechtliche – jedoch konkretisierungsbedürftige – Verpflichtung der Staaten erkannt werden. Es handelt sich jedoch um die Festlegung einer Maximaltemperatur, die alleine keine genügende Rechtsgrundlage für eine Staatenverantwortlichkeitsklage bildet. Dazu wäre erforderlich, dass das PA konkrete Vorgaben enthält, wie die Verpflichtung zur Reduktion der Emissionen erreicht werden soll und welche Rechtsfolgen bei einem Verfehlten auftreten. Eine konkrete Verpflichtung zur Reduktion der Emissionen ist im PA nicht enthalten. Da das Ziel des PA für sich alleine wohl kaum eine genügende Rechtsgrundlage für eine Staatenverantwortlichkeitsklage darstellt, wird vorliegend untersucht, ob sich eine weitere Rechtsgrundlage aus dem Völkergewohnheitsrecht ergibt.

19 Art. 4 Abs. 2 PA; *D. Bodansky*, The Legal Character of the Paris Agreement, in: Review of European Community & International Environmental Law, 2 (2016), S. 142 (146); *A. Proelß*, Fünfter Abschnitt, Raum und Umwelt im Völkerrecht, in: *Graf Vitzthum Wolfgang/ Proelß Alexander (Hrsg.)*, Völkerrecht, 7. Auflage, Berlin 2016, Rn. 157; *Jahrmarkt*, Internationales Klimaschutzrecht (Fn. 14), S. 265; *P. Sands/J. Peel*, Principles of International Environmental Law, 4. Aufl., Cornwall 2018, S. 321 f.; UNFCCC, The Paris Agreement, abrufbar unter: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>, zuletzt besucht am 4. August 2022.

20 Art. 4 Abs. 2 PA.

21 *Bodansky*, Paris Agreement (Fn. 19), S. 146; *Ekardt*, Paris-Abkommen (Fn. 16), S. 356; *Frank*, Klimaschutzwichten (Fn. 1), S. 2 f.; *Jahrmarkt*, Internationales Klimaschutzrecht (Fn. 14), S. 278; *L. Rajamani*, The Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations, in: Journal of Environmental Law, 2 (2016), S. 337 (354).

2. Völker gewohnheitsrecht

a) Verbot grenzüberschreitender Umweltschädigung

Das heutige Umweltrecht kennt das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen (sog. No Harm Prinzip).²² Es besagt, dass ein Staat weder selbst Aktivitäten durchführen noch zulassen darf, von denen grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen ausgehen könnten.²³ Das Prinzip ist mittlerweile in vielen völkerrechtlichen Übereinkommen²⁴ und Deklarationen²⁵ enthalten, wurde durch die ILC Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities (Hazardous Activities Artikel, AHA) präzisiert²⁶ und auch die Rechtsprechung nimmt immer wieder Bezug darauf, bezeichnet es sogar ausdrücklich als Völker gewohnheitsrecht.²⁷ Die Bezugnahme auf das No Harm Prinzip in der

22 *Krajewski*, Völkerrecht (Fn. 4), § 15 Rn. 14; *P.-M. Dupuy/J. E. Vinuales*, International Environmental Law, Padstow 2015, S. 55; *Stutz*, Klimaschutz (Fn. 8), S. 31 f; *Tol/Verheyen*, State Responsibility (Fn. 14), S. 1110.

23 *U. Beyerlin*, Umweltvölkerrecht, München 2000, Rn. 116; *A. Epiney*, Nachbarrechtliche Pflichten im internationalen Wasserrecht und Implikationen von Drittstaaten, in: Archiv des Völkerrechts (ArchVR), 39 (2001), S. 1 (21); *A. Epiney*, Zur Einführung – Umweltvölkerrecht, in: Juristische Schulung, 11 (2003), S. 1066 (1068); *Hobe*, Völkerrecht (Fn. 4), S. 501; *B. Mayer*, The relevance of the no-harm principle to climate change law and politics, in: Asia Pacific Journal of Environmental Law, 19 (2016), S. 79 (79); *Voigt*, Responsibility (Fn. 2), S. 7.

24 Präambel UNFCCC; Art. 194 Abs. 2 UNCLOS.

25 Prinzip 21 Stockholm Deklaration; Prinzip 2 Rio Deklaration.

26 Die AHA wurden 2001 vom Komitee angenommen und der UN-Generalversammlung unterbreitet. Der Entwurf besteht aus 19 Artikeln, zusammen mit einer Präambel und Kommentaren. Der Entwurf entstand aus der Tatsache heraus, dass die ILC zwischen der Verantwortlichkeit durch unerlaubte (state responsibility) und erlaubte Handlungen von Staaten differenziert. Die Artikel über Hazardous Activities befassen sich also nur mit Handlungen, welche nicht durch internationales Recht verboten, aber gefährlich sind, vgl. *Hobe*, Völkerrecht (Fn. 4), S. 313; International Law Commission, Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, with Commentaries, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, 2001, YILC 2001 II, Art. 1 Rn. 6; *Pronto/Wood*, ILC (Fn. 7), S. 359 ff.; *R. Rosenstock/M. Kaplan*, The Fifty-Third Session of the International Law Commission, in: The American Journal of International Law, Vol. 96 (2002), S. 412 (415); *C. Voigt*, Climate Change and Damages, in: *C. P. Carlarne/K. R. Gray/R. G. Tarasofksy* (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Climate Change Law, Oxford 2016, S. 464 (471); *P. Sands/P. Galizzi*, Documents in International Environmental Law, 2. Aufl., Cambridge 2004, S. 24.

27 Corfu Channel Case (*Großbritannien gegen Albanien*), Judgment, ICJ Reports 1949, S. 22; Iron Rhine Arbitration (*Belgien gegen Niederlande*), 24. Mai 2005, UNRIAA

Präambel der Klimarahmenkonvention deutet darauf hin, dass das Prinzip Teil des internationalen Klimarechts darstellt. Ob und wie das Konzept direkt auf die negativen Auswirkungen des Klimawandels und die globale Erwärmung angewendet werden kann, ist allerdings noch offen, weshalb sich die Frage stellt, ob es als eine rechtlich verbindliche Pflicht im Sinne einer Staatenverantwortlichkeit im Klimarecht angesehen werden kann.

Die Staaten sind nicht nur verpflichtet, die Umwelt in Territorien von anderen Staaten vor Umweltbeeinträchtigungen aufgrund von Tätigkeiten auf ihrem Territorium zu schützen, sondern auch die Gebiete außerhalb der nationalen Gerichtsbarkeit (global commons).²⁸ Daraus folgt die Verpflichtung auch die Atmosphäre als Ganzes vor Umweltbeeinträchtigungen zu schützen.

Bis anhin werden jedoch nur erhebliche Beeinträchtigungen der Umwelt durch das No Harm Prinzip erfasst.²⁹ Geringfügige Beeinträchtigungen sind hinzunehmen.³⁰ Was jedoch genau als erhebliche Beeinträchtigung eingestuft wird, ist unklar und birgt Konfliktpotenzial.³¹ Ein Ansatz für die Festlegung des Schwellenwertes der Beeinträchtigung, der in der Lehre

Vol. XXVII, S. 116; Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory opinion, ICJ Reports 1996, S. 226 ff. S. 241 f.; Pulp Mills on the River Uruguay (*Argentinien gegen Uruguay*), Judgment, ICJ Reports 2010, S. 45 f.; Trail Smelter Case (*USA gegen Kanada*), 16. April 1938 und 11. März 1941, UNRIAA Vol. III, S. 1905 ff.; *Beyerlin*, Umweltvölkerrecht (Fn. 23), Rn. 120; *Epiney*, ArchVR 2001 (Fn. 23), S. 21; *Dupuy/Vinuales*, Environmental Law (Fn. 22), S. 56 f.; *Mayer*, no-harm (Fn. 23), S. 82; *Krajewski*, Völkerrecht (Fn. 4), § 15 Rn. 16; *Proelß*, Umwelt (Fn. 19), Rn. 106; *Tol/Verheyen*, State Responsibility (Fn. 14), S. 1110.

28 Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory opinion, ICJ Reports 1996, S. 241 f.; *Voigt*, Responsibility (Fn. 2), S. 8.

29 Pulp Mills on the River Uruguay (*Argentinien gegen Uruguay*), Judgment, ICJ Reports 2010, S. 45 f.; *Beyerlin*, Umweltvölkerrecht (Fn. 23), Rn. 119; *Krajewski*, Völkerrecht (Fn. 4), § 15 Rn. 16; *Mayer*, no-harm (Fn.), S. 90; *Proelß*, Umwelt (Fn. 19), Rn. 107; *Voigt*, Damage (Fn. 26), S. 472; *Voigt*, Responsibility (Fn. 2), S. 9.

30 *Beyerlin*, Umweltvölkerrecht (Fn. 23), Rn. 119; *Krajewski*, Völkerrecht (Fn. 4), Rn. 16 zu § 15; *Voigt*, Responsibility (Fn. 2), S. 9.

31 Im Trail Smelter Fall wurde noch ein von einer Beeinträchtigung mit „serious consequences“ gesprochen. Auch im Lac Lanoux Fall ging das Gericht davon aus, dass die Beeinträchtigung „serious“ sein muss. Lac Lanoux Fall (*Frankreich gegen Spanien*), 16. November 1957, UNRIAA Vol. XII, S. 281ff.; Trail Smelter Case (*USA gegen Kanada*), 16. April 1938 und 11. März 1941, UNRIAA Vol. III, S. 1965; *Beyerlin*, Umweltvölkerrecht (Fn. 23), Rn. 119 f.

proklamiert wird ist der sog. „de minimis“-Test^{32,33} Dies ist m.E. sinnvoll und stünde im Einklang mit der Definition der Beeinträchtigung des ILC. Eine zu hoch angesetzte Grenze für die Bejahung der Beeinträchtigung erschwert die Anwendung des No Harm Prinzips unnötig, eine zu tief ange- setzte Grenze beschränkt hingegen die Souveränität der Staaten über die Nutzung ihrer Ressourcen zu stark. Es muss also eine Abwägung zwischen dem gebotenen Schutz der Umwelt und des Territoriums eines anderen Staates und der Souveränität des schädigenden Staates stattfinden.

Das No Harm Prinzip enthält aber weitere Ungenauigkeiten. Es ist noch nicht abschliessend geklärt, ob die Umweltbeeinträchtigung durch eine verbotene Tätigkeit verursacht worden sein muss oder ob deren Herbeiführung an sich verboten ist.³⁴ Das Abstellen auf ein Verbot einer Umweltbeeinträchtigung und nicht die Tätigkeit ist vorzuziehen. Die meisten in oder von einem Staat ausgeübten Tätigkeiten sind nicht per se verboten, können aber nichtsdestotrotz zu einer Umweltbeeinträchtigung führen. Dem Ziel des No Harm Prinzips folgend sollte der Schutz der Umwelt im Vordergrund stehen. Dieser Schutz ist nur dann wirksam zu gewährleisten, wenn auf die Umweltbeeinträchtigung selbst und nicht auf das Verbot der ihr zugrundeliegenden Tätigkeit abgestellt wird, denn andernfalls wäre nur ein kleiner Teil der ausgeübten Tätigkeiten vom No Harm Prinzip erfasst. Dem Charakter der Tätigkeit ist bei der Bewertung des Verhaltens, zu dem ein Staat verpflichtet ist (due diligence), Rechnung zu tragen.³⁵

Die Abstraktheit des No Harm Prinzips mindert seine Schutzwirkung.³⁶ Dies macht seine konkrete Anwendung als Rechtsgrundlage für die Staatenverantwortlichkeit im Klimarecht schwieriger, aber nicht unmöglich. Durch den umfassenden Umfang des No Harm Prinzips, d.h. jede erhebliche Umweltbeeinträchtigung, die jenseits der Landesgrenzen entsteht, in dem die Umweltnutzungsaktivität stattfindet, könnte es sich als Rechtsgrundlage für die Staatenverantwortlichkeit eignen. Dies v.a. dann, wenn eine Vertragspartei des PA durch die Nutzung ihres Territoriums einen

32 Der Test besagt, dass, wenn der Schaden nicht geringfügig, d.h. unbedeutend ist, die Schwelle zur Beeinträchtigung überschritten wurde.

33 Voigt, Damage (Fn. 26), S. 473.

34 Beyerlin, Umweltvölkerrecht (Fn. 23), Rn. 119; Epiney, ArchVR 2001 (Fn. 23), S. 22; Hobe, Völkerrecht (Fn. 4), S. 502; Mayer, no-harm (Fn. 23), S. 85 und 90; T. Scovazzi, State Responsibility (Fn. 11), S. 48; Voigt, Responsibility (Fn. 2), S. 8.

35 Scovazzi, State Responsibility (Fn. 11), S. 49; siehe hierzu S. 111 ff.

36 Beyerlin, Umweltvölkerrecht (Fn. 23), Rn. 121; Epiney, Einführung (Fn. 23), S. 1068; Mayer, no-harm (Fn. 23), S. 85; Voigt, Responsibility (Fn. 2), S. 8.

Emissionsausstoss verursacht, der die Atmosphäre verschmutzt und die Einhaltung des 2-Grad-Ziels verunmöglicht.

Das No Harm Prinzip ist somit zusammen mit Art. 2 PA als Rechtsgrundlage für die Staatenverantwortlichkeit geeignet.

b) Völkerrechtssubjekt

Aufgrund der klassischen Konzeption des Völkerrechts waren lange Zeit ausschließlich Staaten Subjekte des Völkerrechts.³⁷ In der jüngsten Gegenwart rückte insb. die Frage nach der Verantwortung und Völkerrechtssubjektivität von Unternehmen im Bereich der Menschenrechte, aber auch für Umweltschäden in den Vordergrund. Die ASR erkennen bisher grundsätzlich jedoch nur Staaten als Subjekt an.³⁸ Da sich die ASR nur an Staaten richten und Unternehmenshandlungen diesen lediglich unter gewissen Voraussetzungen Staaten zugerechnet werden können³⁹, sind für die Staatenverantwortlichkeit vorliegend auch nur Staaten als Völkerrechtssubjekte zu betrachten.

c) Zurechenbare Handlung

Da Staaten selbst keine natürlichen Handlungen vornehmen können, handeln sie durch ihre Organe oder andere Personen. Diese Handlungen

37 U. Beyerlin/T. Marauhn, Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung im Umweltvölkerrecht nach der Rio Konferenz 1992, Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berichte 3/97, Berlin 1997, S. 13 f.; Crawford/Olleson, Character (Fn. 4), S. 444 f.; Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, ABC des Völkerrechts, abrufbar unter: https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/Voelkerrecht/ABC-des-Voelkerrechts_de.pdf zuletzt besucht am 4. August 2022, S. 4 f.; C. Kaufmann, Wirtschaft und Menschenrechte – Anatomie einer Beziehung, in: AJP, 5 (2013), S. 744 (746); S. Lorenzmeier, Völkerrecht – Schnell erfasst, 3. Auflage, Berlin/Heidelberg 2016, S. 59; Stein/von Buttler/Kotzur, Völkerrecht (Fn. 11), Rn. 245 f.; R. M. M. Wallace/O. Martin-Ortega, International Law, 8 Aufl., London 2016, S. 102.

38 ILC Kommentar ASR (Fn. 7), general commentary Rn. 4(d); Pronto/Wood, ILC (Fn. 7), S. 131.

39 Art. 5 und 8 ASR; vgl. auch P. Seger, Neue Tendenzen im Bereich internationaler Unternehmensverantwortung, in: Zeitschrift für internationales und europäisches Recht, 3 (2005), S. 459 (466) und nachfolgend Kapitel A(III)2)c)(bb).

müssen dem Staat zugrechnet werden können, um dessen völkerrechtliche Verantwortung zu begründen.⁴⁰

(aa) Organe

Gemäß Art. 4 ASR wird dem Staat jedes Handeln seiner Organe⁴¹ zugerechnet, nicht beachtlich ist hierbei die Funktion oder die Stellung des Organs.⁴² Auch das Verhalten von Personen ohne Organstellung i.S.v. Art. 4 ASR kann einem Staat zugerechnet werden, wenn die natürliche oder juristische Person vom Staat durch innerstaatliches Recht zur Ausübung hoheitlicher Befugnisse ermächtigt wurde.⁴³ Lässt der Staat also durch seine Organe oder in seinem Auftrag Tätigkeiten ausführen, welche zum Klimawandel beitragen, sind diese Tätigkeiten dem Staat zuzurechnen.

(bb) Nichtstaatliche Gruppen und Personen

Schwieriger gestaltet sich die Zurechnung bei Handlungen von Privaten. Für die Staatenverantwortlichkeit im Bereich des Klimarechts erweist sich die Frage nach der Zurechenbarkeit privaten Handelns zum Staat als

-
- 40 Art. 2 ASR; *Aust*, Handbook (Fn. 7), S. 379; *L. Condorelli/C. Kress*, The Rules of Attribution: General Considerations, in Crawford James/Pellet Alain/Olleson Simon (Hrsg.), The Law of International Responsibility, Oxford/New York 2010, S. 221 (221); *Crawford/Olleson*, Character (Fn. 4), S. 452 f.; *Hobe*, Völkerrecht (Fn. 4), S. 314; *Krajewski*, Völkerrecht (Fn. 4), § 6 Rn. 18; *Peters*, Völkerrecht (Fn. 4), Kap. 13 Rn. 6; *Scovazzi*, State Responsibility (Fn. 11), S. 55; *Thiele*, Verhältnis (Fn. 7), S. 344 und 365; *Tol/Verheyen*, State Responsibility (Fn. 14), S. IIII; *Voigt*, Responsibility (Fn. 2), S. 4.
- 41 Der Begriff des Organs ist im Völkerrecht weit gefasst. Er umfasst Mitglieder aller öffentlichen Behörden und Einrichtungen auf allen Ebenen des Staates in der Exekutive, der Judikative und der Legislative: siehe hierzu ILC Kommentar ASR (Fn. 7), Art. 4 Rn. 5, 6, 12; siehe auch LaGrand (*Deutschland gegen USA*), Provisional measures, ICJ Reports 1999, S. 16 wo das Verhalten der Gouverneurin von Arizona der USA zugerechnet wurde; *Krajewski*, Völkerrecht (Fn. 4), § 6 Rn. 21 f.; *Stein/von Buttlar/Kotzur*, Völkerrecht (Fn. 11), Rn. II09.
- 42 Art. 4 Abs. 1 ASR; *Aust*, Handbook (Fn. 7), S. 379; *Epiney*, ArchVR 2001 (Fn. 23), S. 40; *Hobe*, Völkerrecht (Fn. 4), S. 315; *Stein/von Buttlar/Kotzur*, Völkerrecht (Fn. 11), Rn. II09; *Scovazzi*, State Responsibility (Fn. 11), S. 55; *Thiele*, Verhältnis (Fn. 7), S. 366.
- 43 Art. 5 ASR; ILC Kommentar ASR (Fn. 7), Art. 5 Rn. 1, 3, 7; *Crawford/Olleson*, Character (Fn. 4), S. 455; *Hobe*, Völkerrecht (Fn. 4), S. 315; *Stein/von Buttlar/Kotzur*, Völkerrecht (Fn. 11), Rn. III15.

besonders relevant. Die meisten Treibhausgasemissionen werden von privaten Emittenten und nicht vom Staat oder seinen Organen verursacht. Grundsätzlich können private völkerrechtswidrige Handlungen dem Staat nicht zugerechnet werden, wenn keine Handlungsermächtigung vorliegt.⁴⁴ Von dieser Grundregel gibt es jedoch Ausnahmen.

Gemäß Art. 8 ASR führen Handlungen von Privaten, die faktisch im Auftrag oder unter Kontrolle von Staatsorganen durchgeführt werden, auch ohne formal-rechtliche Ermächtigung zu einer Verantwortlichkeit des Staates.⁴⁵ Bezogen auf das Klimarecht muss der Staat eine effektive Kontrolle über private Akteure haben, damit ihm deren klimaschädigendes Verhalten zugerechnet werden kann.⁴⁶ Ein Fall von effektiver Staatskontrolle ist beispielsweise gegeben, wenn eine Tätigkeit vom Staat erlaubt oder lizenziert ist. Dies ist heutzutage oftmals bei hochgefährlichen Tätigkeiten, wie zum Beispiel, Atomkraftwerken der Fall.⁴⁷

44 ILC Kommentar ASR (Fn. 7), Art. 8 Rn. 1; *Crawford/Olleson*, Character (Fn. 4), S. 455; *Hobe*, Völkerrecht (Fn. 4), S. 315; *Krajewski*, Völkerrecht (Fn. 4), § 6 Rn. 27; *Stein/von Buttlar/Kotzur*, Völkerrecht (Fn. 11), Rn. II17; *Scovazzi*, State Responsibility (Fn. 11), S. 55; *Thiele*, Verhältnis (Fn. 7), S. 367; *Tol/Verheyen*, State Responsibility (Fn. 14), S. III.

45 Art. 8 ASR; Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (*Nicaragua gegen USA*), Merits, ICJ Reports 1986, S. 64 f. wo der IGH für die Zurechnung die effektive Kontrolle der USA über die Contras verlangte; *Crawford/Olleson*, Character (Fn. 4), S. 455; *Epiney*, ArchVR 2001 (Fn. 23), S. 40; *Hobe*, Völkerrecht (Fn. 4), S. 315; *Krajewski*, Völkerrecht (Fn. 4), § 6 Rn. 28 f.; *Peters*, Völkerrecht (Fn. 4), Kap. 13 Rn. 19; *Stein/von Buttlar/Kotzur*, Völkerrecht (Fn. 11), Rn. II20 ff.; *Thiele*, Verhältnis (Fn. 7), S. 366.

46 Der IGH geht im Nicaragua-Urteil von einer effektiven Kontrolle („effective control“) als Massstab für eine Zurechnung aus. Der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) hat sich im Tadic-Urteil ausdrücklich gegen den strikten Zurechnungsstandard des IGH ausgesprochen. Nach der Auffassung des ICTY genügt eine generelle Kontrolle („overall controll“). In einem späteren Urteil hat der IGH die Sicht des ICTY zurückgewiesen. Die ILC hat sich mit beiden Standards auseinandergesetzt und klargestellt, dass im Tadic-Fall die Voraussetzungen einer „individual criminal responsibility“ und die Anwendbarkeit des internationalen humanitären Völkerrechts und nicht der Staatenverantwortlichkeit Jugoslawiens zu klären gewesen seien. Die ILC geht aber auch davon aus, dass der Kontrollmaßstab, der für eine Zurechnung des Verhaltens eines privaten Akteurs zu einem Staat erforderlich ist, im Einzelfall beurteilt werden muss. ILC Kommentar ASR (Fn. 7), Art. 8 Rn. 4 ff.

47 *Tol/Verheyen*, State Responsibility (Fn. 14), S. III.

(cc) Unterlassen

Kann das Verhalten von Privaten einem Staat nach den oben genannten Regeln nicht zugerechnet werden, besteht die Möglichkeit, dass sich eine Staatenverantwortlichkeit aus Unterlassung ergibt. In diesem Fall begründet das private völkerrechtswidrige Handeln nicht direkt die Verantwortlichkeit des Staates, vielmehr bildet es die Voraussetzung dafür. Besteht eine Pflicht des Staates, das gefährliche oder schädigende Handeln Privater zu reglementieren oder zu unterbinden, kann ihm deren Handeln zugerechnet werden, falls er untätig blieb.⁴⁸ Oftmals beinhalten spezielle völkerrechtliche Verträge oder Völkergewohnheitsrecht eine solche völkerrechtliche Pflicht.⁴⁹ Im Fall des Klimarechts ist v.a. das bereits thematisierte No Harm Prinzip relevant.

Ein Staat, der seiner Pflicht aus dem No Harm Prinzip nicht nachkommt, macht sich jedoch nicht zwangsläufig eines pflichtwidrigen Unterlassens schuldig, sondern nur, wenn er das von ihm geforderte Verhalten nicht einhält.⁵⁰ Zur Bewertung des erforderlichen Verhaltens wird das Konzept der Sorgfaltspflicht (due diligence)⁵¹ mit folgenden Elementen herangezogen:⁵² (i) Gelegenheit resp. Möglichkeit zu handeln oder zu verhindern (opportunity to act), (ii) Vorhersehbarkeit des Schadens (foreseeability)

-
- 48 Art. 2 ASR; *Crawford/Olleson*, Character (Fn. 4), S. 456; *Epiney*, ArchVR 2001 (Fn. 23), S. 40; *Hobe*, Völkerrecht (Fn. 4), S. 316 und 516; *Krajewski*, Völkerrecht (Fn. 4), § 6 Rn. 34; *Peters*, Völkerrecht (Fn. 4), Kap. 13 Rn. 22; *Scovazzi*, State Responsibility (Fn. 11), S. 55; *Stein/von Buttlar/Kotzur*, Völkerrecht (Fn. 11), Rn. III18.
- 49 Im Teheraner Geiselfall nahm der IGH die Verantwortlichkeit des Irans für die Besetzung der US-amerikanischen Botschaft in Teheran durch Demonstranten an. Die Zurechnung der privaten Handlung an den Staat erfolgte, weil die iranischen Sicherheitskräfte den gebotenen Schutz für die Diplomaten verweigerten. Es bestand eine Schutzpflicht, welche von den iranischen Sicherheitskräften nicht wahrgenommen wurde: siehe hierzu United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, (*USA gegen Iran*) Judgment, ICJ Reports 1980, S. 33 ff.; *Crawford/Olleson*, Character (Fn. 4), 456; *Peters*, Völkerrecht (Fn. 4), Kap. 13 Rn. 22.
- 50 *Scovazzi*, State Responsibility (Fn. 11), S. 56; *Stein/von Buttlar/Kotzur*, Völkerrecht (Fn. 11), Rn. II134, *Tol/Verheyen*, State Responsibility (Fn. 14), S. III1.
- 51 Das Konzept wurde im Nauru Fall angewendet: siehe Certain Phosphate Lands in Nauru (*Nauru gegen Australien*), Preliminary Objections, Judgment, ICJ Reports 1992, S. 244 ff.; *Mayer*, no-harm (Fn. 23), S. 93; *Voigt*, Responsibility (Fn. 2), S. 9; *J.D. Werksman*, Could a Small Island Successfully Sue a Big Emitter? Pursuing a Legal Theory and a Venue for Climate Justice, in: *Gerrard Michael B./Wannier Gregory E. (Hrsg.)*, Threatened Island Nations, Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate, New York 2013, S. 409 (416).
- 52 ILC Kommentar AHA (Fn. 26), Art. 3 Rn. 8, 17; *Voigt*, Responsibility (Fn. 2), S. 10.

und (iii) Verhältnismässigkeit der Wahl der Maßnahmen zur Vermeidung von Schäden oder zur Risikominimierung (proportionate measures).⁵³

Ein Staat verletzt demnach seine Sorgfaltspflicht, wenn er die Möglichkeit zu handeln nicht wahrnimmt (opportunity to act).⁵⁴ Er ist dazu verpflichtet, sein Bestes zu tun, um die Risiken der negativen Folgen des Klimawandels zu reduzieren.⁵⁵ Als mögliche Maßnahmen, die der Staat im Rahmen seiner Sorgfaltspflicht zu ergreifen hat, gilt der Erlass von Richtlinien und deren Durchsetzung.⁵⁶ Ein sorgfältiges staatliches Handeln setzt also zumindest eine Klimapolitik und Vorschriften voraus, die darauf abzielen, den Trend zu immer höheren Treibhausgasemissionen entgegenwirken.⁵⁷

Eine weitere Voraussetzung ist die Vorhersehbarkeit des Schadens (foreseeability). Ein Zusammenhang zwischen der unterlassenen Tätigkeit, d.h. der Regulierung zur Minderungen von Treibhausgasemissionen oder der Kontrolle des Ausstoßes, und den schädlichen Folgen kann nur hergestellt werden, wenn der Staat wusste oder hätte wissen resp. voraussehen können, dass sein Verhalten einen Schaden verursacht.⁵⁸ Nicht erforderlich ist, dass der Staat das genaue Ausmaß oder den genauen Ort einer Schädigung kennt. Es genügt, wenn er die Folgen einer bestimmten Situation hätte kennen müssen oder können.⁵⁹

Mit der Unterzeichnung des Klimarahmenabkommens 1992 haben die Staaten den Zusammenhang zwischen dem anthropogenen Ausstoß von Treibhausgasen und der Erderwärmung anerkannt. Auch haben sie die nachteiligen Folgen, die aus dem Klimawandel entstehen können, bereits in der Präambel angesprochen. Somit ist spätestens seit 1992 für die Staaten offensichtlich, dass Treibhausgasemissionen zum Klimawandel beitragen

53 Stein/von Buttlar/Kotzur, *Völkerrecht* (Fn. 11), Rn. II134; Tol/Verheyen, *State Responsibility* (Fn. 14), S. III17; Voigt, *Responsibility* (Fn. 2), S. 10.

54 Voigt, *Responsibility* (Fn. 2), S. 10.

55 ILC Kommentar AHA (Fn. 26), Art. 3 Rn. 7; Voigt, *Responsibility* (Fn. 2), S. 11.

56 ILC Kommentar AHA (Fn. 26), Art. 5 Rn. 3; Rosenstock/Kaplan, ILC (Fn. 26), S. 416.

57 ILC Kommentar AHA (Fn. 26), Art. 3 Rn. 10, Art. 5 Rn. 3; Voigt, *Responsibility* (Fn. 2), S. 10.

58 ILC Kommentar AHA (Fn. 26), Art. 3 Rn. 18; Voigt, *Responsibility* (Fn. 2), S. 11.

59 Corfu Channel Case (*Großbritannien gegen Albanien*), Judgment, ICJ Reports 1949, S. 22 f.; Crawford/Olleson, *Character* (Fn. 4), S. 462; Tol/Verheyen, *State Responsibility* (Fn. 14), S. III17; Voigt, *Responsibility* (Fn. 2), S. 11 f.

und deshalb zu reduzieren sind.⁶⁰ Dementsprechend besteht eine Voraussehbarkeit der allgemeinen Folgen des Klimawandels.

Welche konkreten Maßnahmen ein Staat zu ergreifen hat, ist eine Frage der Verhältnismäßigkeit (proportionate measures)⁶¹ und erfordert eine Abwägung der berechtigten Interessen.⁶² Die zu ergreifenden Maßnahmen sind im Verhältnis zu den nationalen Gegebenheiten des Staates und den mit der Tätigkeit verbundenen Risiken zu sehen. Um festzustellen, ob ein Staat angemessene Maßnahmen zur Vermeidung oder Minimierung des Schadensrisikos ergriffen hat, sind die technischen und wirtschaftlichen Fähigkeiten des Staates, der die schädigende Tätigkeit kontrolliert, gegen die Interessen des potenziell geschädigten Staates abzuwägen.⁶³ Die Bestimmung der Verhältnismäßigkeit der zu ergreifenden Maßnahmen hängt von den spezifischen Gegebenheiten eines Einzelfalles ab: Je gefährlicher die Aktivität und das damit verbundene Risiko einer Schädigung sind, desto höher ist der anzuwendende Sorgfaltsmaßstab anzusetzen.⁶⁴ Da der Klimawandel erhebliche Schäden wie Landverlust, Schäden für Leib, Leben und Eigentum von Menschen sowie hohe Kosten zur Folge haben kann,⁶⁵ ist die angemessene Sorgfalt der Staaten für die Einhaltung der Klimaziele entsprechend hoch anzusetzen.⁶⁶ Ein Staat, der gefährliche Tätigkeiten ausübt respektive ausübt lässt, die eine Ursache oder zumindest hohes Risiko für den Klimawandel darstellen, muss über ein entsprechendes rechtliches System, ausreichende Ressourcen und einen funktionierenden

60 Präambel UNFCCC; vgl. auch Urteil des Bezirksgerichts Den Haag (*Urgenda Foundation gegen Niederlande*) vom 24. Juni 2015, C/09/456689/HA ZA 13–1396, § 4.65; Tol/Verheyen, State Responsibility (Fn. 14), S. III18; Voigt, Responsibility (Fn. 2), S. 12.

61 Voigt, Responsibility (Fn. 2), S. 12.

62 Urteil des Bezirksgerichts Den Haag (*Urgenda Foundation gegen Niederlande*) vom 24. Juni 2015, C/09/456689/HA ZA 13–1396, § 4.67; ILC Kommentar AHA (Fn. 26), Art. 3 Rn. 13, 18; Voigt, Responsibility (Fn. 2), S. 12; Werksman, Island (Fn. 53), S. 422.

63 Responsibilities and obligations of States with respect to activities in the Area, Advisory Opinion, 1. Februar 2011, ITLOS Reports 2011, S. 43; T. Koivurova, Due Diligence, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford 2010, Rn. 19; Voigt, Responsibility (Fn. 2), S. 12; Werksman, Island (Fn. 53), S. 422.

64 Urteil des Bezirksgerichts Den Haag (*Urgenda Foundation gegen Niederlande*) vom 24. Juni 2015, C/09/456689/HA ZA 13–1396, § 4.65 und 4.83; ILC Kommentar AHA (Fn. 26), Art. 3 Rn. 18.

65 Voigt, Responsibility (Fn. 2), S. 12 f.

66 Urteil des Bezirksgerichts Den Haag (*Urgenda Foundation gegen Niederlande*) vom 24. Juni 2015, C/09/456689/HA ZA 13–1396, § 4.65; P. Lawn, Resolving the Climate Change Crisis, Dordrecht 2016, S. 226 ff.

Verwaltungsapparat verfügen, um derartige Aktivitäten kontrollieren und überwachen zu können.⁶⁷

Wegweisend im Bereich des Sorgfältsmaßstabes ist das niederländische Urteil „Urgenda“. Das innerstaatliche Gericht hat die niederländische Regierung dazu verpflichtet, die nationalen Minderungsmaßnahmen für Treibhausgasemissionen sofort zu verstärken, da mit den bisherigen Reduktionszielen das 2-Grad-Ziel nicht eingehalten werden könne.⁶⁸ Das Gericht erklärte, dass die Erhöhung des Reduktionsziels von 17% auf 24% nicht unverhältnismäßig sei und vom niederländischen Staat erfüllt werden könne. Die Niederlande trügen durch die zu hohe Gesamtemission und die hohen Pro-Kopf-Ausstöße überproportional zum Klimawandel bei, weshalb ein höheres Emissionsreduktionsziel verhältnismäßig sei.⁶⁹ Die Niederlande hätten eine Führungsrolle in der Emissionsreduktion zu übernehmen, denn als Industriestaat hätten sie historisch mehr zu der heutigen Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre beigetragen und verfügten über den Wohlstand und die Mittel, den Klimawandel zu bekämpfen.⁷⁰

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass alle Staaten, die die Klimarahmenkonvention oder das PA unterschrieben haben, die Auswirkungen des Klimawandels nicht mehr leugnen können.⁷¹ Auch wenn es keinen für alle Staaten einheitlich geltenden Sorgfaltspflichtstandard zur Vermeidung von Klimaschäden gibt, haben die Staaten die Pflicht, „ihr Bestmögliches zu tun“, um Schäden durch den Klimawandel zu verhindern.⁷² Der Standard der gebotenen Sorgfalt muss im Hinblick auf die Möglichkeiten des jeweiligen Landes unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten festgelegt werden.⁷³

67 ILC Kommentar AHA (Fn. 26), Art. 3 Rn. 17; Rosenstock/Kaplan, ILC (Fn. 26), S. 416.

68 Urteil des Bezirksgerichts Den Haag (*Urgenda Foundation gegen Niederlande*) vom 24. Juni 2015, C/09/456689/HZ A 13–1396, § 4.65.

69 Urteil des Berufungsgerichts Den Haag (*Urgenda Foundation gegen Niederlande*) vom 9. Oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018, § 26.

70 Art. 3 Abs. 1 UNFCCC; Urteil des Bezirksgerichts Den Haag (*Urgenda Foundation gegen Niederlande*) vom 24. Juni 2015, C/09/456689/HZ A 13–1396, § 4.57 und § 4.76.

71 Präambel UNFCCC; vgl. auch Urteil des Bezirksgerichts Den Haag (*Urgenda Foundation gegen Niederlande*) vom 24. Juni 2015, C/09/456689/HZ A 13–1396, § 4.65; Tol/Verheyen, State Responsibility (Fn. 14), S. 1118; Voigt, Responsibility (Fn. 2), S. 12.

72 ILC Kommentar AHA (Fn. 26), Art. 3 Rn. 7; Voigt, Responsibility (Fn. 2), S. 11.

73 Voigt, Responsibility (Fn. 2), S. 15.

Die Zurechnung der Treibhausgasemissionen von Privaten ist nach dem Gesagten möglich, da der Staat aufgrund des No Harm Prinzips die Pflicht hat, die Treibhausgasemissionen auf einem Niveau zu halten, dass es zu keiner Schädigung von anderen Staaten kommt. Bleibt der Staat sorgfaltswidrig untätig, so ist ihm das schädigende Verhalten der Privaten zuzurechnen.

d) Kausalzusammenhang

Es muss ein genereller und spezifischer Kausalzusammenhang zwischen der Verletzung der Völkerrechtsnorm und dem anthropogenen Klimawandel bestehen.⁷⁴ Der generelle Kausalzusammenhang zwischen anthropogenen Treibhausgasemissionen und dem Klimawandel und der damit verbundenen Schädigung der Umwelt ist inzwischen anerkannt.⁷⁵

Der spezifische Kausalzusammenhang zwischen dem Ausstoß von Treibhausgasen eines Staates der zum Klimawandel führt und einem dadurch entstandenen spezifischen Schaden stellt im Klimarecht eine besondere Herausforderung dar.⁷⁶ Viele Emittenten tragen zur Klimaerwärmung bei, welche starke Beeinträchtigungen der Umwelt zur Folge haben. Es ist jedoch schwierig, einen spezifischen Schaden einer Handlung kausal zuzurechnen. Dies ist auch dadurch bedingt, dass Klimaveränderungen nicht direkt im Anschluss an die Treibhausemissionen, sondern meist erst Jahre später auftreten.⁷⁷

74 Tol/Verheyen, State Responsibility (Fn. 14), S. 1112; R. Verheyen/C. Zengerling, International Dispute Settlement, in: C. P. Carlarne/K. R. Gray/R. G. Tarasofksy (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Climate Change Law, Oxford 2016, S. 120 (438); Voigt, Damage (Fn. 26), S. 483; Voigt, Responsibility (Fn. 2), S. 15.

75 Urteil des Berufungsgerichts Den Haag (*Urgenda Foundation gegen Niederlande*) vom 9. Oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018, § 3.2, 3.3 und 3.5; IPCC Report AR 5, Climate Change 2014 (Fn. 1), S. 40; Mayer, no-harm (Fn. 23), S. 92; E. Pöttker, Klimahaftungsrecht: Haftung für die Emission von Treibhausgasen in Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, Diss. Universität Potsdam, Tübingen 2014, S. 47; Tol/Verheyen, State Responsibility (Fn. 14), S. 1112; Voigt, Damage (Fn. 26), S. 483; Voigt, Responsibility (Fn. 2), S. 15; Werksman, Island (Fn. 53), S. 412.

76 Mayer, no-harm (Fn. 23), S. 91; T. Meyer, Institutions and Expertise: The Role of Science in Climate Change Lawmaking, in: C. P. Carlarne/K. R. Gray/R. G. Tarasofksy (Hrsg.), The Oxford Handbook of International Climate Change Law, Oxford 2016, S. 120 (442); Pöttker, Klimahaftungsrecht (Fn. 75), S. 47 und 60; Verheyen/Zengerling, Dispute (Fn. 74), S. 438; Voigt, Damage (Fn. 26), S. 483; Voigt, Responsibility (Fn. 2), S. 15.

77 Pöttker, Klimahaftungsrecht (Fn. 75), S. 12 und S. 51.

Es gibt verschiedene Ansätze zur Lösung des Kausalitätsproblems.⁷⁸ Ein vielversprechender Ansatz, um die Anforderungen an die Kausalität im Falle von Klimaschäden zu überwinden, ist es, die Beweisanforderungen herabzusetzen.⁷⁹ Der Internationale Seegerichtshof (ITLOS) hat in seinem Southern Bluefin Tuna Fall das Vorsorgeprinzip zur Herabsetzung der Beweisanforderung herangezogen. Hier wurde das Prinzip angewendet, um den Beweisstandard in Situationen zu senken, in denen die Komplexität der Fakten zu einer gewissen Unsicherheit führt.⁸⁰ Mit dem Vorsorgeprinzip kann also die Beweislast des verletzten Staates heruntergesetzt werden. Dies führt dazu, dass der verletzte Staat nicht eindeutig nachweisen muss, dass die mangelnde Treibhausgasreduktion des schädigenden Staates zu einem spezifischen Schaden geführt hat. Er müsste somit nur beweisen, dass das Risiko eines solchen Schadens durch die Emissionen bestand und der verursachende Staat aufgrund des Vorsorgeprinzips Maßnahmen zur Reduktion der Emissionen hätte treffen müssen.⁸¹ Dieser Ansatz ist eine Möglichkeit, um das Kausalitätsproblem zu lösen. Denn mittlerweile sind der Klimawandel und dessen Auswirkungen bekannt. Es wäre für einen geschädigten Staat m.E. möglich, das Risiko eines Schadens aufgrund von Emissionen zu beweisen, dies v.a. dann, wenn der angeklagte Staat die Emissionen, welche zur Einhaltung des 2-Grad-Zieles notwendig sind, überschritten hat. Der Schaden wäre dann aufgrund des Vorsorgeprinzips kausal.

78 VOIGT schlägt zur Lösung des Kausalitätsproblems verschiedene Ansätze vor. Die Kausalität könne bereits allein aufgrund eines Beitrages zum Klimawandel durch einen bestimmten Akteur begründet werden. Die Frage des genauen Anteils des Emittenten am Schaden stelle sich dann erst bei der Zuteilung der genauen Kosten resp. der Schadensumme. Als zweiten Ansatz zur Ermittlung der Kausalität nennt VOIGT die Risikoerhöhungslehre. Jede Emission von Treibhausgasen erhöhe das Risiko für einen bestimmten Schaden, indem sie zu der erhöhten Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre beigetragen habe. Siehe hierzu Voigt, Damage (Fn. 26), S. 484; Voigt, Responsibility (Fn. 2), S. 16.

79 Vgl. auch Voigt, Responsibility (Fn. 2), S. 16.

80 Southern Bluefin Tuna (*Neuseeland gegen Japan; Australien gegen Japan*), Provisional Measures, Order, 27. August 1999, ITLOS Reports 1999, S. 296; Voigt, Damage (Fn. 26), S. 485; Voigt, Responsibility (Fn. 2), S. 16.

81 Kehrer, Staatenverantwortlichkeit (Fn. 7), S. 261.

e) Rechtfertigung

Die internationale Verantwortlichkeit kann bei Vorliegen eines Rechtfertigungsgrundes dahinfallen. Die in Art. 20–27 ASR aufgezählten Rechtfertigungsgründe sind grundsätzlich als Völkergewohnheitsrecht anerkannt.⁸² Die meisten Rechtfertigungsgründe spielen für die Staatenverantwortlichkeit im Klimarecht nur eine untergeordnete Rolle.⁸³ Die Rechtfertigungsgründe sind jeweils für den spezifisch vorgebrachten Fall zu beurteilen und werden aus diesem Grund vorliegend nicht weiter behandelt.

IV. Fazit und Ausblick

Es zeigt sich, dass heutzutage im Bereich der Staatenverantwortlichkeit für Klimaschäden noch viele Unklarheiten bestehen. Ein Hauptproblem ist die Kausalität in Bezug auf spezifische Schäden. Das Problem der spezifischen Kausalität kann gelöst werden, indem die Anforderung an die Beweispflicht mit Hilfe des Vorsorgeprinzips reduziert wird. Damit könnte wenigstens die Einhaltung des 2-Grad-Ziels gefordert werden. Weiter stellt sich die Frage der Zurechnung Handlungen Privater zum Staat. Ein allfälliger Ansatz wäre eine Zurechnung mit Hilfe des No Harm Prinzips zu konstruieren.

Trotz aller Unklarheit wäre eine gänzliche Abkehr vom Konstrukt der Staatenverantwortlichkeit für den Bereich des Klimarechts m.E. jedoch verfrüht. Entscheide wie der Urgenda Fall zeigen, dass sich die nationalen Gerichte der Klimaproblematik durchaus bewusst und bereit sind eine Vorreiterrolle einzunehmen. Die Staatenverantwortlichkeit hat dementsprechend vor allem im Bereich der Emissionseinhaltung Potenzial.

⁸² Aust, Handbook (Fn. 7), S. 383; Crawford/Olleson, Character (Fn. 4), S. 465; Krajewski, Völkerrecht (Fn. 4), § 6 Rn. 36; Peters, Völkerrecht (Fn. 4), Kap. 13 Rn. 25; Stein/von Buttlar/Kotzur, Völkerrecht (Fn. 11), Rn. 1142.

⁸³ Dies sind v.a.: Einwilligung (Art. 20 ASR), Selbstverteidigung (Art. 21 ASR), Gegenmaßnahmen (Art. 22 ASR) oder persönlicher Notstand (Art. 24 ASR).

