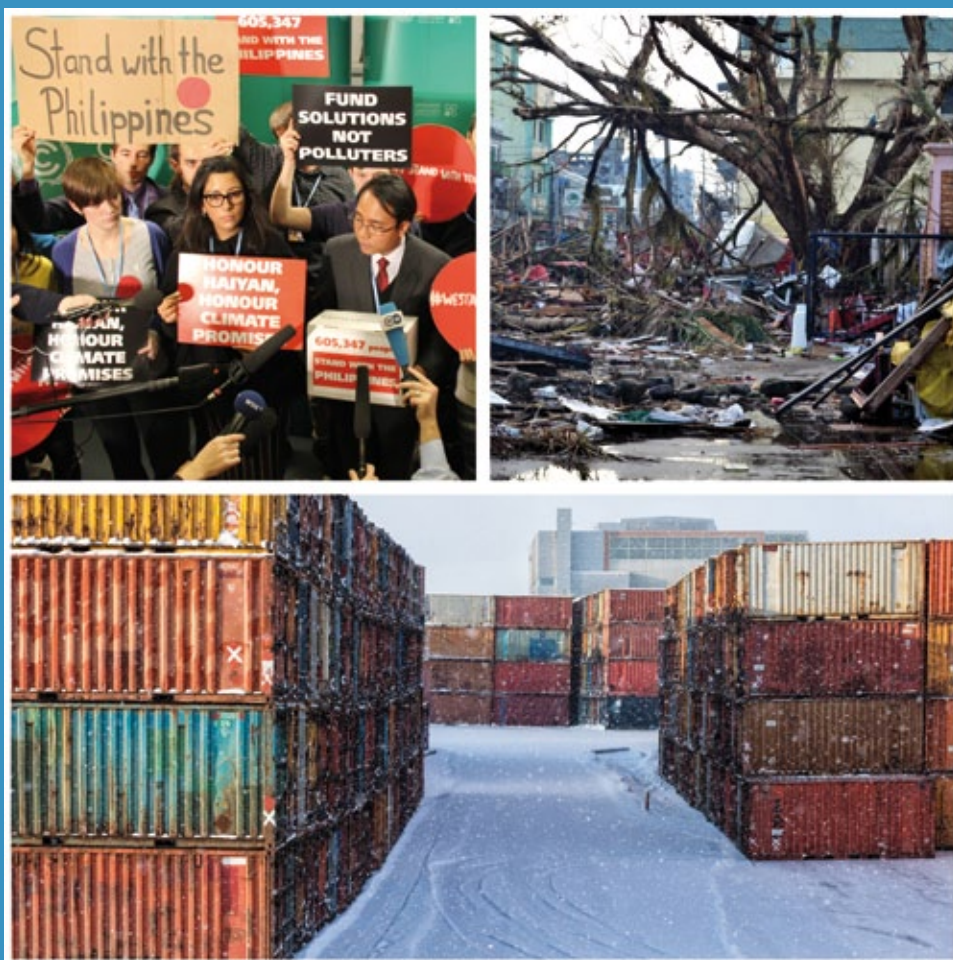


Gemeinsame Ziele – unterschiedliche Verantwortung

Das Gerechtigkeitsprinzip in den
Klima- und Post-2015-Verhandlungen



Impressum

Gemeinsame Ziele – unterschiedliche Verantwortung

Das Gerechtigkeitsprinzip in den Klima- und Post-2015-Verhandlungen

Herausgeber:

Global Policy Forum Europe

Königstraße 37a

53115 Bonn

Tel. 0228 – 96 50 510

Fax 0228 – 96 38 206

europe@globalpolicy.org

www.globalpolicy.eu

Kontakt: Jens Martens

terre des hommes

Ruppenkampstraße 11a

49084 Osnabrück

Tel. 0541 – 710 10

Fax 0541 – 70 72 33

info@tdh.de

www.tdh.de

Kontakt: Danuta Sacher

Autor: Jens Martens (mit Beiträgen von Wolfgang Obenland und Hubert Schillinger)

Redaktionelle Mitarbeit: Eleonora Hoffmann, Wolfgang Obenland, Tim Pfefferle

Gestaltung/Produktion: blautonmedien design & druck, www.blautonmedien.de

Titelbild: Von oben rechts im Uhrzeigersinn: Eoghan Rice – Trócaire/Caritas:

„Tacloban Typhoon Haiyan 2013-11-14“; Ulf Bodin/flickr.com: „Uppsala

kraftwärmeverk“; Push Europe/flickr.com: „Handing over 600k solidarity messages to Yeb Sano – the negotiator of the Philippines“.

Schutzgebühr: 5,- Euro

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

ISBN 978-3-943126-14-3

Bonn/Osnabrück, Februar 2014 (Redaktionsschluss: 31. Dezember 2013)

Danksagung

Wertvolle Anregungen für diesen Report erhielten wir bei zwei Fachgesprächen in New York (September 2013) und Bonn (Dezember 2013) insbesondere von Ziad Abdel Samad, Barbara Adams, Christoph Bals, Roberto Bissio, Chee Yoke Ling, Sivan Kartha, Henning Melber, Anita Nayar, Tania Rödiger-Vorwerk, Danuta Sacher, Hubert Schillinger, Imme Scholz, Gita Sen, Wolfgang Sterk und Mariama Williams.

Der Report ist Teil des Projekts „Zukunftsgerechtigkeit 2015“ des Global Policy Forums Europe, durchgeführt mit finanzieller Unterstützung des BMZ und der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen.



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



STIFTUNG UMWELT
UND ENTWICKLUNG
NORDRHEIN-WESTFALEN

Für den Inhalt sind Autoren und Herausgeber selbstverständlich allein verantwortlich.

Inhalt

Vorwort	5
1. Gemeinsam, aber unterschiedlich: Ursprünge und Variationen des Gerechtigkeitsprinzips	6
Gemeinsame Verantwortung	6
Unterschiedliche Verantwortung	7
Gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortung	8
CBDR jenseits des Umweltrechts	10
CBDR bei der Rio+20-Konferenz und danach	13
2. Vorschläge zur Operationalisierung des CBDR-Prinzips	15
Historische Verantwortung und das Konzept der Klimaschulden	15
Globalbudgets und gleiche Pro-Kopf-Emissionsrechte	17
Das Oxford-Maß der Leistungsfähigkeit (Oxford Capability Measure)	20
Der Vorschlag des „Süd-Nord Dialog - Gerechtigkeit im Treibhaus“	21
Das Greenhouse Development Rights Framework	23
3. Politische Kontroversen um das CBDR-Prinzip	27
Vereinigte Staaten	27
Gruppe der 77	28
LDCs und afrikanische Länder	31
Environmental Integrity Group (EIG)	32
Europäische Union	33
Kompromisslinien im Verhandlungsmikado	34
4. Zusammenfassung: Perspektiven von CBDR im Klima- und Post-2015-Regime	36
Abschaffung des CBDR-Prinzips wäre politischer Fehler	36
Ansatzpunkt für die politische Operationalisierung des CBDR-Prinzips	37
CBDR bedeutet nicht (nur) Lastenteilung	40
Literatur	42
Abkürzungen	49

Textkästen, Tabellen und Grafiken

Kasten 1	10
Gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortung im Menschenrechtsbereich <i>Wolfgang Obenland</i>	
Kasten 2	12
Die Anwendung des CBDR-Prinzips bei der Bewältigung der globalen Finanzkrise <i>Hubert Schillinger</i>	
Grafik 1	16
Tatsächliche Verteilung der historischen CO ₂ -Emissionen (1850–2008)	
Grafik 2	16
„Gerechte“ Verteilung der historischen CO ₂ -Emissionen entsprechend dem Bevölkerungsanteil (1850–2008)	
Grafik 3	16
„Gerechte“ Verteilung der zukünftigen CO ₂ -Emissionen entsprechend dem Bevölkerungsanteil (2010–2050)	
Tabelle 1	19
Der WBGU-Budgetansatz (Option II „Zukunftsverantwortung“): Anwendung auf ausgewählte Länder	
Tabelle 2	23
„Gerechtigkeit im Treibhaus“: Differenzierte Ländergruppen – differenzierte Klimaschutzpflichten	
Tabelle 3	25
Ein Maß der Klimagerechtigkeit: Der Responsibility and Capacity Index (RCI)	
Tabelle 4	35
Die Top-30 Beitragszahler der Vereinten Nationen 2014	
Tabelle 5	40
Eine mögliche Verteilung der Beiträge zur Klimafinanzierung 2020	

Vorwort

Das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung (Common But Differentiated Responsibilities, CBDR) gilt als einer der Meilensteine des Erdgipfels von Rio 1992. Die Regierungen hatten damals ihren unterschiedlichen Beitrag zur Umweltzerstörung anerkannt – und damit auch ihre unterschiedliche Verantwortung, für die Wiederherstellung des Ökosystems und die Anpassung an Umweltschäden zu bezahlen.

Über 20 Jahre nach seiner Verabschiedung ist dieses Prinzip zum Dreh- und Angelpunkt der Klima- und Post-2015-Verhandlungen geworden. Während die in der G77 zusammengeschlossenen Länder des globalen Südens das Prinzip möglichst unverändert bewahren möchten, lehnen die USA und andere Industrieländer es in der bisherigen Form ab.

Ohne eine Einigung in dieser Kontroverse wird es 2015 weder zu einem neuen Weltklimavertrag noch zu einer globalen Entwicklungsagenda kommen, die diesen Namen verdient.

Angeichts der veränderten globalen Rahmenbedingungen lautet die entscheidende Frage, wie das Prinzip bewahrt, aber die unterschiedliche Verantwortung jenseits der anachronistischen Aufteilung der Welt in Industrie- und Entwicklungsländer neu interpretiert und in gerechte Kriterien der Lastenteilung und internationale Zahlungsverpflichtungen übersetzt werden kann. Dieses Problem stellt sich nicht nur im Bereich internationaler Umweltpolitik. Die Diskussionen über die Verantwortlichkeiten im internationalen Finanzsystem, die Neubegründung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit oder die extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich des Menschenrechtsschutzes stehen vor ähnlichen Herausforderungen. Kann möglicherweise ein neu begründetes und weiterentwickeltes Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung über den Klimabereich hinaus für die gesamte Post-2015-Agenda als Leitprinzip dienen?

Einen wesentlichen Bestandteil der Post-2015-Agenda sollen universelle Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) bilden, die gemeinsam auf globaler Ebene definiert werden, aber differenzierte (Unter-) Ziele auf der nationalen Ebene zulassen. Die zentrale Frage lautet, wie der Spagat zwischen Universalität und nationaler Differenzierung gelingen kann. Nach welchen Kriterien sollte die Differenzierung zwischen den Ländern erfolgen und welche unterschiedlichen Verpflichtungen lassen sich daraus für die einzelnen Länder ableiten?

Für den Klimabereich liegen bereits diverse Vorschläge für die „Operationalisierung“ des CBDR-Prinzips auf dem Tisch. Was sind die Vor- und Nachteile der bisherigen Modelle? Gibt es Alternativen?

Mit dem vorliegenden Report wollen wir die politische Bedeutung und die aktuellen Kontroversen um das Rio-Prinzip darstellen, die wichtigsten Vorschläge zu seiner Operationalisierung unter die Lupe nehmen und schließlich Empfehlungen für die Weiterentwicklung dieses Prinzips vor dem Hintergrund der veränderten geopolitischen und weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Diskussion stellen.

1. Gemeinsam, aber unterschiedlich: Ursprünge und Variationen des Gerechtigkeitsprinzips

Das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung (Common But Differentiated Responsibilities, CBDR) gilt als eines der zentralen Elemente der Rio-Erklärung von 1992. Die Grundgedanken dieses Prinzips sind allerdings bereits wesentlich länger in internationalen Vereinbarungen und Deklarationen verankert. Das gilt sowohl für den Aspekt der **gemeinsamen** Verantwortung der Staaten als auch für ihre **unterschiedliche** Verantwortung je nach sozioökonomischen oder politischen Kriterien.

Gemeinsame Verantwortung

Die Idee der gemeinsamen Verantwortung der Staaten prägte bereits die Charta der Vereinten Nationen (UN) von 1945. So übertrug die Charta z.B. in Artikel 24 dem Sicherheitsrat und seinen Mitgliedsstaaten die gemeinsame Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.

Das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung basiert auf dem Fakt, dass es grenzüberschreitende Probleme gibt, deren Bewältigung im gemeinsamen Interesse aller Länder liegt. Sie erfordert über das individuelle oder bilaterale Handeln hinaus multilaterale Zusammenarbeit.

Im Umweltbereich gilt die „Thunfischkonvention“ von 1949 (Convention for the Establishment of an Inter-American Tropical Tuna Commission) als ein frühes Beispiel für die Berücksichtigung des Prinzips der gemeinsamen Verantwortung, auch wenn davon in der Konvention nicht explizit die Rede ist. Es heißt darin lediglich, dass die Erhaltung der Fischbestände ein gemeinsames Anliegen der Staaten („of common concern“) sei.¹

Expliziter spricht der „Weltraumvertrag“ der Vereinten Nationen von 1967 von den „gemeinsamen Interessen“ der Staaten und betont ihre „internationale Verantwortung“ für die nationalen Aktivitäten im Weltraum („States Parties to the Treaty shall bear international responsibility for national activities in outer space (...)“).²

1972 unterstrichen die Staaten in der UNESCO-Konvention zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt („Welterbekonvention“), „(...) dass Teile des Kultur- oder Naturerbes von außergewöhnlicher Bedeutung sind und daher als Bestandteil des Welterbes der ganzen Menschheit erhalten werden müssen.“ Sie fügten hinzu, dass es „angesichts der Größe und Schwere der drohenden neuen Gefahren Aufgabe der internationalen Gemeinschaft als Gesamtheit ist, sich am Schutz des Kultur- und Naturerbes von außergewöhnlichem universellem Wert zu beteiligen.“³

In ähnlicher Weise verkündete die Seerechtskonvention der Vereinten Nationen zehn Jahre später, dass der Meeresboden und seine Ressourcen „gemeinsames Erbe der Menschheit“ seien, „deren Erforschung und Ausbeutung zum Nutzen der gesamten Menschheit ungeachtet der geographischen Lage der Staaten durchgeführt werden.“⁴

Wiederum zehn Jahre später erklärten die Staaten in der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen 1992 den Klimawandel und seine negativen Auswirkungen zum gemeinsamen Anliegen der Menschheit (*common concern of humankind*).⁵ Im Gegensatz zu früheren Übereinkommen betonten sie darin aber auch die unterschiedliche Verantwortung der Staaten.

2 Vgl. United Nations (1967), Präambel und Artikel VI.

3 UNESCO (1972), Präambel.

4 United Nations (1982), Präambel.

5 United Nations (1992b), Präambel.

1 Vgl. Inter-American Tropical Tuna Commission (1949), S. 1.

Dabei hoben sie insbesondere die Verantwortung der „entwickelten“ Länder hervor, bei der Bekämpfung der Klimaänderungen und ihrer nachteiligen Auswirkungen die Führung zu übernehmen.⁶

Unterschiedliche Verantwortung

Die Auffassung, dass Länder in unterschiedlichem Grad verantwortlich sind für die Verwirklichung internationaler Vereinbarungen und Ziele, ist zunächst trivial und spiegelt sich in zahlreichen internationalen Übereinkommen und Erklärungen der vergangenen Jahrzehnte wider. So hat die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organisation, ILO) bereits in ihrer Verfassung von 1919 erklärt:

„Bei Aufstellung eines Übereinkommens oder einer Empfehlung von allgemeiner Geltung hat die Konferenz auf diejenigen Länder Rücksicht zu nehmen, in denen das Klima, die unvollkommene Entwicklung der wirtschaftlichen Organisation oder andere Sonderumstände die Verhältnisse der Wirtschaft wesentlich abweichend gestalten. Sie schlägt in solchen Fällen die Abänderungen vor, die sie angesichts der besonderen Verhältnisse dieser Länder für notwendig erachtet.“⁷

Die Differenzierung der Länder erfolgt häufig nach ökonomischen Kriterien. Maßgebend ist dabei in der Regel das Leistungsfähigkeitsprinzip, wie es auch bei der Besteuerung auf nationaler Ebene angewendet wird. Im globalen Kontext besagt es, dass jedes Land nach Maßgabe seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung internationaler Aufgaben beitragen soll. Auf diesem Prinzip basieren auch die Beitragsschlüssel vieler internationaler Organisationen wie der Europäischen Union (EU) und der Vereinten Nationen. Als Hauptindikator dient meist das Bruttoinlandsprodukt (BIP).

Im Handelsbereich spiegelt sich dieses Prinzip im Konzept der besonderen und unterschiedlichen Behandlung (Special and Differential Treatment, SDT) wider. Es ermöglicht den Entwicklungsländern seit den 1950er Jahren im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)

gewisse Ausnahmen von den grundsätzlichen Freihandelsregeln der Nichtdiskriminierung und Meistbegünstigung.⁸ Der eigentliche Begriff des *Special and Differential Treatments* leitet sich aus der Tokyo-Erklärung des GATT von 1973 ab. Darin betonten die Regierungen

„(...) the importance of the application of differential measures in developing countries in ways which will provide special and more favourable treatment for them in areas of negotiation where this is feasible.“⁹

Auch mit Blick auf die Einführung internationaler Umweltstandards begannen die Regierungen in den 1970er Jahren, zwischen Ländern zu differenzieren. In der Abschlusserklärung der ersten Umweltkonferenz der Vereinten Nationen, der UN Conference on the Human Environment 1972 in Stockholm, heißt es:

„Without prejudice to such criteria as may be agreed upon by the international community, or to standards which will have to be determined nationally, it will be essential in all cases to consider the systems of values prevailing in each country, and the extent of the applicability of standards which are valid for the most advanced countries but which may be inappropriate and of unwarranted social cost for the developing countries.“¹⁰

Die differenzierte Behandlung der Länder erfolgte damals also mit Blick auf ihre unterschiedlichen Wertesysteme und ihren sozioökonomischen Entwicklungsstand. Zur besonderen internationalen Verantwortung der Verursacher von Umweltbelastungen äußerten sich die Regierungen in Stockholm noch ambivalent. Einerseits betonten sie die Notwendigkeit grenzüberschreitender Haftung und Kompensationsleistungen der Verursacher von Umweltschäden:

„States shall cooperate to develop further the international law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage caused by activities within the jurisdiction or control of such States to areas beyond their jurisdiction.“¹¹

6 Ebd. Artikel 3.1.

7 Internationale Arbeitsorganisation (1919), Artikel 19 (3).

8 Vgl. u.a. Artikel XVIII und Teil IV des GATT.

9 General Agreement on Tariffs and Trade (1973), Pkt. 5.

10 United Nations (1972), Principle 23.

11 Ebd., Principle 22.

Andererseits betonten sie die Gleichbehandlung aller Länder beim internationalen Umweltschutz:

„International matters concerning the protection and improvement of the environment should be handled in a cooperative spirit by all countries, big and small, on an equal footing.“¹²

Die besondere Behandlung der Länder des Südens aufgrund ihrer spezifischen Entwicklungsbedürfnisse wurde auch im Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, berücksichtigt. Das Protokoll, das 1987 unterzeichnet wurde und 1989 in Kraft trat, sieht für diese Länder in seinem Artikel 5 verlängerte Übergangsfristen für die Reduzierung ozonschädigender Substanzen vor.¹³

Erst in den darauf folgenden zwei Jahrzehnten wurde das Verursacherprinzip mit seiner simplen Botschaft, dass die durch Umweltverschmutzung entstandenen Kosten von denjenigen getragen werden müssen, die sie verursachen, zum Entscheidungskriterium, um Ländern unterschiedliche Verantwortung zuzuweisen.

Besonders klar formulierten die Regierungen dies im Jahr 1989 in der Resolution der UN-Generalversammlung, mit der sie die Durchführung der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro beschlossen. Darin unterstrichen sie, dass

“(...) the responsibility for containing, reducing and eliminating global environmental damage must be borne by the countries causing such damage, must be in relation to the damage caused and must be in accordance with their respective capabilities and responsibilities.“¹⁴

Die Regierungen nahmen den Kerngedanken dieser Resolution mit dem Verweis auf die *respective capabilities and responsibilities* der Staaten wenig später sowohl in die Rio-Erklärung als auch in die Klimarahmenkonvention auf.

Gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortung

In der Abschlusserklärung der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 kombinierten die Regierungen erstmals das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung mit dem Verursacherprinzip und dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Ergebnis war Grundsatz 7 der Rio-Erklärung. Er besagt im Wortlaut:

„Angesichts der unterschiedlichen Beiträge zur globalen Umweltverschlechterung tragen die Staaten gemeinsame, wenngleich unterschiedliche Verantwortlichkeiten. Die entwickelten Staaten erkennen die Verantwortung an, die sie in Anbetracht des Drucks, den ihre Gesellschaften auf die globale Umwelt ausüben, sowie in Anbetracht der ihnen zur Verfügung stehenden Technologien und Finanzmittel bei dem weltweiten Streben nach nachhaltiger Entwicklung tragen.“¹⁵

Damit haben die Regierungen also nicht nur ihren unterschiedlichen Beitrag zur Umweltzerstörung anerkannt sondern auch ihre unterschiedliche Verantwortung, für die Wiederherstellung des Ökosystems und die Anpassung an Umweltschäden zu bezahlen. Ausgefeilte Kriterien der Differenzierung gab es dabei nicht. Unterschieden wurde lediglich zwischen den „entwickelten Ländern“ und den „Entwicklungsländern“.

Angewendet wurde das Prinzip seitdem vor allem in der internationalen Klimapolitik. Die **Klimarahmenkonvention** enthält in Artikel 3 folgende leicht modifizierte Formulierung des Prinzips:

„Die Vertragsparteien sollen auf der Grundlage der Gerechtigkeit und entsprechend ihren gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihren jeweiligen Fähigkeiten das Klimasystem zum Wohl heutiger und künftiger Generationen schützen. Folglich sollen die Vertragsparteien, die entwickelte Länder sind, bei der Bekämpfung der Klimaänderungen und ihrer nachteiligen Auswirkungen die Führung übernehmen.“¹⁶

In den Klimaverhandlungen wird seitdem oft das erweiterte Kürzel CBDR-RC verwendet, um

¹² Ebd.

¹³ Vgl. http://montreal-protocol.org/new_site/en/montreal_protocol.php.

¹⁴ Vgl. UN Dok. A/RES/44/228, Präambel.

¹⁵ UN-Generalversammlung (1992).

¹⁶ United Nations (1992b), Artikel 3.1.

neben der differenzierten Verantwortung auch die *respective capabilities* zu betonen, d.h. die jeweiligen (finanziellen und technologischen) Fähigkeiten der Länder, zur Bekämpfung des Klimawandels beizutragen.

Im **Kyoto-Protokoll** von 1997 diente das CBDR-Prinzip als normative Grundlage, um für einen Teil der Vertragsstaaten völkerrechtlich verbindliche Zielwerte für den Ausstoß von Treibhausgasen festzulegen. Sie galten ausschließlich für die in Annex B des Protokolls aufgelisteten Industrieländer, die Länder des globalen Südens blieben davon ausgenommen. Der explizite Hinweis auf CBDR findet sich im Artikel 10 des Protokolls. Er verweist auf die

„(...) gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und (...) speziellen nationalen und regionalen Entwicklungsprioritäten, Ziele und Gegebenheiten (...).“¹⁷

Auch die Klimaverhandlungen der folgenden Jahre basierten auf dem CBDR-Prinzip. Generell unterschieden wird dabei die Verantwortung von Ländern für

- die Eindämmung des Klimawandels (*mitigation*),
- die Unterstützung bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels (*adaptation*), und
- die Kompensation von Verlusten und Schäden, die durch den Klimawandel verursacht wurden (*loss and damage*).

Neben dem Klimabereich spielt CBDR als Leitprinzip aber auch in anderen Feldern internationalen Umweltrechts eine wichtige Rolle. Dies gilt zum Beispiel für den Erhalt der **biologischen Vielfalt**. In der entsprechenden Konvention der Vereinten Nationen (Convention on Biological Diversity, CBD), die parallel zur Klimarahmenkonvention 1992 verabschiedet wurde, stellen die Staaten mit Blick auf die Bereitstellung finanzieller Mittel fest:

„Each Contracting Party undertakes to provide, in accordance with its capabilities, financial support and incentives in respect of those national activities which are intended to achieve the objectives of this Convention, in

accordance with its national plans, priorities and programmes. (...) The developed country Parties shall provide new and additional financial resources to enable developing country Parties to meet the agreed full incremental costs to them of implementing measures which fulfil the obligations of this Convention (...). The extent to which developing country Parties will effectively implement their commitments under this Convention will depend on the effective implementation by developed country Parties of their commitments under this Convention related to financial resources and transfer of technology (...).“¹⁸

Mit anderen Worten, die Staaten erkennen an, dass sie eine gemeinsame Verantwortung für den Erhalt der biologischen Vielfalt haben; der Grad der Verantwortung differiert aber auch hier zwischen „Entwicklungsländern“ und „entwickelten Ländern“. Die „Entwicklungsländer“ können (und müssen) ihre Verpflichtungen nur dann erfüllen, wenn ihnen die reicheren Länder die dazu notwendigen Finanzmittel und Technologien zur Verfügung stellen.

Und selbst im Bereich internationaler Handelspolitik fand das CBDR-Prinzip vereinzelt Anwendung. Ein vielzitiertes Beispiel ist der „Shrimps-Schildkröten-Fall“, der vor einem Schiedsgericht der **Welthandelsorganisation** (World Trade Organisation, WTO) verhandelt wurde.¹⁹ Malaysia und einige weitere asiatische Länder hatten Ende der 1990er Jahre Beschwerde gegen die USA eingereicht, weil diese ein Importverbot für Shrimps erlassen hatten, die in engmaschigen Netzen ohne spezielle Vorrichtungen zum Schutz der bedrohten Meeresschildkröten gefangen wurden. Das Schiedsgericht gab der Beschwerde gegen die USA zwar statt, betonte in der Berufungsinstanz aber auch, dass es grundsätzlich legitim sei, den Marktzugang von der Einhaltung von Artenschutzmaßnahmen abhängig zu machen. Dies sollte aber nicht unilateral sondern in Kooperation der jeweils betroffenen Länder geschehen. Der Schiedsspruch endete mit dem Appell:

„The Panel urges Malaysia and the United States to cooperate fully in order to conclude as soon as possible an agreement which will permit the protection and conserva-

¹⁸ United Nations (1992a), Artikel 20.

¹⁹ Vgl. dazu z.B. Gupta/Sanchez (2012), S. 6f und Thiedemann (2004), S. 77ff.

¹⁷ United Nations (1997), Artikel 10.

*tion of sea turtles to the satisfaction of all interests involved and taking into account the principle that States have common but differentiated responsibilities to conserve and protect the environment.*²⁰

Damit wurde in der WTO über den oben erwähnten GATT-Grundsatz des *Special and Differential Treatments* hinaus CBDR im Umweltbereich als legitimes Prinzip anerkannt.

CBDR jenseits des Umweltrechts

Das CBDR-Prinzip der Rio-Erklärung gilt zwar explizit für den Umweltbereich, der Grundgedanke der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung der Staaten spiegelt sich aber auch in Vereinbarungen und Entscheidungen in anderen Politikfeldern wider.

So betonen die **Menschenrechtspakte** der Vereinten Nationen auf der einen Seite die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte; auf der anderen Seite werden aber insbesondere mit Blick auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (WSK-

Rechte) auch die unterschiedlichen ökonomischen Ausgangsbedingungen der Länder berücksichtigt (vgl. Kasten 1). Im Artikel 2.1. des Sozialpaktes von 1966 heißt es:

„Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.“²¹

Im Artikel 2.3. wird zudem explizit eine differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer eingeräumt:

„Entwicklungsländer können unter gebührender Berücksichtigung der Menschenrechte und der Erfordernisse ihrer Volkswirtschaft entscheiden, inwieweit sie Personen, die nicht ihre Staatsangehörigkeit besitzen, die in diesem Pakt anerkannten wirtschaftlichen Rechte gewährleisten wollen.“²²

20 World Trade Organization (2001), S. 101.

21 United Nations (1966), Artikel 2.1.

22 Ebd., Artikel 2.3.

Kasten 1

Gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortung im Menschenrechtsbereich

von Wolfgang Obenland

Die wichtigste Grundlage für die Zuweisung von Verantwortlichkeiten bei der Förderung und dem Schutz der WSK-Rechte bildet Artikel 2 des sog. Sozialpakts. Die Zuweisung der Verantwortlichkeiten für die Verletzung oder ungenügende Verwirklichung der Rechte bemisst sich dabei an zwei Kriterien: Dem *Grad der unmittelbaren Verantwortlichkeit* für Menschenrechtsverletzungen sowie der *Kapazität* des Staates zur Beseitigung von Verletzungen bzw. zur Förderung der Menschenrechte. Diese Regelungen stimmen im Grundsatz mit denen des CBDR-Prinzips überein. Allerdings gibt es auch wichtige Unterschiede, vor allem in der Anwendung der Regelungen.

Verantwortlichkeit

Unmittelbar Staaten zurechenbares Verschulden an Menschenrechtsverletzungen (durch Tun oder Unterlassen) sowie der Verletzung des Prinzips der schrittweisen Verwirklichung (*progressive realisation*) der Menschenrechte muss begegnet werden durch die sofortige Abhilfe sowie die angemessene Wiedergutmachung (durch Entschädigung, Genugtuung, Wiederherstellung sowie die Garantie der Nichtwiederholung). Diese unmittelbare völkerrechtliche Zurechenbarkeit (es gibt einen verantwortlichen Staat) sowie die zeitnahe bzw. unmittelbare Schadensbehebung sind enger gefasst als dies z. B. im Klimabereich möglich erscheint.

Ein weiterer Unterschied zum CBDR-Prinzip im Umweltbereich besteht darin, dass es im Menschenrechtsbereich Mechanismen gibt, die Verantwortlichkeiten rechtsverbindlich zuweisen, insbesondere im Rahmen von staatlichen, suprastaatlichen und nichtstaatlichen Beschwerde- und Klageverfahren (z.B. beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte).

Kapazität

Das Kriterium der (ökonomischen) Kapazitäten der Staaten spiegelt sich in dem Grundsatz wider, dass die Staaten verpflichtet sind, unter Ausschöpfung all ihrer Möglichkeiten (*to the maximum of available resources*) nach und nach die volle Verwirklichung der WSK-Rechte zu erreichen. Wo dieses Maximum nicht ausreichend ist, muss internationale Hilfe geleistet und in Anspruch genommen werden.

Eine Konkretisierung dieses Aspekts formulieren die sog. *Maastricht Principles on the Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*.²³ Sie beschreiben neben den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten gegenüber ihren Bürger/innen auch die Pflichten gegenüber Bürger/innen anderer Länder. Demnach darf die Gesetzgebung eines Staates nicht zu Menschenrechtsverletzung in Drittstaaten beitragen. Außerdem haben Staaten die Pflicht, ihre Bürger/innen und Unternehmen durch angemessene Verfahren zur Einhaltung der Menschenrechte in anderen Ländern anzuhalten. Weiterhin formulieren

²³ Vgl. www.maastrichtuniversity.nl/web/Institutes/Maastricht-CentreForHumanRights/MaastrichtETOPPrinciples.htm.

die *Maastricht Principles* die Verantwortung der Staatengemeinschaft, für ein internationales Umfeld zu sorgen, das die Verwirklichung der Menschenrechte fördert oder sie zumindest nicht behindert – etwa durch Mechanismen zur Verhinderung von Steuerhinterziehung (die die maximal verfügbaren Ressourcen einschränkt) oder durch die Schaffung eines menschenrechtsfreundlichen Handelssystems.

Auch wenn sich Parallelen zum Kriterium der *respective capabilities* im Klimabereich anbieten, kann der Grundsatz der maximal verfügbaren Ressourcen bisher nicht als Vorbild für die praktische Umsetzung des Prinzips dienen, dennoch gibt es kein allgemein anerkanntes Umsetzungsverfahren. Als Vorbild kann möglicherweise das u.a. von Eibe Riedel entwickelte IBSA-Verfahren dienen.²⁴ IBSA steht für *Indicators, Benchmarks, Scoping* und *Assessment*. Um zu überprüfen, ob ein Land seiner Pflicht zur schrittweisen Verwirklichung der WSK-Rechte nachkommt, wird ein vierstufiges Verfahren vorgeschlagen: Zunächst werden die Indikatoren festgelegt, anhand derer die Fortschritte überprüft werden sollen. Im zweiten Schritt definiert das Land Zielvorgaben (*Benchmarks*), die im vorgegebenen Zeitraum verwirklicht werden sollen. Im dritten Schritt wird auf UN-Ebene überprüft, ob die Zielvorgaben angemessen oder von der jeweiligen Regierung zu hoch bzw. zu niedrig angesetzt wurden (*Scoping*). Im letzten Schritt wird am Ende des Zeitraums untersucht und bewertet, ob die Ziele verwirklicht wurden (*Assessment*).

²⁴ Vgl. Riedel (2006) und Riedel et al. (2010).

Auch bei der Bewältigung der **globalen Finanzkrise** der Jahre 2008ff erfolgte die Lastenteilung teilweise dem Grundgedanken von CBDR (vgl. Kasten 2). Erklärte Absicht der Politik ist es seitdem, bei der Zuweisung von Verantwortlichkeiten im Krisenmanagement überwiegend einer Kombination aus Leistungsfähigkeits- und Verursacherprinzip zu folgen. Vielfach wurde gefordert, dass die Verursacher der Krise auch die Kosten der Krise tragen müssten,

insbesondere die Banken und die Finanzindustrie. Der EU-Kommissar Michel Barnier sagte beispielsweise im Mai 2010:

„Ich glaube an das Verursacherprinzip. Wir müssen ein System errichten, das sicherstellt, dass der Finanzsektor die Kosten von Banken Krisen künftig selbst trägt.“²⁵

²⁵ http://ec.europa.eu/news/economy/100526_de.htm.

Die Anwendung des CBDR-Prinzips bei der Bewältigung der globalen Finanzkrise²⁶

von Hubert René Schillinger

Was die für die Anwendbarkeit des Prinzips der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung relevanten Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Politikfeldern Klimawandel und Finanzkrise anbelangt, so lässt sich zunächst festhalten, dass es sich in beiden Fällen um Probleme handelt, die nicht auf einzelne Nationalstaaten begrenzt sind. Deren Lösung hat folglich den Charakter eines globalen öffentlichen Gutes, also eines Gutes, welches ohne kollektives Handeln mittels zwischenstaatlicher Kooperation nicht oder nicht in ausreichendem Maße bereitgestellt wird und bei dessen Bereitstellung ein Problem der Lasten- oder Kostenverteilung auftritt. Im Falle der Bekämpfung der globalen Finanzkrise hieß und heißt das durch zwischenstaatliche Kooperation bereitzustellende globale öffentliche Gut „Stabilität des internationalen Wirtschafts- und Finanzsystems“.

Zum einen ging es dabei unmittelbar nach Ausbruch der Krise 2008/2009 darum, im Rahmen eines globalen *Krisenmanagements* die Krise selbst und ihre unmittelbaren Auswirkungen einzudämmen, zum anderen sollten im Rahmen eines global abgestimmten *Reformprogramms* die Ursachen der Krise angegangen und beseitigt werden, um die globale Ökonomie auf Dauer krisenresistenter zu machen.

Für das unmittelbare Krisenmanagement 2008/2009 scheint eines ganz klar: Dass die Krise nicht die Dimension der 1930er Jahre annahm, ist sicher das bleibende Verdienst der Zusammenarbeit der führenden Industrie- und Schwellenländer in der G20. In Bezug auf die Frage der Lastenverteilung lässt sich dabei feststellen, dass die Beteiligung der verschiedenen Staaten an der Krisenbewältigung implizit einem Schema der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung gefolgt ist.

Es waren auf der zwischenstaatlichen Ebene vor allem die tatsächlichen oder vermeintlichen Schuldigen, d. h. die Länder, in denen die Finanzkrise ausgelöst worden war (an vorderster Front die USA) sowie die Leistungsfähigen, welche erstmalig auch die wirtschaftlich aufstrebenden Schwellenländer (v. a. China) umfassten, die den größten Teil der Lasten der Krisenbewältigung trugen. Für die Rettung der Banken und für die Auflage von Konjunkturpaketen, mit denen die zwischenzeitlich zusammengebrochene private Nachfrage durch staatliche Impulse wieder stimuliert wurde, nahmen sie eine starke Verschuldung ihrer öffentlichen Haushalte in Kauf; ihre Zentralbanken übernahmen beträchtliche Risiken, indem sie die Märkte mit frischem Geld fluteten, oder wie die amerikanische Federal Reserve damals ad hoc umfangreiche Swap-Linien mit anderen Zentralbanken einrichteten, um den grenzüberschreitenden Kapitalverkehr und damit den internationalen Handel am Leben zu erhalten.

Im Unterschied etwa zu den Klimaverhandlungen ging dem abgestimmten Handeln der G20-Staaten, soweit das nachvollziehbar ist, keine Debatte oder gar Verhandlungen über die Verteilung von Lasten voraus, und zwar ganz einfach deshalb, weil die Übernahme von Lasten im ureigenen und unmittelbaren Interesse der beteiligten Staaten lagen. Denn im Falle der Finanzkrise waren die Verursacher der Krise, die Hauptbetroffenen der Krise und die potentiellen Problemlöser weitgehend identisch.²⁷

26 Bei diesem Text handelt sich um die gekürzte Fassung eines Vortrags von Hubert René Schillinger vom 16. Dezember 2013.

27 Demgegenüber gibt es allerdings den berechtigten Einwand, dass einzelne Aspekte des Krisenmanagements ‚Kollateralschäden‘ in Form von negativen Auswirkungen auf Dritte nach sich zogen. So wurden durch die geldpolitischen Stimulierungsmaßnahmen der Notenbanken in den USA, Japan und Europa, insbesondere durch die Flutung der Märkte mit frischem Geld (*quantitative easing*) – und später umgekehrt durch die bloße Ankündigung der Drosselung der ultralockeren Geldpolitik durch die Federal Reserve (im Mai 2013) – in erheblichen Umfang volkswirtschaftlich schädliche spekulative Kapitalströme in die und aus den ‚Emerging Markets‘ ausgelöst, was zu einem entsprechenden Druck auf die Wechselkurse dieser Länder führte.

Die unmittelbare Bekämpfung der Finanzkrise und ihrer realwirtschaftlichen Folgen hatte insofern nur zum Teil den Charakter eines globalen öffentlichen Gutes. Praktisch alle beteiligten Staaten haben damals das Notwendige getan, weil es ihrem nationalen Eigeninteresse entsprach und weitgehende Interessensidentität bestand zwischen nationalem und globalem Handeln, da den Kosten, zumindest aus Sicht der Mehrheit der handelnden Regierungen, auch ein mehr oder weniger äquivalenter internalisierbarer Nutzen gegenüber stand. Nichthandeln war keine Option. Einer Lastenverteilungsformel à la CBDR hat es also nicht bedurft, um die internationale Gemeinschaft nach Ausbruch der Krise zu gemeinsamem Handeln im Sinne einer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung zu bewegen: es reichte der Blick in den Abgrund.

Insgesamt lässt sich die Anwendung der Grundidee des CBDR-Prinzips auf die Bewältigung der globalen Finanzkrise wie folgt beschreiben:

Beim akuten **Krisenmanagement** in den Jahren 2008/2009 erfolgte die Lastenverteilung implizit dem CBDR-Ansatz. Allerdings geschah dies aus dem nationalen Interesse der beteiligten Staaten heraus. Einer expliziten Lastenverteilungsformel hat es hierzu nicht bedurft.

Für Fragen der **Finanzmarktregulierung** scheint CBDR als Prinzip des zwischenstaatlichen *burden-sharing* von allenfalls untergeordneter Bedeutung. Zwischenstaatlich geht es eher um die Berücksichtigung des *Do-no-harm*-Prinzips, in diesem Falle die Vermeidung negativer *Spillover*-Effekte der Bankenregulierung auf unbeteiligte Dritte, v.a. die Entwicklungsländer.

Als innerstaatliches, bzw. als allgemeines Lastenverteilungsprinzip zwischen verschiedenen Akteuren und *Stakeholdern* dagegen ist eine Kombination aus Verursacherprinzip und Leistungsfähigkeitsprinzip, also CBDR, auch bei der Finanzmarktregulierung von Relevanz. Dies gilt besonders für die Lastenverteilung für in Schieflage geratene Finanzinstitute. Die Idee der „Haftungskaskade“ stellt dabei sowohl aus Gerechtigkeitsgründen wie aus Gründen der Anreize (*moral hazard*) das Verursacherprinzip in den Vordergrund; der Steuerzahler kommt erst am Ende der Haftungskaskade für Kosten auf, wenn alle anderen Stakeholder ihren Beitrag geleistet haben.

Beim **Abbau der globalen Ungleichgewichte** folgt die Lastenverteilung zwischen Defizit- und Überschussländern *de facto* einem Ansatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung: die Anpassung obliegt dabei in erster Linie den Ländern mit Zahlungsbilanzdefiziten. Dies entspricht einer weitverbreiteten Ansicht über die „Schuldigen“ als diejenigen, die tatsächlich oder vermeintlich „über ihre Verhältnisse gelebt haben“ und daher die Verursacher der Krise sein müssen. Diese Ansicht ist allerdings zu Recht umstritten. Vor allem aber sind die Ergebnisse dieses Ansatzes – ungeachtet der „Schuldfrage“ – ökonomisch fragwürdig, da sie wegen ihres dämpfenden Einflusses auf die Nachfrage Krisen verlängern. Überdies wird beim Abbau von Ungleichgewichten häufig nicht nur innerstaatlich bei den klassischen Austeritätsprogrammen sondern auch zwischenstaatlich das Prinzip der Leistungsfähigkeit verletzt, welches neben dem Verursacherprinzip für den CBDR-Ansatz aber konstitutiv ist.

CBDR bei der Rio+20-Konferenz und danach

Bei der UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung in Rio de Janeiro 2012 (Rio+20) war das CBDR-Prinzip bis zum Schluss der Verhandlungen Gegenstand massiver

Meinungsverschiedenheiten zwischen den USA und anderen Industrieländern auf der einen Seite, die das Prinzip in der bisherigen Form ablehnten, und den in der G77 zusammengeschlossenen Ländern des globalen Südens auf der anderen Seite, die das Prinzip unverändert bewahren wollten (mehr dazu in Kapitel 3).

Am Ende setzten letztere sich durch. Im Abschlussdokument von Rio+20 heißt es explizit:

„Wir bekräftigen alle Grundsätze der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, darunter auch den in Grundsatz 7 dieser Erklärung festgelegten Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten.“²⁸

Die Regierungen gingen in Rio aber noch einen Schritt weiter, indem sie den Grundgedanken von CBDR auf die Definition universeller Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) übertrugen. Sie vereinbarten in Rio zwar noch keine konkreten Ziele, einigten sich aber auf einen Kriterienkatalog, der für die künftigen Nachhaltigkeitsziele gelten soll. Dabei unterstrichen sie u. a.,

„(...) dass die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (...) global ausgerichtet und auf alle Länder anwendbar sein sollen, unter gleichzeitiger Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Realitäten, Kapazitäten und Entwicklungsstufen und unter Beachtung der nationalen Politiken und Prioritäten.“²⁹

Dies wurde im Jahr darauf bei der Sonderversammlung der UN-Generalversammlung zu Millenniumentwicklungszielen (Millennium Development Goals, MDGs) und Post-2015 bestätigt. Mit Blick auf die Post-2015-Agenda betonten die Regierungen dort die Notwendigkeit eines kohärenten Ansatzes, der alle drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung integriert, und fügten hinzu:

„This coherent approach involves working towards a single framework and set of goals, universal in nature and applicable to all countries, while taking account of differing national circumstances and respecting national policies and priorities.“³⁰

Die Post-2015-Agenda soll also gemeinsame Ziele auf der globalen Ebene definieren, aber differenzierte (Unter-) Ziele auf der nationalen Ebene zulassen. Hier, wie auch in der grundsätzlichen CBDR-Debatte, lautet die Gretchenfrage, nach welchen Kriterien Länder und Ziele differenziert werden, welche Indikatoren zur Darstellung der *differing national circumstances* herangezogen werden, und welche unterschiedlichen (Finanzierungs-) Verpflichtungen sich daraus für die einzelnen Länder ableiten lassen. Wichtige Ansatzpunkte für die Beantwortung dieser Frage können die bisherigen Versuche der Operationalisierung des CBDR-Prinzips liefern.

28 UN-Generalversammlung (2012), Pkt. 15.

29 Ebd. Pkt. 247.

30 UN General Assembly (2013), Pkt. 19.

2. Vorschläge zur Operationalisierung des CBDR-Prinzips

In den vergangenen zwei Jahrzehnten entstanden eine Vielzahl von Vorschlägen, vor allem in der Wissenschaft, um das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung in die Praxis umzusetzen. Sie beziehen sich weit überwiegend auf den Klimabereich. Im Kern geht es meist um die Frage, nach welchem Verteilungsschlüssel den Ländern der Erde Rechte und Pflichten bei der Eindämmung des Klimawandels und der Anpassung an seine Folgen zugewiesen werden können. Mit anderen Worten, wie kann die Formel für eine „gerechte“ Verteilung der Anstrengungen (*effort sharing*) zwischen den Ländern aussehen?

Normative Grundlage für die diversen Verteilungskonzepte sind das Verursacherprinzip, das Leistungsfähigkeitsprinzip und der Gleichbehandlungsgrundsatz. Je nach Gewichtung dieser drei Prinzipien betonen die Vorschläge eine oder mehrere der folgenden Komponenten von CBDR-RC:³¹

- Die (historische) **Verantwortung** der Länder (*responsibility*)
- Die ökonomische **Leistungsfähigkeit** der Länder (*capability*)
- Die **Gleichbehandlung** aller Menschen der Erde und daraus abgeleitete Pro-Kopf-Nutzungsrechte und -Zahlungspflichten (*equality*)

Als zusätzliche Komponente, die sich nicht direkt aus dem CBDR-RC-Prinzip ableiten lässt, nennen einige Vorschläge die **Kosteneffizienz** (*cost effectiveness*) bzw. das **Potential** von Ländern, Klimaschutzmaßnahmen möglichst kostengünstig zu verwirklichen, die **ökologische Wirksamkeit** bzw. **Angemessenheit** (*adequacy*) der vorgesehenen Maßnahmen sowie den Entwicklungsbedarf der Länder (*need*).

Im Folgenden stellen wir beispielhaft einige wesentliche Konzepte vor, die das breite Spektrum an Vorschlägen widerspiegeln – und damit auch das Spannungsfeld zwischen historischer Verantwortung und zukünftiger Leistungsfähigkeit der Länder. Einige von ihnen können mit ihrer Interpretation von Fairness und Gerechtigkeit über den Klimabereich hinaus auch für die Post-2015-Agenda wichtige Impulse liefern.

Historische Verantwortung und das Konzept der Klimaschulden

In den Auseinandersetzungen über verbindliche Reduktionsziele für Treibhausgase betonen viele Regierungen des globalen Südens die unterschiedliche historische Verantwortung der Länder für Umweltzerstörung und Klimawandel. Vorreiterin dieses Ansatzes war die brasilianische Regierung, die bereits 1997 vorschlug, die historischen Emissionen bei der Berechnung von Reduktionszielen zu berücksichtigen.³²

Zivilgesellschaftliche Gruppen und Think Tanks aus dem globalen Süden haben das darauf basierende Konzept der Klimaschulden (*climate debt*) entwickelt. Es geht davon aus, dass die Länder des Nordens im Zuge ihrer Industrialisierung in den letzten 200 Jahren einen weit größeren Teil des globalen Umweltraums für sich beansprucht hätten, als er ihnen nach ihrem Bevölkerungsanteil zugestanden hätte. Sie hätten dadurch ökologische Schulden angehäuft, die sie in den kommenden Jahrzehnten – quasi als Reparationszahlungen an den Süden – begleichen müssten.³³

Martin Khor, Direktor des South Centre, stellt dazu mit Blick auf den Klimawandel eine relativ einfache Berechnung an:³⁴

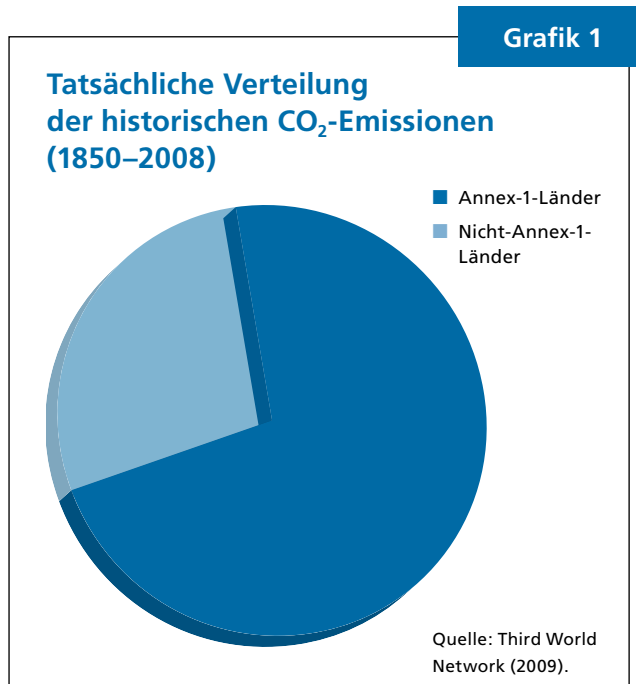
31 Vgl. dazu z.B. Höhne et al. (2014), S. 125f, Vieweg et al. (2013), S. 16ff und Baer/Athanasίου (2007).

32 Vgl. den Vorschlag Brasiliens unter <http://unfccc.int/resource/docs/1997/agbm/misc01a03.pdf> und weitere Erläuterungen dazu unter http://unfccc.int/methods/other_methodological_issues/items/1038.php.

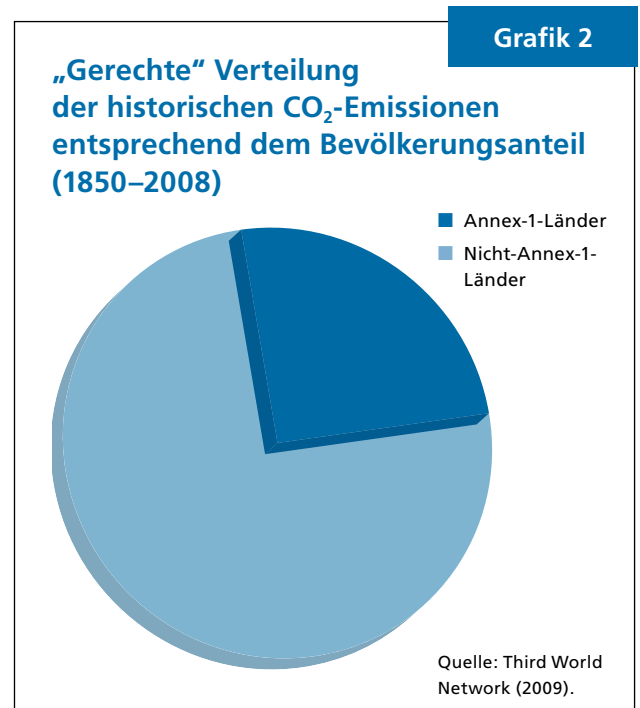
33 Vgl. dazu z.B. Third World Network (2009) und Khor (2012).

34 Vgl. Khor (2012), S. 1f.

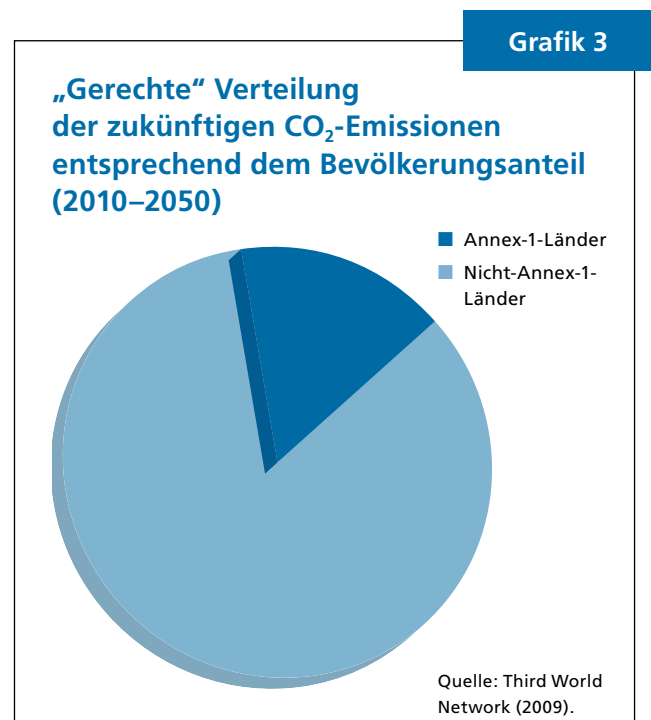
- Zwischen 1850 und 2008 wurden weltweit 1.214 Mrd. Tonnen CO₂ in die Erdatmosphäre ausgestoßen.
- Davon entfielen 878 Mrd. Tonnen CO₂ (72 Prozent) auf die Industrieländer (Annex I-Länder der Klimarahmenkonvention) und 336 Mrd. Tonnen CO₂ (28 Prozent) auf die Entwicklungsländer (Nicht-Annex I-Länder).



- Proportional zu ihrem Bevölkerungsanteil hätte der CO₂-Ausstoß der Annex I-Länder aber nur 310 Mrd. Tonnen (25 Prozent) betragen dürfen; spiegelbildlich hätten sich die Emissionen der Nicht-Annex I-Länder auf 904 Mrd. Tonnen (75 Prozent) summieren können. Die Industrieländer haben somit die Erdatmosphäre im Umfang von 568 Mrd. Tonnen CO₂ überbeansprucht und entsprechende Klimaschulden bei den Entwicklungsländern angehäuft.
- Um mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 Prozent die globale Erderwärmung auf 2 Grad Celsius zu begrenzen, darf der weltweite CO₂-Ausstoß zwischen 2010 und 2050 insgesamt 750 Mrd. Tonnen nicht überschreiten.



- Proportional zu ihrem Bevölkerungsanteil entfielen für diesen Zeitraum 120 Mrd. Tonnen CO₂ (16 Prozent) auf die Annex I-Länder und 630 Mrd. Tonnen CO₂ (84 Prozent) auf die Nicht-Annex I-Länder. Rechnet man das Ergebnis der Vorperiode 1850–2008 dagegen, ergibt sich für die Industrieländer bis 2050 ein Klimabudget von -448 Mrd. Tonnen CO₂, für die Entwicklungsländer ein Budget von 1.198 Mrd. Tonnen CO₂.



Da es unmöglich ist, dass die Industrieländer ihren CO₂-Ausstoß ab sofort nicht nur komplett einstellen, sondern sogar CO₂ in erheblichem Umfang aus der Erdatmosphäre extrahieren, fordert Khor von den Industrieländern zum einen die massive Reduzierung der CO₂-Emissionen bis 2050, zum anderen Kompensationszahlungen an die Entwicklungsländer für die angehäuften Klimaschulden. Bei einem kalkulatorischen Preis von 40 US-Dollar pro Tonne CO₂ und Klimaschulden in Höhe von 568 Mrd. Tonnen CO₂ ergibt sich eine Summe von rund 23.000 Mrd. US-Dollar. Aufgeteilt in 40 Raten wären dies grob geschätzt 600 Mrd. US-Dollar an Kompensationsleistungen pro Jahr, die für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in den Ländern des Südens genutzt werden könnten.

Einige Grundgedanken des Konzepts der Klimaschulden werden auch außerhalb der Länder des Südens von vielen Wissenschaftler/innen und Politiker/innen geteilt. Das gilt zum einen für die Definition einer globalen Maximalmenge für kumulierte CO₂-Emissionen, wie sie auch das Konzept der *Planetary Boundaries* vorsieht.³⁵ Zum anderen unterstützen viele Autor/innen auch das Prinzip gleicher Pro-Kopf-Emissionsrechte für alle Menschen der Erde.

Vorbehalte gibt es gegenüber der Kumulation historischer Emissionen bzw. dem Konzept der Klimaschulden in seiner Reinform sowohl aus rechtlichen als auch aus realpolitischen Gründen. Erstens wird darauf hingewiesen, dass (völker-)rechtliche Instrumente wie die Klimarahmenkonvention generell erst ab dem Zeitpunkt ihrer Verabschiedung gelten, in diesem Fall also ab 1992, und nicht rückwirkend;³⁶ gegenwärtige und zukünftige Generationen könnten daher nicht für die Emissionen ihrer Vorfahren haftbar gemacht werden, gemäß dem Rechtsgrundsatz *nulla poena sine lege* (keine Strafe ohne Gesetz).

Zweitens hätte die konsequente Anwendung des Prinzips der Klimaschulden derart massive Reduktionspflichten und Kompensationszahlungen der Industrieländer zur Folge, dass sie auf den geballten Widerstand all dieser Länder stieße und realpolitisch nicht durchsetzbar wäre.

Globalbudgets und gleiche Pro-Kopf-Emissionsrechte

Zahlreiche Konzepte der Lastenteilung im Klimaschutz setzen am Gleichbehandlungsgrundsatz an. Sie basieren meist auf zwei Komponenten: Der Festlegung eines maximalen globalen Emissionsbudgets und gleicher Pro-Kopf-Emissionsrechte für alle Menschen. Dieser Ansatz wurde bereits Anfang der 1990er Jahre von den indischen Umweltforschern Anil Agarwal und Sunita Narain in die Diskussion gebracht und später wiederholt bekräftigt. Ihre Hauptbotschaft:

„(...) the world must seriously consider the concept of equal per capita emission entitlements so that the rich reduce and the poor do not go beyond their climate quota.“³⁷

Eine vielzitierte Variante ist das Modell der **„Kontraktion und Konvergenz“** (*Contraction and Convergence, C&C*). Es wurde bereits in den 1990er Jahren vom Global Commons Institute entwickelt.³⁸ Kontraktion steht für die Reduzierung des globalen Ausstoßes an Treibhausgasen auf ein nachhaltiges Niveau; Konvergenz bedeutet, dass sich die weltweiten Pro-Kopf-Emissionen sukzessive bis zu einem bestimmten Zeitpunkt, z. B. dem Jahr 2050, einem einheitlichen Niveau annähern, welches dem dann zulässigen Gesamtausstoß entspricht. Für die reichen Länder bedeutete dies sinkende Pro-Kopf-Emissionen, während die Menschen in den ärmeren Ländern ihre Pro-Kopf-Emissionen noch bis zum Konvergenzniveau steigern könnten. Die Länder des Südens würden durch dieses Konzept dennoch erheblich benachteiligt, da alle bisherigen Emissionen nicht berücksichtigt würden und die Ungleichheit der Pro-Kopf-Ausstöße bis zum Zeitpunkt der vollständigen Konvergenz bestehen bliebe, wenngleich in abnehmendem Umfang.

35 Vgl. Rockström et al. (2009). Das Konzept der *Planetary Boundaries* basiert auf der Auffassung, dass es Grenzen für den menschlichen Verbrauch an endlichen Ressourcen gibt. Wenn sie überschritten werden, wird die Menschheit abrupten Umweltveränderungen mit verheerenden Folgen ausgesetzt sein. Das Konzept benennt neun Umweltbereiche, in denen globale ökologische Grenzen existieren, darunter den Klimawandel.

36 Formalrechtlich trat die Klimarahmenkonvention erst am 21. März 1994 in Kraft, dem neunzigsten Tag nach Hinterlegung der fünfzigsten Ratifikationsurkunde.

37 Narain (2009), S. 15.

38 Vgl. www.gci.org.uk/.

Der Ökonom Nicholas Stern nannte das Konzept aus diesem Grund eine „*spektakulär schwache Form von Gerechtigkeit*“ („*a spectacularly weak form of equity*“).³⁹ Er verglich die Industrie- und Entwicklungsländer in diesem Modell mit zwei Personen, die aus einem gemeinsamen Gefäß trinken. Die eine trinkt sehr viel und schöpft mit einem großen Becher, die andere trinkt nur sehr wenig und schöpft mit einem kleinen Becher. Das Gefäß ist bereits halb leer. Wenn die Person, die viel trinkt, der sparsamen gegenüber anbietet, dass ganz am Ende, wenn das Gefäß leer ist, beide ihren Verbrauch auf die gleiche Fassengröße reduzieren, dann sei das kein sehr großzügiges Angebot.⁴⁰

Als Reaktion auf das Gerechtigkeitsdefizit im konventionellen C&C-Modell schlugen Niklas Höhne und Kollegen eine modifizierte Version vor, die sie „**Gemeinsame, aber zeitlich unterschiedliche Konvergenz**“ (*Common But Differentiated Convergence, CDC*) nannten.⁴¹ Dieses Modell hat ebenfalls das grundsätzliche Ziel, die Pro-Kopf-Emissionen der Annex-I-Staaten in den nächsten Jahrzehnten auf ein niedriges Einheitsniveau zu senken. Die Pro-Kopf-Emissionen der Nicht-Annex-I-Staaten sollen ebenfalls gegen diesen Wert konvergieren, beginnen ihre Reduktionen aber erst zu einem späteren Zeitpunkt. Der Beginn erfolgt erst dann, wenn die Pro-Kopf-Emissionen einen bestimmten Prozentsatz des Weltdurchschnitts überschritten haben. Dieser liegt zwar über dem Konvergenzniveau, sinkt aber im Zeitverlauf durch die Emissionsminderungen in den Annex-I-Staaten. Damit erhielten die Entwicklungsländer zwar längere Übergangsfristen, den Industrieländern würde aber auch hier das Privileg höherer Pro-Kopf-Emissionen in den Jahrzehnten bis zum Erreichen des Konvergenzniveaus eingeräumt. Und auch in diesem Modell bleiben die Emissionen der Vergangenheit unberücksichtigt.

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) hat die Kombinationsmodelle aus globalen CO₂-Budgets und einheitlichen Pro-Kopf-Emissionsrechten weiterentwickelt und im Vorfeld der Kopenhagener Klimakonferenz 2009 den

„**WBGU-Budgetansatz**“ präsentiert.⁴² Er sieht eine globale Gesamtmenge für den CO₂-Ausstoß aus fossilen Quellen (*Globalbudget*) für den Zeitraum bis zum Jahr 2050 vor. Da jedem Menschen gleiche Emissionsrechte zustehen sollten, soll diese Menge CO₂ gemäß der Bevölkerungsstärke auf die einzelnen Staaten verteilt werden. Daraus ergeben sich nationale Emissionsbudgets, aus denen Reduktionsverpflichtungen für einzelne Staaten abgeleitet werden können.

Zur Ausgestaltung des Budgetansatzes stellt der WBGU zwei politische Optionen zur Diskussion: Die Option I „Historische Verantwortung“ sieht eine gleichmäßige Pro-Kopf-Aufteilung des globalen kumulativen CO₂-Budgets zwischen 1990 und 2050 vor; die Option II „Zukunftsverantwortung“ empfiehlt eine gleiche Pro-Kopf-Verteilung der zukünftig noch zulässigen CO₂-Emissionen ab sofort bzw. ab dem Inkrafttreten eines neuen Klimaschutzvertrags.

Option I entspricht dem Verursacherprinzip auch rückwirkend für den Zeitraum ab 1990. Da sie nach Auffassung des WBGU die Handlungsspielräume der Industrieländer aber extrem einengen würde, erscheint sie politisch nur schwer durchsetzbar. Denn nach den Berechnungen in diesem Szenario hätten die USA, Russland, aber auch Deutschland bereits bis 2010 mehr CO₂ emittiert, als ihnen nach diesem Ansatz für den gesamten Zeitraum bis 2050 zustünde.⁴³

Aus diesem Grund empfiehlt der Beirat Option II, die sich an der Verantwortung aller Staaten für die zukünftigen Emissionen orientiert. Der historischen Verantwortung könne zusätzlich durch pauschale Kompensationsleistungen der Industrieländer an die Schwellen- und Entwicklungsländer Rechnung getragen werden.⁴⁴

Aber auch bei dieser Option hätten die USA ihr Emissionsbudget für die Jahre 2010–2050 bereits nach sechs Jahren aufgebraucht, Deutschland nach zehn Jahren und selbst China bereits nach 24 Jahren (vgl. Tabelle 1).⁴⁵

39 Zitiert nach Haas (2007).

40 Ebd.

41 Vgl. Höhne et al. (2005), S. 101ff.

42 Vgl. WBGU (2009).

43 Ebd., S. 26.

44 Ebd., S. 27.

45 Unter Annahme konstanter Emissionen auf dem Niveau des Jahres 2008, vgl. WBGU (2009), S. 28.

Tabelle 1

**Der WBGU-Budgetansatz (Option II „Zukunftsverantwortung“):
Anwendung auf ausgewählte Länder**

Land	Anteil an Weltbevölkerung im Jahr 2010 (Schätzung, in %)	Budget 2010–2050 (Mrd. t CO ₂)		Emissionen im Jahr 2008 (Schätzung, Mrd. t CO ₂)	Reichweite des Budgets bei jährlichen Emissionen wie 2008 (Jahre)
		Gesamter Zeitraum	pro Jahr		
Deutschland	1,2	9,0	0,22	0,91	10
USA	4,6	35,0	0,85	6,1	6
China	20,0	148,0	3,6	6,2	24
Brasilien	2,8	21,0	0,52	0,46	46
Burkina Faso	0,24	1,8	0,043	0,00062	2.892
Japan	1,8	14,0	0,34	1,3	11
Russland	2,0	15,0	0,37	1,6	9
Mexiko	1,6	12,0	0,29	0,46	26
Indonesien	3,4	25,0	0,62	0,38	67
Indien	18,0	133	3,2	1,5	88
Malediven	0,0058	0,043	0,0011	0,00071	61
EU	7,2	54,0	1,3	4,5	12
Welt	100,0	750,0	18,0	30,0	25

Quelle: WBGU (2009), S. 28.

Da selbst eine drastische Senkung der Pro-Kopf-Emissionen kurzfristig nicht ausreichen würde, um das Überschreiten der nationalen Emissionsbudgets zu verhindern, müssten vor allem die USA und andere Industrieländer Emissionsrechte von denjenigen Ländern erwerben, die diese nicht benötigen. Zu diesem Zweck empfiehlt der WBGU

„(...) dringend die möglichst uneingeschränkte und effiziente weltweite Bewirtschaftung der nationalen Budgets im Rahmen eines globalen CO₂-Emissionshandelssystems. Dies setzt voraus, dass die nationalen Budgets zu handelbaren Rechten erklärt werden.“⁴⁶

Vor dem Hintergrund der ambivalenten Erfahrungen mit der Umsetzung des Kyoto-Protokolls gibt es gegenüber diesem Vorschlag

unter Wissenschaftler/innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen erhebliche Vorbehalte.⁴⁷ So heißt es beispielsweise in einer Stellungnahme des Wuppertal-Instituts für Klima, Umwelt, Energie zum geplanten 2015-Klimaabkommen klipp und klar:

„Emission targets should arguably not be tradable and bankable by governments to reduce the incentives to adopt weak commitments and to prevent targets from becoming a cap on ambition.“⁴⁸

Ein weiteres Problem bei allen Vorschlägen, die auf dem Prinzip einheitlicher Pro-Kopf-Emissionsrechte basieren, besteht darin, dass sie nicht zwischen den einzelnen Emissionseinheiten

⁴⁶ WBGU (2009), S. 23.

⁴⁷ Vgl. z.B. Brunnengräber et al. (2008), S. 110ff.

⁴⁸ Sterk et al. (2013), S. 15.

unterscheiden, also die erste Tonne emittiertes CO₂ genauso behandeln wie etwa die zehnte. Sunita Narain fordert dagegen, zwischen lebensnotwendigen Emissionen und „Luxusemissionen“ zu differenzieren. Ihr Plädoyer lautet:

„(...) the world needed to differentiate between the emissions of the poor – from subsistence paddy cultivation or animals rearing – and that of the rich – from, say, cars. Survival emissions were not equivalent to luxury emissions, anyway.“⁴⁹

Das Oxford-Maß der Leistungsfähigkeit (Oxford Capability Measure)

Ein grundsätzlich anderes Maß für die Lastenteilung beim Klimaschutz schlagen Benito Müller und seine Kolleginnen und Kollegen vom Oxford Institute for Energy Studies vor.⁵⁰ Sie richten ihr Augenmerk nicht auf die (historische) Verantwortung der Länder, gemessen z.B. am CO₂-Ausstoß, sondern auf deren jeweiligen Fähigkeiten (*respective capabilities*), die mit dem Klimawandel verbundenen Lasten und Kosten zu tragen.

Zwei Fragen stehen für sie im Zentrum:

1. Wie können die Kosten/Lasten, die mit dem Klimawandel verbunden sind, gerecht zwischen allen Ländern aufgeteilt werden?
2. Wie kann ein faires System der Einstufung (*graduation*) der Länder konzipiert werden?

Zur Beantwortung dieser Fragen konzentrieren sie sich auf die ökonomische Leistungsfähigkeit der Länder im Sinne ihrer Zahlungsfähigkeit (*ability to pay*). Diese wird auch von politischen Prioritäten bzw. Verpflichtungen in anderen Bereichen beeinflusst. An erster Stelle nennen die Autoren in diesem Zusammenhang das Ziel der Armutsbekämpfung. Um die tatsächliche Zahlungsfähigkeit für klimarelevante Zwecke zu ermitteln, orientieren sich die Oxford-Wissenschaftler an Grundprinzipien der Einkommensbesteuerung. Dort wird zwischen dem Bruttoeinkommen und dem zu versteuernden Einkommen unterschieden, das man nach Abzug von Freibeträgen und Sonderausgaben erhält. Analog dazu schlagen die Autoren das sogenannte Oxford-Maß der Leistungsfähigkeit

(*Oxford Capability Measure, OCM*) vor, das man erhält, indem man vom Brutto-Maß der Leistungsfähigkeit (*gross capability measure*) armutsbezogene Anpassungen der Leistungsfähigkeit (*Poverty Capability Adjustments, PCA*) subtrahiert.

Als Brutto-Maß ökonomischer Leistungsfähigkeit schlagen die Autoren eine Kombination aus dem Bruttoinlandsprodukt (BIP, als Maß der Wirtschaftskraft eines Landes) und dem BIP pro Kopf (als Maß für den Wohlstand eines Landes) vor. Von diesem Brutto-Maß subtrahieren sie das Armutsmaß PCA. Dieses ermitteln sie durch Multiplikation von drei Faktoren: Der Bevölkerungszahl, dem Multidimensionalen Armutsindex (*Multidimensional Poverty Index, MPI*)⁵¹ und einem generellen „Armutsrabatt“ (*general poverty capability allowance*), der die Situation der ärmsten Länder (*Least Developed Countries, LDCs*) besonders berücksichtigt. Ergebnis ist das OCM, das somit beschreibt, welchen Beitrag ein Land zur Finanzierung der Kosten des Klimawandels leisten kann, wenn es gleichzeitig seine Pflichten zur Armutsbekämpfung erfüllt. Mit anderen Worten, für Benito Müller und seine Kolleginnen und Kollegen hat die Armutsbekämpfung auf nationaler Ebene Vorrang vor der Finanzierung der Klimakosten. Für ein reiches Land wie Deutschland sind das Brutto-Maß der Leistungsfähigkeit und das OCM mehr oder weniger identisch; für ein armes Land kann das Maß dagegen gegen Null tendieren oder (im Fall der LDCs) sogar negative Werte annehmen. Diese Länder müssen demnach ihre gesamte Wirtschaftskraft zur Bekämpfung der Armut einsetzen und haben keinerlei finanziellen Spielraum für klimabezogene Maßnahmen.

Einkommensunterschiede innerhalb eines Landes werden bei diesem Ansatz bewusst nicht berücksichtigt. Dem Argument, dass es auch in den ärmsten Ländern eine reiche Oberschicht gibt, die als Teil der *global rich* zur Finanzierung der Kosten des Klimawandels herangezogen werden könnte,⁵² begegnen die Wissenschaftler/innen mit dem Aristotelischen Grundsatz der Gleichbehandlung,

51 Zur Konzeption des MPI vgl. www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index.

52 Diese Forderung vertreten z.B. Chakravarty et al. (2009), die vorschlagen, dass zur Emissionsminderung grundsätzlich die „world's high CO₂-emitting individuals“ in allen Ländern der Erde herangezogen werden sollten.

49 Narain (2009), S. 9.

50 Vgl. Müller/Mahadeva (2013).

nach dem Gleiche gleich und Ungleiche ungleich zu behandeln seien. Wenn die Reichen in den Entwicklungsländern zur weltweiten Klimafinanzierung beitragen sollen, müssten die Reichen in den Industrieländern gleichermaßen zur weltweiten Armutsbekämpfung beitragen. Sie kommen zu dem Schluss:

„In an ideal world, this could take place through a (progressive) global income tax, levied by a world government that would ensure that both the plight of the global poor and the cost of climate change are addressed. In the absence of such a regime that tackles both issues on an equal footing, however, Aristotle’s imperative cannot be evoked because the case of the rich living in developing countries and the rich living in the developed world are not alike.“⁵³

Es ist allerdings fragwürdig, ob unbedingt eine Weltregierung nötig wäre, um simultane Verpflichtungen der Reichen zur Armutsbekämpfung und zum Klimaschutz international durchzusetzen. Eine wirkungsvolle Post-2015-Entwicklungsagenda könnte eben diesem Zweck dienen.

Zudem ist die strikte Trennung zwischen Armutsbekämpfung und Klimaschutz ohnehin eher akademischer Natur. In der Praxis bestehen vielfältige positive (wie auch negative) Wechselbeziehungen: Maßnahmen zur Eindämmung und zur Anpassung an den Klimawandel können armutsmindernd wirken; umgekehrt können Maßnahmen zur Armutsbekämpfung auch positive Klimaeffekte haben, beispielsweise durch die Schaffung von *green jobs*.

Eine weitere Kritik am Oxford-Ansatz betrifft seinen selektiven Fokus auf die *respective capabilities*, und damit auf lediglich einen Teilaspekt des CBDR-RC-Prinzips. Der Aspekt der unterschiedlichen Verantwortung der Staaten bleibt bewusst ausgeklammert. Die Autoren weisen allerdings darauf hin, dass sich ihr Maß der Leistungsfähigkeit problemlos mit einem Maß für die unterschiedliche Verantwortung kombinieren ließe. Sie selbst unternehmen diesen Versuch mit ihrem „Oxford-Ansatz“ allerdings nicht.

Der Vorschlag des „Süd-Nord Dialog – Gerechtigkeit im Treibhaus“

Bereits 2004 hat eine Gruppe von 14 Wissenschaftler/innen aus allen Weltregionen, vornehmlich den Ländern des globalen Südens, den Versuch unternommen, ein Modell für die faire Aufteilung von Klimaschutzpflichten zu entwickeln, das sowohl Aspekte der Verantwortung als auch der Leistungsfähigkeit der Länder sowie die unterschiedlichen Potentiale für Emissionsreduzierungen berücksichtigt.

Dies geschah im Rahmen des „Süd-Nord Dialog – Gerechtigkeit im Treibhaus“, der vom Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie und dem südafrikanischen Energy Research Center initiiert worden war. Ergebnis dieses Dialogs war der gemeinsame Vorschlag für ein angemessenes und gerechtes globales Klimaabkommen (*„proposal for an adequate and equitable global climate agreement“*).⁵⁴

Darin schlägt die Gruppe vor, zur fairen Aufteilung von Klimaschutzpflichten sämtliche Länder der Erde nach folgenden drei Prinzipien und den dazugehörigen Indikatoren zu differenzieren:⁵⁵

Verantwortung eines Landes im Sinne seines Beitrags zur Klimaveränderung durch den Ausstoß von Treibhausgasen.

➤ Indikator: Kumulierte CO₂-Emissionen pro Kopf der Bevölkerung seit 1990.⁵⁶

Leistungsfähigkeit eines Landes, aufgrund seiner wirtschaftlichen und finanziellen Möglichkeiten zur Bewältigung der Klimaprobleme beizutragen.

➤ Indikatoren: Index für menschliche Entwicklung (*Human Development Index, HDI*) und BIP pro Kopf (in Kaufkraftparitäten).

Potential eines Landes, den Ausstoß von Treibhausgasen zu reduzieren.

➤ Indikatoren: Emissionsintensität (CO₂/BIP), Treibhausgasemissionen pro Kopf, Wachstum der Emissionen seit 1990.

⁵⁴ Vgl. Ott et al. (2004).

⁵⁵ Vgl. ebd. S. 26f.

⁵⁶ Das Jahr 1990 wurde mit der Begründung gewählt, dass in diesem Jahr der erste Assessment Report des IPCC erschienen war, auf dessen Grundlage die Politik den Klimawandel seitdem als dringliche Angelegenheit zu behandeln hatte.

Der Vorschlag des Süd-Nord-Dialogs sieht vor, durch die gleichgewichtete Kombination der Indikatoren für Verantwortung, Leistungsfähigkeit und Potential einen Index zu ermitteln, mit dessen Hilfe die Länder in unterschiedliche Gruppen eingeteilt werden. Dabei bleibt die ursprüngliche Einteilung in die Länder des Annex I und Annex II der Klimarahmenkonvention sowie die Nicht-Annex-I-Länder bestehen. Zusätzlich werden aber die Nicht-Annex-I-Länder, das heißt die klassischen Entwicklungsländer, in vier Gruppen untergliedert. Somit wird die Welt in insgesamt sechs Ländergruppen mit unterschiedlichen Klimaschutzpflichten eingeteilt:

Die Annex II-Länder, d.h. die klassischen westlichen Industrieländer (25 Länder)

Die Annex I-Länder, die nicht zugleich Annex II-Länder sind, überwiegend die Länder Osteuropas, wie z.B. Russland (15 Länder).

Die neuen Industrieländer (*Newly Industrialized Countries, NICs*), z.B. Südkorea und Singapur (15 Länder).

Die sich rasch industrialisierenden Entwicklungsländer (*Rapidly Industrializing Developing Countries, RIDCs*), wie z.B. Brasilien, China, Mexiko und Südafrika (37 Länder).

Die übrigen Entwicklungsländer (*Other Developing Countries, ODCs*), wie Indien, Ägypten und Venezuela (39 Länder).

Die ärmsten Entwicklungsländer, d.h. die LDCs (49 Länder).

Je nach Indikatorenwerten ergeben sich für die jeweiligen Ländergruppen hohe, mittlere oder niedrige Potentiale, Verantwortlichkeiten und ökonomische Möglichkeiten für Klimaschutzmaßnahmen. Daraus lassen sich wiederum entsprechende Verpflichtungen zur Emissionsminderung und zum Finanz- und Technologietransfer ableiten (s. Tabelle 2). Der Vorschlag des Süd-Nord-Dialogs belässt es allerdings bei der generellen Klassifizierung der Ländergruppen ohne dies in konkrete Zahlen zu übersetzen.

Der Vorschlag des Süd-Nord-Dialogs ist der erste umfassende Versuch, alle Aspekte des CBDR-RC-Prinzips in allgemeine Politikempfehlungen zu übersetzen. Der Teufel steckt aber wie so oft im Detail. So ist beispielsweise die Einstufung der Länder des Südens in unterschiedliche Entwicklungsgruppen diskussionswürdig. Die Umweltforscher Paul Baer und Tom Athanasiou vom Klima-Think Tank EcoEquity beurteilen sie als „*somewhat arbitrary (and problematic!)*“.⁵⁷

Die ökonomischen Grenzen zwischen den verschiedenen Ländergruppen lassen sich nicht eindeutig definieren, in der Praxis sind die Übergänge eher fließend. Andererseits sind die Länder innerhalb einer Gruppe keineswegs homogen, sie gleichzube-handeln wäre gleichermaßen problematisch.

In Südkorea ist das BIP pro Kopf inzwischen höher als in Portugal, in Uruguay höher als in Polen und im afrikanischen Botswana haben die Menschen im statistischen Durchschnitt ein größeres Einkommen als in Rumänien oder Bulgarien. Angesichts der dynamischen Veränderungen in der Weltwirtschaft stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die Aufteilung der Länder in verschiedene „Schubladen“ überhaupt noch zeitgemäß ist. Politisch umstritten wird jeder Versuch der Neukategorisierung von Ländern allemal sein. Vor diesem Hintergrund kommen Baer und Athanasiou zu dem Schluss:

„*All in all, there are lots of categories and lots of graduation events, many of which would be controversial within the graduating countries. Clearly, the system is useful in indicative terms. Just as clearly, it would be difficult in practice.*“⁵⁸

Als Alternative schlagen die Wissenschaftler von EcoEquity mit dem Greenhouse Development Rights Framework ein Modell vor, das einen flexibleren Referenzrahmen zur Umsetzung des CBDR-RC-Prinzips liefert und gleichzeitig dem Recht auf (nachhaltige) Entwicklung einen größeren Stellenwert einräumt.

57 Baer/Athanasiou (2007), S. 23.

58 Ebd. S. 24.

Tabelle 2

„Gerechtigkeit im Treibhaus“: Differenzierte Ländergruppen – differenzierte Klimaschutzpflichten

	Annex II	Annex I, aber nicht Annex II	NICs	RIDCs	ODCs	LDCs
Potential						
CO ₂ /BIP (2000)	mittel	sehr hoch	hoch	mittel	mittel	niedrig
Pro-Kopf-Treibhausgas-emissionen (2000)	sehr hoch	hoch	hoch	mittel	niedrig	niedrig
Wachstum der CO ₂ -Emissionen (1991–2000)	enge Bandbreite	weite Bandbreite	weite Bandbreite	weite Bandbreite	weite Bandbreite	weite Bandbreite
Verantwortung						
Kumulierte CO ₂ -Emissionen pro Kopf (1990–2000)	sehr hoch	hoch	hoch	niedrig	niedrig	sehr niedrig
Leistungsfähigkeit						
BIP pro Kopf (2000)	sehr hoch	mittel	mittel	mittel	niedrig	sehr niedrig
HDI (2000)	sehr hoch	hoch	hoch	mittel	mittel	niedrig
Verpflichtung zur Emissionsminderung (Art der Verpflichtung)						
	strikt verbindliche absolute Reduktionsziele	verbindliche absolute Reduktionsziele	absolute Grenzwerte oder Reduktionsziele	absolute Grenzwerte, wenn Finanz- u. Technologietransfer von Annex-I-Ländern	keine Zielvorgaben	keine Zielvorgaben
Verpflichtung zum Finanz- und Technologietransfer						
	strikt verbindliche absolute Reduktionsziele	verbindliche absolute Reduktionsziele	absolute Grenzwerte oder Reduktionsziele	absolute Grenzwerte, wenn Finanz- u. Technologietransfer von Annex-I-Ländern	keine Zielvorgaben	keine Zielvorgaben

Quelle: Ott et al. (2004), S. 34 (vereinfachte Darstellung).

Das Greenhouse Development Rights Framework

Das Greenhouse Development Rights (GDR) Framework ist das bislang wohl ausgefeilteste Modell, das CBDR-Prinzip in die Praxis umzusetzen. Es wurde gemeinsam von Paul Baer und Tom Athanasiou von EcoEquity und Sivan Kartha vom Stockholmer Umweltinstitut 2007 publiziert und seitdem kontinuierlich weiterentwickelt.⁵⁹

Auch in diesem Modell geht es primär um die Frage, wie die Klimaschutzpflichten gerecht zwischen allen Ländern aufgeteilt werden können, insbesondere mit Blick auf die notwendige Reduzierung der CO₂-Emissionen. Zur Differenzierung der Länder schlägt der GDR-

⁵⁹ Vgl. Baer et al. (2008), die aktualisierte Kurzfassung bei Kartha et al. (2012), und die spezielle Website <http://gdrights.org/>.

Ansatz vor, sowohl ihre historische Verantwortung als auch ihre wirtschaftliche Kapazität zu berücksichtigen.

Als Indikator für die historische Verantwortung verwendet das GDR-Modell die kumulierten Pro-Kopf-Emissionen von Treibhausgasen, z.B. seit dem Jahr 1990. Indikator für die ökonomische Kapazität ist das BIP pro Kopf (in Kaufkraftparitäten). Beide Indikatoren kombiniert das Modell zum Responsibility and Capacity Index (RCI).

Das GDR-Modell versteht sich bewusst nicht als ein in Stein gemeißelter Vorschlag mit eindeutig vorgegebenen Indikatorenwerten. Es soll vielmehr einen flexiblen Analyserahmen liefern, der je nach Prioritätensetzung zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann. Im Internet-basierten GDR-Kalkulator der Initiative⁶⁰ können z.B. als Basisjahre zur Quantifizierung der historischen Verantwortung entweder die Jahre 1850, 1950 oder 1990 verwendet werden.

Je nach Wahl der Obergrenze für die Erderwärmung (z.B. 1,5 oder 2 Grad Celsius) ergeben sich andere Werte für die akzeptierte Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre, und damit auch andere Werte für die verbleibende Menge zulässiger Emissionen.

Und auch für die Gewichtung von Verantwortung und Kapazität im RCI gibt es unterschiedliche Variationsmöglichkeiten, von der Gleichgewichtung beider Faktoren bis zur vollständigen Ungleichgewichtung. So könnten im Index entweder die historische Verantwortung der Länder oder ihre ökonomische Kapazität mit Null gewichtet und damit überhaupt nicht berücksichtigt werden.

Als Novum betont der GDR-Ansatz das Recht auf Entwicklung, wie es in der gleichnamigen UN-Erklärung von 1986 verankert ist.⁶¹ Daraus leitet er als dritte Komponente der Lastenteilung einen Entwicklungs-Schwellenwert (*development threshold*) ab. Er markiert ein Mindestmaß wirtschaftlichen Wohlstands, gemessen am BIP pro Kopf, das dem steuerlichen Existenzminimum vergleichbar ist. Damit alle Länder das Recht auf Entwicklung ver-

wirklichen können, sollte Einkommen unterhalb dieses Schwellenwertes nicht bei der Berechnung der klimabezogenen Pflichten berücksichtigt werden. Als Entwicklungs-Schwellenwert nennen die Autoren 2012 ein Pro-Kopfeinkommen von 23 US-Dollar/Tag bzw. rund 8.500 US-Dollar/Jahr (in Kaufkraftparitäten 2010). Dieser Wert liegt bewusst wesentlich höher als das klassische Maß extremer Armut (1,25 US-Dollar/Tag) und markiert eine Einkommensschwelle, oberhalb derer die Autoren die „globale Mittelschicht“ ansiedeln (nicht zu verwechseln mit der wohlhabenderen Mittelschicht in den Industrieländern). Nur diese globale Mittel- (und Ober-)schicht sollte die Lasten des Klimaschutzes tragen – dies aber in allen Ländern der Welt.

Die Autoren des GDR-Modells weisen ausdrücklich darauf hin, dass auf diese Weise auch das Ausmaß an Einkommensungleichheit in einem Land berücksichtigt wird. Im Falle von zwei Ländern mit identischen durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen würde dem Land mit größerer Ungleichheit eine größere ökonomische Kapazität zugewiesen (und damit auch eine größere Pflicht, zum Klimaschutz beizutragen); denn in diesem Land entfielen ein größerer Anteil des Volkseinkommens auf Personen, deren Einkommen über dem Entwicklungs-Schwellenwert liegt.⁶² Die gleiche Methode wenden die Autoren auch auf den Aspekt der historischen Verantwortung an. Dabei gehen sie von der (vereinfachten) Annahme aus, dass Pro-Kopf-Emissionen und BIP pro Kopf in einem Land identisch verteilt sind. Alle Emissionen, die mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter dem Entwicklungs-Schwellenwert korrespondieren, werden bei der Kalkulation der Verantwortung eines Landes nicht berücksichtigt.⁶³

Wendet man das GDR-Modell auf die Praxis an, kommt man für das Jahr 2014 exemplarisch zu folgendem Ergebnis: Nimmt man das Jahr 1990 als Basisjahr für die Kumulierung der Treibhausgasemissionen, geht von der gleichen

60 Vgl. www.gdrights.org/calculator/.

61 Vgl. UN Dok. A/RES/41/128 vom 4. Dezember 1986.

62 Vgl. Baer/Athanasίου (2007), S. 30.

63 Vgl. dazu auch Chakravarty et al. (2009), die, wie bereits oben erwähnt, vorschlagen, die Verpflichtungen zur Emissionsminderung grundsätzlich nicht auf Staaten, sondern auf die „world's high CO₂-emitting individuals“ zu beziehen. Sie wenden auf diese Weise das CBD-Prinzip nicht auf Länder, sondern auf Einzelpersonen an.

Gewichtung von historischer Verantwortung und ökonomischer Kapazität der Länder aus und setzt den Entwicklungs-Schwellenwert bei 8.500 US-Dollar an, ergibt sich für die Industrieländer (Annex I) ein RCI von 73, für die Entwicklungsländer (Nicht-Annex I) von 27 (vgl. Tabelle 3). Das heißt, die Industrieländer müssten 73 Prozent

der Klimaschutzanstrengungen übernehmen, die Entwicklungsländer 27 Prozent. Dieses Verhältnis würde sich bis 2030 als Folge des Wirtschaftswachstums und des erhöhten Ausstoßes an Treibhausgasen vor allem in China sukzessive annähern.

Tabelle 3

Ein Maß der Klimagerechtigkeit: Der Responsibility and Capacity Index (RCI)

Land oder Ländergruppe	Bevölkerung (in Mio.)	Bevölkerung (in %)	Bevölkerung über der Entwicklungsschwelle (in %)	BIP (in Mrd. US-\$ von 2010)	BIP (in %)	BIP/Kopf (in US-\$ von 2010)	BIP/Kopf (2005 \$US PPP/cap)	Kapazität (in %)	Verantwortung (in %)	RCI	RCI	RCI
2014											2020	2030
Welt	7.234	100	31	70.687	100	9.771	10.667	100	100	100	100	100
Annex I	1.307	18	86	45.055	64	34.476	30.107	76	79	77	74	68
Annex II	930	13	96	40.867	58	43.925	36.136	71	62	69	66	60
Nicht-Annex I	5.927	82	18	25.632	36	4.324	6.381	24	21	23	26	32
LDCs	864	12	1	742	1	859	1.648	0	0	0	0	0
EU 27	502	7	94	16.569	23	33.027	28.447	27	23	25	23	21
Deutschland	82	1	100	3.484	5	42.746	35.842	6	5	5	6	3
USA	329	5	92	15.717	22	47.706	43.154	29	37	33	32	29
Brasilien	201	3	37	2.380	3	11.814	10.807	3	2	2	2	3
China	1.388	19	29	8.433	12	6.076	9.005	9	5	7	9	14
Indien	1.279	18	6	2.124	3	1.661	3.711	0	0	0	0	1
Südafrika	51	1	35	409	1	7.935	10.341	0	1	1	1	1
Russland	138	2	65	1.722	2	12.434	16.804	2	6	4	4	4

Datenversion: 6.6.2 (3. Februar 2014) Calculator-Version: 2.0.3., Werte gerundet.

Annahmen: Entwicklungs-Schwellenwert: 8.500 US-Dollar (in Kaufkraftparitäten), Gleichverteilung von Kapazität (50%) und Verantwortung (50%), Basisjahr zur Berechnung der historischen Verantwortung: 1850, globale Emissionen in Einklang mit strenger 2 Grad Celsius-Obergrenze der Erderwärmung (zur genauen Methodik vgl. <http://www.gdrights.org/calculator>).

In der Praxis hätte die Aufteilung der Welt in Annex I und Nicht-Annex-I damit keine Bedeutung mehr. Auch die Frage, ob Länder wie Südkorea oder Singapur in die Liga der Annex-I-Länder aufsteigen sollten, wäre nicht länger relevant. Denn das GDR-Modell berücksichtigt kontinuierlich die ökonomischen und ökologischen Veränderungen der einzelnen Länder und passt ihre Klimaschutzverpflichtungen entsprechend dynamisch an.

Eben dies wird in den Ländern des globalen Südens häufig noch als Gefahr empfunden, bedeutete es doch, die Brandmauer (*firewall*) zwischen Annex I- und Nicht-Annex-I-Ländern faktisch einzureißen. Für die GDR-Autoren blieben die Interessen der Länder des Südens in dem vorgeschlagenen Modell aber dennoch gewahrt. Ihre Begründung:

*„It defines and quantifies national obligations in a way that explicitly safeguards a meaningful right to development. It accepts the developing-country negotiators’ claim that they can only accept a regime that protects development, and just as importantly it tests the willingness of the industrialised countries to accept such a regime.“*⁶⁴

Die Autoren räumen aber zugleich ein, dass eine kurzfristige Einigung der Regierungen auf einen derart grundsätzlich neuen Rahmen der Lasten- und Kostenteilung zwischen den Ländern nicht zu erwarten sei. Erforderlich sei zunächst eine Phase der Vertrauensbildung, in der sowohl die Länder des Nordens als auch des Südens durch unilaterale Klimaschutzmaßnahmen ihre Kompromissbereitschaft demonstrieren müssten.⁶⁵

Das Greenhouse Development Rights Framework wurde seit seiner ersten Veröffentlichung 2007 nicht nur von den eigenen Autoren kontinuierlich weiterentwickelt sondern auch von zahlreichen Wissenschaftler/innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen aufgegriffen und modifiziert.⁶⁶ Das Modell war beispielsweise eine Grundlage für das vom Climate Action Network 2013 vorge-

schlagene Equity Reference Framework. Dieses plädiert dafür, im künftigen Weltklimaabkommen explizit Gerechtigkeitsindikatoren für die Aspekte Angemessenheit, Verantwortung, Kapazität, Bedarf an Anpassung und Bedarf an Entwicklung zu definieren. Mit ihrer Hilfe sollen die Länder gerechte Zusagen für ihre Emissionsreduktions- und Finanzierungsziele formulieren.⁶⁷

Ob dies in den Klima- wie in den Post-2015-Verhandlungen gelingt, wird davon abhängen, inwieweit die Regierungen zum einen bereit sind, das CBDR-Prinzip als grundsätzliches Gerechtigkeitsprinzip zu bestätigen, zum anderen aber neue Maße der Differenzierung zwischen den Ländern zu akzeptieren.

64 Kartha et al. (2012), S. 61.

65 Vgl. ebd. S. 63ff.

66 Vgl. z.B. die Studie der chinesischen Wissenschaftlerin Jing Cao (2008), in der sie das GDR-Modell als Grundlage nimmt, darin aber die historische Verantwortung wesentlich stärker betont und dadurch zu wesentlich höheren RCI-Werten für die klassischen Industrieländer kommt.

67 Vgl. Climate Action Network International (2013a und b). In Deutschland ist vor allem Germanwatch an diesen Diskussionen beteiligt, vgl. Kreft et al. (2013), S. 15f und Kreft/Bals (2013), S. 18ff.

3. Politische Kontroversen um das CBDR-Prinzip

Bei der Rio+20-Konferenz der Vereinten Nationen 2012 stritten die Regierungen bis zur letzten Minute darüber, ob das CBDR-Prinzip explizit im Abschlussdokument erwähnt werden sollte. Und auch beim *Special Event* der UN-Generalversammlung zu MDGs und Post-2015 im September 2013 blieb der Hinweis auf CBDR bis zum Schluss der Verhandlungen „eingeklammert“.

In beiden Fällen setzten sich am Ende nochmals die Länder der G77 durch. So heißt es im Ergebnisdokument des *Special Event*, das von den Regierungen am 25. September 2013 im Konsens verabschiedet wurde:

„We reaffirm all the principles of the Rio Declaration on Environment and Development, including, inter alia, the principle of common but differentiated responsibilities, as set out in principle 7 thereof.“⁶⁸

Dass ein solcher Konsens in New York, wie auch im Jahr zuvor in Rio de Janeiro, nochmals möglich war, lag vermutlich daran, dass die dortigen Beschlüsse lediglich deklaratorischen Charakter hatten und keine konkreten (Zahlungs-) Verpflichtungen nach sich zogen. Bei einem völkerrechtlich verbindlichen Weltklimaabkommen mit konkreten Vereinbarungen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen und der Aufteilung der damit verbundenen Lasten und Kosten wäre die Situation eine völlig andere.

Dies gilt auch für eine Post-2015-Agenda mit universellen Nachhaltigkeitszielen, differenzierten nationalen Zielen und den sich daraus ergebenden finanziellen und institutionellen Konsequenzen (der „globalen Partnerschaft“). Die Post-2015-Agenda wird zwar keine völkerrechtliche, vermutlich aber eine hohe politische Bindungswirkung haben.

Vor Beginn der heißen Verhandlungsphasen 2015 haben die Regierungen sich in Stellung gebracht und ihre grundsätzlichen Positionen zur Zukunft des CBDR-Prinzips verkündet. Welche konkreten Vorstellungen sie über die Verteilung von Rechten und Pflichten im künftigen Klima- und Post-2015-Regime haben, lässt sich daraus nur vereinzelt ablesen. Dennoch ist es wichtig, die Ausgangspositionen der Regierungen für die Verhandlungen genauer unter die Lupe zu nehmen. Denn nur auf dieser Grundlage lassen sich Verhandlungsspielräume ausloten und Kompromissmöglichkeiten realistisch einschätzen. Werden die Regierungen im Jahr 2015 in der Lage sein, sich auf neue Formeln für den gerechten Ausgleich von Rechten und Pflichten zwischen allen Ländern zu einigen? Nur wenn dies gelingt, sind Schritte hin zu weltweit nachhaltigen Entwicklungspfaden politisch möglich.

Vereinigte Staaten

Die USA haben zwar die Klimarahmenkonvention und die Rio-Erklärung 1992 unterzeichnet, sich aber von dem darin enthaltenen Prinzip 7 über die gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortung von Anfang an distanziert. Noch in Rio gab die amerikanische Delegation folgende Interpretation von Prinzip 7 zu Protokoll:

„The United States understands and accepts that principle 7 highlights the special leadership role of the developed countries, based on our industrial development, our experience with environmental protection policies and actions, and our wealth, technical expertise and capabilities. The United States does not accept any interpretation of principle 7 that would imply a recognition or acceptance by the United States of any international obligations or liabilities, or any diminution in the responsibilities of developing countries.“⁶⁹

68 UN General Assembly (2013), Pkt. 18.

69 UN General Assembly (1992), Chapter IV, B, Pkt. 16.

Diese Grundhaltung kennzeichnet seitdem die US-amerikanische Politik. 1997 bekräftigte der amerikanische Senat mit seiner Byrd-Hagel Resolution, dass die USA keinem internationalen Klimaabkommen zustimmen werden, das nicht auch spezifische Verpflichtungen für die Entwicklungsländer zur Begrenzung oder Reduzierung von Treibhausgasen vorsehe.⁷⁰ Diese Resolution verhinderte praktisch den Beitritt der USA zum Kyoto-Protokoll und ist seitdem ein Leitprinzip amerikanischer Klimapolitik. Die amerikanische Umweltjuristin Cinnamon Carlarne beschreibt die US-Position folgendermaßen:

„Rather than rejecting the principle of CBDR, the Byrd-Hagel Resolution reframed the CBDR debate to include questions over the best way to meaningfully differentiated commitments under the climate change regime as opposed to interpreting CBDR as placing the full brunt of commitments on industrialized nations. Since adopting the Byrd-Hagel Resolution in 1997, the US has consistently challenged any interpretation of CBDR that exempts developing countries from legally binding commitments under the international climate regime.“⁷¹

Diese Haltung spiegelt sich auch in den Positionen der USA in den aktuellen Klima- und Post-2015-Debatten wider. Zum einen vermeiden sie darin jeglichen Hinweis auf die spezifische (historische) Verantwortung der Industrieländer, zum anderen überlassen sie die Definition der jeweiligen Fähigkeiten (z.B. zum Klimaschutz beizutragen) der Selbsteinschätzung der Länder. In einer Stellungnahme der US-Regierung zum 2015-Klimaabkommen vom Oktober 2013 heißt es:

„We advocated an approach to mitigation that relies on nationally determined commitments (...). We understand that there will be variation in type and stringency of commitments among Parties. This is by design, to ensure that each Party is constructing a commitment that reflects its national circumstances and full capabilities.“⁷²

Folgte man dem US-Ansatz, würde es nach 2015 zwar *de facto* unterschiedliche Formen von Klimaschutzverpflichtungen geben, die vor allem die ökonomische Leistungsfähigkeit der Länder widerspiegeln, eine Differenzierung der Länder würde *de jure* aber nicht vorgenommen. Vor allem einer Differenzierung der Verantwortung nach bestimmten Formeln und der Einteilung der Länder in bestimmte Kategorien (gemeint ist vor allem die Einteilung in Annex-I- und Nicht-Annex-I-Länder) erteilen die USA eine Absage:

„We do not see an approach based on formulas or involving categories of Parties, particularly categories designed thirty years before this agreement becomes effective.“⁷³

In ihrer scheinbar kompromisslosen Ablehnung des CBDR-Prinzips in seiner ursprünglichen Version von 1992 werden die USA auch von anderen westlichen Industrieländern wie **Kanada** und **Japan** unterstützt. Die japanische Regierung betont dabei insbesondere die Flexibilität des künftigen Klimaregimes:

„The key to establishing a framework ‘applicable to all Parties’ is a flexible hybrid system in which each Party submits its nationally-determined commitment (emission reduction target and all possible measures) under internationally common accounting rules. In principle, the nature of commitment of each Party should be nationally determined based on its circumstances, taking into consideration its respective responsibility and capabilities as well as the aspect of comparability among commitments (...).“⁷⁴

Gruppe der 77

Die 133 Länder des globalen Südens, die in der G77 zusammengeschlossen sind, halten am CBDR-Prinzip nicht nur unverrückbar fest, sondern bemühen sich auch, dieses Prinzip über den klassischen Umweltbereich hinaus in der gesamten Post-2015-Agenda zu verankern. Die generelle Verhandlungslinie der G77, die sich in den letzten Jahren wie ein roter Faden durch ihre Stellungnahmen bei den Rio+20-, Klima- und Post-2015-Debatten zieht, lautet:

70 Vgl. <http://www.nationalcenter.org/KyotoSenate.html>. Der Name der Resolution geht auf die maßgeblich an der Ausarbeitung beteiligten Senatoren Robert Byrd und Chuck Hagel zurück.

71 Carlarne (2010), S. 339.

72 United States (2013), S. 2.

73 Ebd., S. 3.

74 Japan, Government of (2013), S. 2.

„(...) the principle of common but differentiated responsibilities is the basis of international cooperation in the area of sustainable development, ensuring that developing countries have access to new environmentally sound technology, including through the transfer of that technology and the provision of predictable, new and additional financial support (...).“⁷⁵

Aus Sicht der G77 dient das Prinzip ausschließlich zur Unterscheidung von Industrie- und Entwicklungsländern (bzw. im Klimabereich von Annex-I- und Nicht-Annex-I-Ländern). Jedes Infragestellen dieser Kategorien wertet die G77 als Versuch, die Brandmauer (*firewall*) zwischen den Ländergruppen einzureißen, und als Generalangriff, der die Länder des Südens spalten und dadurch im Sinne einer Strategie des „Teilen und Herrschens“ (*rule and divide*) ihre Verhandlungsmacht schwächen soll – eine Befürchtung, die aus ihrer Warte nicht unbegründet ist.

Selbst die chinesische Regierung warnt mit Blick auf die Klimarahmenkonvention sehr explizit vor jedem Versuch einer Überwindung der klassischen Länderkategorien:

„The dichotomy between developed and developing countries is the very foundation of the Convention regime, and any attempts to modify the Annexes of the Convention or to re-categorize developed and developing countries would delay progress in the Durban Platform process with nothing to come in the end.“⁷⁶

Bei den Klimaverhandlungen betont die G77 vor allem den Aspekt der historischen Verantwortung der Industrieländer für Umweltschädigungen und Klimawandel. Die Wortführerschaft innerhalb der Gruppe hatte dabei lange Zeit **Brasilien**, das bereits 1997 vorgeschlagen hatte, die historischen Emissionen bei der Berechnung von Reduktionszielen zu berücksichtigen.⁷⁷

Mit Blick auf das neue Klimaabkommen spricht sich auch Brasilien dafür aus, die Verpflichtungen zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen auf nationaler Ebene festzulegen, allerdings unter

Berücksichtigung der „historical responsibilities, national circumstances and capacities.“⁷⁸

Wie die historische Verantwortung zu quantifizieren ist, will die brasilianische Regierung weder selbst definieren, noch den einzelnen Ländern überlassen. Stattdessen schlägt sie vor, dass der Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) beauftragt wird, dafür eine Methodologie zu entwickeln. Die brasilianische Regierung fügt hinzu:

„Such reference methodology on historical responsibilities should guide domestic consultation processes for defining mitigation contributions during the post-2020 period. (...) The methodology to be developed by the Panel should be based on Parties' individual cumulative greenhouse gas emissions since 1850.“⁷⁹

Über das brasilianische Konzept der kumulierten historischen Verantwortung besteht unter den Ländern und Ländergruppen des globalen Südens breiter Konsens. Auch die **Allianz der kleinen Inselstaaten** (Alliance of Small Island States, AOSIS) sieht in ihm ein Kernelement des künftigen Klimaabkommens:

„The principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities (CBDR and RC) is at the heart of the Convention. A key for CBDR and RC is the notion of historical responsibilities. Historical emissions by the developed countries are a fact and an important consideration in the new global agreement.“⁸⁰

Zugleich entfernen sich die AOSIS-Staaten von der bisherigen G77-Forderung, zwischen völkerrechtsverbindlichen Klimaschutzregeln für die Industrieländer und freiwilligen Selbstverpflichtungen für die Entwicklungsländer zu unterscheiden. Aus ihrer Sicht sollte das künftige Weltklimaabkommen verbindliche Beiträge aller Länder vorsehen.

75 Vgl. www.g77.org/statement/getstatement.php?id=110908&print=1, Pkt. 11.

76 China, Government of (2013), S. 1.

77 Vgl. Brasilien, Government of (1997).

78 Vgl. Brasilien, Government of (2013), S. 2.

79 Ebd.

80 AOSIS (2013), S. 1f.

„The new global agreement will be legally-binding and ‘applicable to all Parties’, which will require universal participation and contributions from every Party.“⁸¹

Dies bedeutete faktisch die Überwindung der bisherigen Dichotomie von Annex-I- und Nicht-Annex-I-Ländern.

China weist bislang diese Interpretation der „Anwendbarkeit“ des künftigen Klimaabkommens auf alle Länder kategorisch zurück. Der Term *„‘applicable to all parties’ (...) shall by no means suggest or imply uniformity of responsibilities and obligations for all parties in terms of nature, content and magnitude.“⁸²* Auch die chinesische Regierung verweist auf die historische Verantwortung der Industrieländer. Zugleich betont sie, dass wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung für die Länder des Südens oberste Priorität hätten. In diesem Sinn fordert sie mit Blick auf das Ergebnis der Klimaverhandlungen:

„The outcome shall define the differentiated responsibilities between developed and developing countries, reflecting the historical responsibilities of developed countries and giving full consideration to the development stages and respective capabilities of developing countries, bearing in mind that social economic development and poverty eradication are the first and overriding priorities for developing countries.“⁸³

Über das Primat der Armutsbekämpfung sind sich die Länder der G77 weitgehend einig. Länder wie **Bolivien** verweisen dabei ausdrücklich auf das Recht auf Entwicklung:

„Respecting a right to development would imply that the developing countries should be allocated the environmental space necessary to satisfy their development and poverty eradication needs, given the amount of financial and technological support that is made available.“⁸⁴

Mit Blick auf die historische Verantwortung der Industrieländer bedient sich Bolivien ausdrücklich des Konzepts der Klimaschulden.⁸⁵ Seine Forderung lautet:

„The climate debt of developed countries must be repaid (...). What we call for is full payment of the debt owed to us by developed countries for threatening the integrity of the Earth’s climate system, for over-consuming a shared resource that belongs fairly and equally to all people, and for maintaining lifestyles that continue to threaten the lives and livelihoods of the poor majority of the planet’s population. This debt must be repaid by freeing up environmental space for developing countries and particular the poorest communities.“⁸⁶

Bolivien spielt in den Verhandlungen über das künftige Klimaabkommen und die Post-2015-Agenda eine Schlüsselrolle, denn das Land hat 2014 den Vorsitz der G77 inne. Gemeinsam mit China ist Bolivien auch einer der Wortführer der Gruppe gleichgesinnter Entwicklungsländer (**Like-Minded Developing Countries, LMDC**). Dieses lose Staatenbündnis, dem u.a. auch Indien angehört, hat sich 2012 im Kontext der Klimaverhandlungen zusammengeschlossen, um Kernanliegen der G77 koordiniert zu vertreten.⁸⁷ In den Verhandlungen wenden sich die LMDC gegen jede Neuinterpretation des CBDR-Prinzips. Mit Blick auf die Verhandlungsergebnisse fordern sie:

„The principles of equity and CBDR must be reflected in each element of the outcome in an operational manner, which should be consistent with the specific provisions related to the four pillars of the Convention, not utilizing some ‘new concepts’ or ‘dynamic interpretation’ deviating from the principles of the Convention.“⁸⁸

Der Zusammenschluss der LMDC ist auch eine Reaktion auf die zunehmenden Differenzierungstendenzen innerhalb der G77. Vor allem die LDCs und viele Länder Afrikas, die gegenüber dem Klimawandel besonders verwundbar sind, fordern von ihren wirtschaftsstärkeren Partnern in der G77, mehr Verantwortung zu übernehmen.

⁸¹ Ebd., S. 2.

⁸² China, Government of (2013), S. 2.

⁸³ Ebd.

⁸⁴ Bolivia, Republic of (2009), S. 8.

⁸⁵ Vgl. die ausführliche Darstellung dazu in Bolivia, Republic of (2009).

⁸⁶ Zitiert nach Third World Network (2009), S. 5.

⁸⁷ Das erste formellere Treffen der LMDCs fand im Oktober 2012 in Beijing statt. Bei ihm waren folgende Länder vertreten: Bolivien, China, Ecuador, Ägypten, Indien, Malaysia, Nicaragua, Pakistan, Philippinen, Saudi Arabien, Thailand und Venezuela, vgl. <http://dailyindependentnig.com/2012/10/korea-to-host-green-climate-fund-lmdcs-meet/>.

⁸⁸ Like-Minded Developing Countries (2013), S. 3.

LDCs und afrikanische Länder

Aus Sicht der LDCs und vieler afrikanischer Länder muss sich die ökonomische Ausdifferenzierung der Länder des Südens auch im künftigen Klimaregime widerspiegeln. Denn das wirtschaftliche Gefälle zwischen den reicheren und den ärmeren Ländern hat sich in den vergangenen Jahren auch innerhalb der G77 vergrößert. Während sich in Ländern wie China und Indien rasante Wachstumsprozesse vollzogen haben, stagniert die ökonomische Entwicklung in vielen LDCs. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen hat sich in China seit 1990 verzehnfacht, in Bangladesch dagegen weniger als verdoppelt, und in der Demokratischen Republik Kongo ist es infolge des jahrelangen Bürgerkriegs heute niedriger als vor 20 Jahren.⁸⁹

Vor diesem Hintergrund fordert **Äthiopien**, die Verpflichtungen zur Minderung der Treibhausgasemissionen und zur Klimafinanzierung in Zukunft nicht auf die bisherigen Annex-I- bzw. Annex-II-Länder zu begrenzen. In einer Stellungnahme der äthiopischen Regierung vom Februar 2013 heißt es:

„It is not only the greenhouse gas emissions of some developing countries that have dramatically increased since 1992. Their economies have also grown substantively. For these reasons, it will no longer be sufficient to leave mitigation requirements to the Annex I Parties identified 1992, and it may even no longer be sufficient to assign financial support requirements to the Annex II Parties identified as rich in 1992. Therefore, there is a global need to raise ambition for countering climate change more collectively than was seen as necessary in 1992.“⁹⁰

Im Einklang mit dem CBDR-Prinzip macht die äthiopische Regierung einen konkreten Vorschlag für eine revidierte Zusammensetzung der Länderlisten des Annex I und Annex II im künftigen Klimaabkommen.⁹¹

Bei seinem Vorschlag, welche Länder künftig in den Annex I aufgenommen werden sollen, folgt Äthiopien dem Konzept des Budgetansatzes und

gleicher Pro-Kopf-Emissionsrechte. Ausgangsjahr für die Ermittlung des zulässigen Gesamtbudgets an Treibhausgasemissionen ist in diesem Vorschlag bereits das Jahr 1750, als akzeptables Limit der Erderwärmung nennt Äthiopien 1,5 Grad Celsius. Nach dieser Methode lässt sich der faire Anteil eines Landes an den kumulierten Pro-Kopf-Emissionen ermitteln, der dann mit dem tatsächlichen Umfang der Emissionen verglichen wird. Ist das Ergebnis negativ, d. h. hat ein Land seinen fairen Anteil an Emissionsrechten bereits aufgebraucht, wird es auf die Liste der Annex-I-Länder gesetzt, die quantitative Verpflichtungen zur Emissionsreduktion eingehen müssen.⁹²

Während somit das Kriterium für die Aufnahme eines Landes in die Annex I-Liste seine historische Verantwortung für den Klimawandel ist, ist das Kriterium für die Aufnahme in die Annex-II-Liste seine wirtschaftliche Kapazität. Der äthiopische Vorschlag sieht vor, die 194 Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention nach ihrem BIP und ihrem BIP pro Kopf aufzulisten und in beiden Listen den Median, d. h. den Mittelwert aller Länder, zu ermitteln. Die Länder, die sich auf beiden Listen gleichzeitig oberhalb des Medians befinden, sollen in den Annex II aufgenommen werden und damit künftig zur Klimafinanzierung verpflichtet werden. Dies würde die bisherige Annex-II-Liste von 24 Industrieländern (inkl. der Europäischen Gemeinschaft) um zahlreiche Länder des Südens erweitern.

Ähnlich wie Äthiopien argumentieren im Grundsatz auch seine Partnerländer innerhalb der Gruppe der LDCs. **Nepal** erklärt in einer Stellungnahme stellvertretend für die **LDCs**:

„The LDC Group believes that taking full account of current socio-economic realities, in addition to responsibilities, respective capacities and vulnerabilities, is appropriate.“⁹³

89 Vgl. IMF World Economic Outlook Database (www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28).

90 Ethiopia, Government of (2013), S. 2.

91 Vgl. ebd., S. 5ff.

92 Es sei darauf hingewiesen, dass nach Berechnungen des WBGU schon bei weniger strikten Vorgaben (Basisjahr 1990, 2-Grad-Grenze) die USA, Deutschland und viele weitere Industrieländer ihr Emissionsbudget bereits heute aufgebraucht hätten und somit ihre Treibhausgasemissionen sofort auf Null reduzieren müssten.

93 Nepal, Government of (2013), S. 1.

Auch die LDCs betonen, dass dies nicht zu einer Abkehr von den Prinzipien der Klimarahmenkonvention, allen voran dem CBDR-Prinzip, führen dürfe. Dennoch fordern sie im Endeffekt die Überwindung der klassischen Zweiteilung der Welt in Industrie- und Entwicklungsländer:

„The aim must be to find solutions so that all countries can be encouraged to take on the highest possible levels of mitigation ambition and action, allowing for some degree of differentiation for developed countries, emerging economies, middle income countries, the most vulnerable and the least developed countries based on agreed criteria.“⁹⁴

Aber es sind nicht nur die LDCs, die aus dem bisherigen Konsens der G77 nun gelegentlich ausscheren. Auch **Südafrika** geht mit seinen Vorschlägen in den Klimaverhandlungen über die klassischen G77-Positionen hinaus. Für das künftige Klimaabkommen fordert es nicht allein für die Industrieländer sondern für alle Länder rechtsverbindliche Verpflichtungen. Sein Appell lautet:

„The new legal instrument must be a legally binding protocol under the Convention with sufficiently ambitious targets/commitments/actions for all Parties based on the principle of equity and CBDR&RC. (...) There should furthermore be differentiated legally binding individual commitments for all Parties.“⁹⁵

Auch Südafrika plädiert dafür, die Klimaschutzverpflichtungen zunächst auf nationaler Ebene festzulegen. Sie sollen aber dann *ex ante* auf ihre Angemessenheit hin überprüft werden. Dabei erwähnt die südafrikanische Regierung als mögliches Instrument das vom Climate Action Network vorgeschlagene Equity Reference Framework:

„A process of assessing the adequacy and fairness of these targets/commitments/actions against the demands of science and/or an equity tool, such as an equity reference framework (ERF), will also be part of this process.“⁹⁶

Damit stellt sich Südafrika politisch zwischen die strukturkonservativen Positionen der LMDC auf der einen Seite und die Forderung der Länder des Nordens nach wesentlich flexibleren und dynamischen Mechanismen im künftigen Klimaregime auf der anderen Seite – und sitzt damit praktisch zwischen allen Stühlen.

Environmental Integrity Group (EIG)

Ein praktisches Beispiel für die Überwindung der Länderkategorisierung in Annex I und Nicht-Annex I bietet die Environmental Integrity Group (EIG). Bei ihr handelt es sich um eine informelle Ländergruppe innerhalb der Klimaverhandlungen, die im Jahr 2000 auf Initiative der Schweiz gegründet wurde. Neben der Schweiz gehören zu der Gruppe Mexiko, Südkorea, Liechtenstein und Monaco.

Die EIG hat eine gewisse Vorreiterfunktion, weil sie die einzige Gruppe in den Klimaverhandlungen ist, die sich aus Annex-I- und Nicht-Annex-I-Ländern zusammensetzt. Ihr Ziel ist es vor allem, die Verantwortung der Schwellenländer beim internationalen Klimaschutz zu stärken. Konsequenterweise plädiert die Gruppe in den laufenden Verhandlungen dafür, das CBDR-Prinzip flexibler anzuwenden und die veränderten wirtschaftlichen Realitäten im neuen Klimaabkommen stärker zu berücksichtigen. Sie stellt fest:

„An ambitious response to climate change will only be possible if everyone does its fair share. As such CBDR/RC, equity and the other principles of the Convention shall be seen as an enabler of action that will need to be operationalized across different elements of the 2015 Agreement. A dynamic and flexible framework for the participation of all Parties is necessary for allowing increase of ambition and development in differentiation reflecting the changing economic realities, national circumstances, common but differentiated responsibilities and respective capabilities.“⁹⁷

Die Positionen der EIG ähneln bis in die Wortwahl manchen Stellungnahmen der Europäischen Union. Daher verwundert es nicht, dass die Gruppe in Kreisen der G77 weniger als Brückenbauer zwischen den Länderblöcken sondern eher als Partei des Nordens angesehen wird.

94 Ebd.

95 South Africa, Government of (2013), S. 1.

96 Ebd., S. 3.

97 Environmental Integrity Group (2013), S. 1.

Europäische Union

Die Europäische Union hat sich in den Kontroversen um das CBDR-Prinzip im Laufe der Jahre immer mehr der Haltung der USA angenähert – nicht in der Kompromisslosigkeit der Wortwahl, wohl aber in der politischen Zielrichtung. Die EU argumentiert, dass zu einer fairen Lastenteilung zwangsläufig auch Beiträge der aufstrebenden Schwellenländer wie China, Indien und Brasilien gehören. Sie begründet dies vor allem mit deren wachsenden Anteil an den weltweiten CO₂-Emissionen.

Vom CBDR-Prinzip wendet sich die EU nicht vollständig ab, plädiert aber für seine dynamische Anpassung. In den Klimaverhandlungen fordert sie dementsprechend:

„While all Parties should take on ambitious mitigation commitments, these will need to be differentiated in accordance with the principles of the Convention. Those principles must be applied in a dynamic way such that all Parties participate over time in accordance with their evolving responsibilities and capabilities.“⁹⁸

Zugleich modifiziert die EU gelegentlich die bislang geltende Sprachregelung, indem sie nicht von der *unterschiedlichen* Verantwortung der Länder, sondern von ihrer *veränderten und sich verändernden* Verantwortung spricht – ein kleiner aber entscheidender Unterschied:

„All Parties should have legally binding mitigation commitments, in accordance with the principles of the Convention applied in a dynamic way, such that commitments are ambitious, fair and reflect the changed and changing responsibilities and capabilities of Parties.“⁹⁹

Die Position der **deutschen Bundesregierung** deckt sich weitgehend mit den EU-Stellungnahmen. Bundeskanzlerin Merkel hat bereits 2011 erklärt, dass die Verantwortung für den Klimaschutz „*breit gefächert*“¹⁰⁰ sei, das heißt über den Kreis der Industrieländer hinaus auch die Schwellenländer betreffen. Bei einem internationalen Symposium des WBGU erläuterte sie 2012:

„Selbst wenn die Industrieländer alleine agieren und alles richtig machen würden, würden wir immer noch ein Klimaproblem, ein Erwärmungsproblem haben. Es sind heute also mehr Länder in der Verantwortung. Dennoch bleibt auch das richtig, was in der Klimarahmenkonvention vereinbart wurde: Wir haben eine gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortung. Insbesondere was die Entwicklung von Technologien, auch die Testphase der Technologien und die Vorreiterrolle anbelangt, haben die Industrieländer, sofern sie das können, eine herausragende Rolle.“¹⁰¹

Einen konkreten Vorschlag zur Operationalisierung des CBDR-Prinzips unter den veränderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben weder die EU noch die Bundesregierung bislang veröffentlicht.

Auch die Frage, in welcher (modifizierten) Form dieses Prinzip in der Post-2015-Agenda berücksichtigt werden sollte, blieb bislang unbeantwortet. Die EU bestätigte in ihren Ratsschlussfolgerungen vom Juni 2013 zur Post-2015-Agenda lediglich, dass

„the framework should (...) be global in aspiration and coverage and universally applicable, while being based on national ownership and taking into account national contexts, capacities and levels of development and respecting national policies and priorities.“¹⁰²

Inwieweit ein Set universeller Nachhaltigkeitsziele auch in den Ländern der EU anwendbar sein sollte und inwieweit sich das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung auch in einer Veränderung der Konsum- und Produktionsweisen in den Ländern der EU niederschlagen müsste, ist bislang umstritten. Vor allem für den britischen Premier David Cameron ist die Post-2015-Agenda eine Entwicklungsagenda für die armen Länder.¹⁰³

⁹⁸ European Union (2013a), S. 2.

⁹⁹ Ebd., S. 3.

¹⁰⁰ Merkel (2011).

¹⁰¹ Merkel (2012).

¹⁰² European Union (2013b), S. 3.

¹⁰³ Vgl. dazu z.B. Camerons „Golden Threat“-Artikel im Wall Street Journal vom 1. November 2012, s. <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052970204712904578090571423009066>.

Dagegen hat die Bundesregierung in ihrem ersten offiziellen Kabinettsbeschluss zur Post-2015-Agenda vom August 2013 ausdrücklich auf die Universalität der Agenda hingewiesen und sich dabei implizit auch auf die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Kapazitäten der jeweiligen Länder bezogen, indem sie erklärte:

„Wir brauchen dementsprechend ein gemeinsames Zielsystem, das Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer gleichermaßen auf weltweite Armutsbekämpfung und global nachhaltige Entwicklung verpflichtet. Alle Staaten sollen sich gleichermaßen zur Zielerreichung bekennen und im Rahmen ihrer Möglichkeiten ihren jeweiligen Beitrag leisten. Gemeinsame Ziele können aber nur auf lokaler, nationaler und teilweise regionaler Ebene umgesetzt werden. Sie müssen in einzelnen Ländern so konkretisiert werden, dass sie für nationale Politiken handlungsleitend sind. Deshalb muss das Zielsystem die unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten, Kapazitäten und Entwicklungsniveaus sowie nationale Politiken und Prioritäten berücksichtigen.“¹⁰⁴

Kompromisslinien im Verhandlungsmikado

Vergleicht man die gegensätzlichen Positionen der Regierungen zur Zukunft des CBDR-Prinzips, erscheint ein Kompromiss zwischen der fundamentalen Ablehnung durch die USA und den Beharrungskräften der G77 kaum möglich. Vor allem in den Klimaverhandlungen schienen viele Regierungen bisher nach der Mikado-Regel zu verfahren: Wer sich zuerst bewegt, hat verloren. Aber ohne, dass sich die Regierungen in ihrer Interpretation des Gerechtigkeitsprinzips aufeinander zubewegen, wird es 2015 weder beim Post-2015-Gipfel in New York noch beim Klimagipfel in Paris zu einem Durchbruch kommen.

Legt man die verschiedenen Positionen der Regierungen zum CBDR-Prinzip übereinander, um ihre Schnittmenge zu ermitteln, ergibt sich zusammenfassend folgendes Bild:

Der **Grundgedanke** des Prinzips der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung wird von keinem Land abgelehnt, auch nicht von den USA. Umstritten ist nicht die Differenzierung der

Länder *per se* sondern ihre Kategorisierung in nur zwei (anachronistische) Staatengruppen.

Auch die Idee der **gemeinsamen Verantwortung** für eine weltweit nachhaltige Entwicklung wird von allen Ländern grundsätzlich geteilt. Sie spiegelt sich nicht zuletzt in der Konsensentscheidung der Regierungen bei der Rio+20-Konferenz wider, bis 2015 universelle Nachhaltigkeitsziele zu vereinbaren.

Die Differenzierung aller Länder nach ihrer **wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit** (*capabilities*) wird von den OECD-Ländern gefordert und in zunehmendem Maße auch von Ländern des Südens unterstützt, insbesondere von den LDCs und Südafrika. In den Klimaverhandlungen koppeln sie ihre Unterstützung aber an die gleichzeitige Differenzierung der Länder nach ihrer historischen Verantwortung (beziffert in den kumulierten Treibhausgasemissionen).

Der Teilaspekt der unterschiedlichen (historischen) Verantwortung der Länder für die verursachten Umweltbelastungen ist kongruent mit dem **Verursacherprinzip** (*„polluter pays’ principle“*), das als Prinzip 16 ebenfalls Teil der Rio-Erklärung von 1992 ist. Diesem Prinzip haben alle Länder vorbehaltlos zugestimmt. Umstritten ist also auch hier nicht das Grundprinzip sondern die Kausalität zwischen Ursachen und Schaden (z.B. der Klimaveränderungen) sowie Form und Höhe des Schadensersatzes.

Um zu einem Konsens über die Zukunft des CBDR-Prinzips zu kommen, müssten die Regierungen vor allem in zwei Konfliktbereichen Kompromissbereitschaft signalisieren:

Die 133 **Länder der G77** müssten für die Zukunft anerkennen, dass sie kein monolithischer Block sind sondern in ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit und ihrem Beitrag zu globalen Umweltbelastung ebenso stark differieren wie dies in der Gruppe der klassischen Industrieländer der Fall ist. Daraus ergeben sich für die Zukunft entsprechend differenzierte (finanzielle) Verantwortlichkeiten für die Mitglieder der G77. Eine solche Differenzierung der Länder bei der Wahrnehmung und Finanzierung globaler Aufgaben ist weder außergewöhnlich noch neu. Ein triviales Beispiel sind die Pflichtbeiträge

¹⁰⁴ Bundesregierung (2013), S. 8f.

der Mitgliedsstaaten der UN. Sie basieren auf einem Beitragsschlüssel, der in erster Linie von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Länder bestimmt wird. Unter den 30 Hauptbeitragszahlern der UN befinden sich immerhin zehn, die nicht zum Kreis der Annex-II-Länder gehören, darunter sechs Mitglieder der G77 (s. Tabelle 4).

Die **klassischen Industrieländer**, allen voran die USA und die EU, müssten im Sinne des Verursacherprinzips ihre historische Verantwortung für Umweltschäden und Erderwärmung politisch anerkennen und neben der massiven Reduzierung ihrer Treibhausgasemissionen auch zu Ausgleichsleistungen gegenüber den Ländern des Südens grundsätzlich bereit sein. Dies muss nicht *de jure* in Form einer völkerrechtlichen Verpflichtung zu Schadensersatz und Reparation

geschehen sondern kann *de facto* als politische Selbstverpflichtung der betreffenden Länder erfolgen.

Angesichts der Tatsache, dass viele Industrieländer ihre international eingegangenen Zusagen oft nicht erfüllt haben (wie etwa die Verwirklichung des 0,7-Prozentziels für die öffentliche Entwicklungsfinanzierung), ist das Misstrauen bei den Ländern der G77 entsprechend groß. Um dem zu begegnen, müssten die Industrieländer zunächst mit vertrauensbildenden Maßnahmen in Vorleistung treten – sie müssten quasi den ersten Mikadostab bewegen. Nur wenn auf diese Weise der Teufelskreis kollektiver Verantwortungslosigkeit durchbrochen wird, kann verhindert werden, dass es beim Post-2015-Verhandlungsmikato am Ende nur Verlierer gibt.

Tabelle 4

Die Top-30-Beitragszahler der Vereinten Nationen 2014

Land	Beitragssatz 2014 (in %)	Land	Beitragssatz 2014 (in %)
1. USA	22,000	16. Türkei	1,328
2. Japan	10,833	17. Schweiz	1,047
3. Deutschland	7,141	18. Belgien	0,998
4. Frankreich	5,593	19. Schweden	0,960
5. Großbritannien	5,179	20. Polen	0,921
6. China	5,148	21. Saudi Arabien	0,864
7. Italien	4,448	22. Norwegen	0,851
8. Kanada	2,984	23. Österreich	0,798
9. Spanien	2,973	24. Dänemark	0,675
10. Brasilien	2,934	25. Indien	0,666
11. Russland	2,438	26. Griechenland	0,638
12. Australien	2,074	27. Venezuela	0,627
13. Republik Korea	1,994	28. Vereinigte Arab. Emirate	0,595
14. Mexiko	1,842	29. Finnland	0,519
15. Niederlande	1,654	30. Portugal	0,474

In den markierten Feldern Länder der G77.

Quelle: UN Dok. ST/ADM/SER.B/889 vom 27. Dezember 2013.

4. Zusammenfassung: Perspektiven von CBDR im Klima- und Post-2015-Regime

Das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung (und jeweiligen Fähigkeiten) ist Gegenstand heftiger politischer Konflikte sowohl in den Klimaverhandlungen als auch in den Debatten über die Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung.

In den Klimaverhandlungen steht die Frage im Mittelpunkt, nach welchem Schlüssel die Verantwortung der einzelnen Länder für ihren historischen, gegenwärtigen und zukünftigen Beitrag zum globalen Klimawandel aufgeteilt wird, und welche (finanziellen) Verpflichtungen sich daraus ergeben.

Aber CBDR ist nicht auf den Klimaschutz beschränkt. Bei der Rio+20-Konferenz beschlossen die Regierungen, gemeinsame Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) als einen Bestandteil der Post-2015-Agenda zu formulieren. Indem diese SDGs universell gültig und auf alle Länder anwendbar sein sollen,¹⁰⁵ unterstreichen die Regierungen ihre **gemeinsame Verantwortung** für eine global nachhaltige Entwicklung. Indem die Ziele aber gleichzeitig die unterschiedlichen nationalen Realitäten, Kapazitäten und Entwicklungsstufen berücksichtigen sollen, respektieren die Regierungen das Teilprinzip der **unterschiedlichen Verantwortung** entsprechend ihrer **jeweiligen ökonomischen Leistungsfähigkeit**.

Ähnlich ist die Situation im Menschenrechtsbereich. Auch hier betonen die Regierungen zum einen die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte und ihre Verantwortung, einzeln und durch internationale Zusammenarbeit die volle Verwirklichung der Rechte zu erreichen; zum anderen werden die unterschiedlichen ökonomischen Ausgangsbedingungen der Länder berücksichtigt, aus denen sich auch differenzierte

Verantwortlichkeiten ableiten. Im Falle der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte schließt dies auch die Pflicht zur internationalen Hilfe durch die wohlhabenderen Länder ein, wenn die ärmeren Länder ihre maximal verfügbaren Ressourcen ausgeschöpft haben.

Und auch bei der Bewältigung der globalen Finanzkrise folgte das Krisenmanagement *de facto* den Grundgedanken des CBDR-Prinzips – wenn auch nicht konsequent und systematisch. Aber zumindest ansatzweise übernahmen die Länder Verantwortung entsprechend des Beitrags ihres Finanzsektors zur Verursachung der Krise und ihren ökonomischen Möglichkeiten, sich an der Krisenbewältigung zu beteiligen.

Generell könnte CBDR für alle globalen öffentlichen Güter (*global public goods*) als Leitprinzip zur gerechten Aufteilung von Verantwortlichkeiten zwischen den Ländern dienen. Als zwischenstaatliches Gerechtigkeitsprinzip könnte es auch für die Post-2015-Agenda eine wichtige normative Grundlage bilden. Dies setzt allerdings voraus, dass die Regierungen sich darüber einigen, nach welchen Kriterien Länder und Ziele differenziert werden, welche Indikatoren zur Darstellung der *differing national circumstances* herangezogen werden und welche unterschiedlichen (Finanzierungs-)Verpflichtungen sich daraus für die einzelnen Länder ableiten lassen.

Abschaffung des CBDR-Prinzips wäre politischer Fehler

Einige Kritiker haben im Umfeld der Rio+20-Konferenz gefordert, sich vom CBDR-Prinzip grundsätzlich zu verabschieden, weil es angesichts der geopolitischen und wirtschaftlichen Veränderungen in der Welt nicht mehr zeitgemäß sei. Diese Argumentation ist vor allem aus zwei Gründen irreführend:

¹⁰⁵ Vgl. UN-Generalversammlung (2012), Pkt. 247.

Zum einen würde die ersatzlose Streichung des CBDR-Prinzips selbstverständlich nichts an den realen sozioökonomischen Disparitäten zwischen den Ländern ändern. Nach wie vor bestehen zwischen ihnen massive Einkommensunterschiede (sowohl in absoluten BIP-Werten als auch beim BIP pro Kopf), die sich in den letzten Jahren zum Teil noch verschärft haben. Entsprechend unterschiedlich sind einerseits ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und andererseits ihre Beiträge zur globalen Umweltbelastung. Diese Unterschiede zwischen den Ländern blieben bestehen und müssten in der internationalen Politik entsprechend berücksichtigt werden, auch wenn das Prinzip, das diese Unterschiede anerkennt, abgeschafft würde.

Zum anderen basiert das CBDR-Prinzip selbst auf weltweit anerkannten Rechtsgrundsätzen, die auch bei Abschaffung des Prinzips erhalten blieben. Dies sind vor allem das Solidaritätsprinzip, das Verursacherprinzip, das Leistungsfähigkeitsprinzip sowie implizit der Gleichbehandlungsgrundsatz.

- Der Grundsatz, globale Herausforderungen von allen Staaten in gemeinsamer Verantwortung zu bewältigen, basiert auf dem **Konzept der Solidarität**, wie es seit langem auf nationaler Ebene existiert. Die Gleichheit der Bürger/innen und ihre gemeinsame Verantwortung für das Gemeinwohl sind zentrale Elemente dieses Konzepts. Auf internationaler Ebene haben die Regierungen in der Millenniumserklärung der UN das Solidaritätsprinzip folgendermaßen beschrieben: „Die globalen Probleme müssen so bewältigt werden, dass die damit verbundenen Kosten und Belastungen im Einklang mit den grundlegenden Prinzipien der Billigkeit und sozialen Gerechtigkeit aufgeteilt werden. Diejenigen, die leiden oder denen die geringsten Vorteile entstehen, haben ein Anrecht darauf, Hilfe von den größten Nutznießern zu erhalten.“¹⁰⁶
- Selbst wenn Länder ihre historische Verantwortung für Klimaveränderungen und Umweltschäden leugneten, könnten ihnen nach dem **Verursacherprinzip** (*polluter pays' principle*, Prinzip 16 der Rio-Erklärung von 1992) grundsätzlich die Kosten zur Vermeidung, zur Beseitigung und zum Ausgleich von Umweltbeeinträchtigungen zugerechnet werden.

- Das **Leistungsfähigkeitsprinzip** (*ability to pay principle*) gilt als allgemein akzeptiertes Fundamentalprinzip der Besteuerung und ist in den nationalen Steuergesetzen vieler Länder ebenso verankert wie in den Beitragsregeln internationaler Organisationen.
- Der **Gleichbehandlungsgrundsatz** (*principle of equal treatment*) ist nicht nur in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte enthalten (Artikel 1: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren“), sondern auch in vielen nationalen Verfassungen (z.B. Artikel 3 des deutschen Grundgesetzes).

Es gäbe somit auch ohne das CBDR-Prinzip politische und rechtliche Instrumentarien, um die unterschiedliche Verantwortung und Behandlung von Ländern zu begründen, wenn auch nicht in der gebündelten Form des CBDR und seiner völkerrechtlichen Verankerung in der Klimarahmenkonvention.

Um den veränderten internationalen Rahmenbedingungen gerecht zu werden, sollte das CBDR-Prinzip daher nicht abgeschafft sondern vielmehr konkretisiert werden. Auf diese Weise könnte es sowohl den veränderten sozioökonomischen Realitäten der Länder als auch ihren historischen Verantwortlichkeiten gerecht werden. Eine solche Weiterentwicklung von CBDR darf von den klassischen Industrieländern aber in keinem Fall als Vorwand genutzt werden, um sich aus ihrer Verantwortung zu stehlen.

Ansatzpunkt für die politische Operationalisierung des CBDR-Prinzips

Um CBDR als Prinzip zwischenstaatlicher Gerechtigkeit zu konkretisieren und in die politische Praxis zu übersetzen, sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

1. Grenzen der Belastbarkeit des Ökosystems:

Es besteht inzwischen weitgehende Einigkeit in Wissenschaft und Politik, dass das globale Ökosystem Grenzen der Belastbarkeit aufweist und die Menschheit diese Grenzen in einigen Bereichen bereits überschritten hat. Dieses Phänomen wird zum Beispiel mit dem Konzept

¹⁰⁶ UN-Generalversammlung (2000), Abs. 6.

der *Planetary Boundaries* beschrieben.¹⁰⁷ Es definiert neun Bereiche, für die globale ökologische Grenzen existieren, die nicht überschritten werden sollten (Klimawandel, Versauerung der Meere, Abbau der Ozonschicht, globaler Phosphor- und Stickstoffkreislauf, Süßwassernutzung, veränderte Landnutzung, Biodiversitätsverlust, Aerosolbelastung der Atmosphäre und chemische Verschmutzung). In drei Bereichen (dem Klimawandel, dem Verlust an biologischer Vielfalt und der Störung des Stickstoffkreislaufs durch den Menschen) wurden diese Grenzen bereits überschritten.

Die Regierungen sollten die Grundidee der *Planetary Boundaries* akzeptieren, damit sie auf dieser Basis Vereinbarungen über die Aufteilung der begrenzten Nutzungs- und Emissionsrechten sowie der Pflichten zur Behebung von Umweltschäden treffen können. Im Klimabereich entspricht dies dem Budgetansatz, der ein globales Maximalbudget für die kumulierten Emissionen von Treibhausgasen bei einer akzeptierten Obergrenze der Erderwärmung von z.B. 2 Grad Celsius vorsieht.

2. Gleiche Pro-Kopf-Rechte für alle

Menschen: Der fundamentale Gleichheitsgrundsatz spricht allen Menschen auf der Erde gleiche Rechte zu („gleich an Würde und Rechten“). Dies muss auch für die Nutzung begrenzter natürlicher Ressourcen und den Ausstoß von Treibhausgasen gelten. Gleiche Pro-Kopf-Emissionsrechte müssen daher ein essentieller Bestandteil jedes Klimaschutzregimes sein. In Verbindung mit dem festgelegten Globalbudget zulässiger Treibhausgasemissionen lässt sich so eine Obergrenze für die Pro-Kopf-Emissionen ermitteln. Wird sie in einem Land überschritten, muss sich das Land zu den notwendigen Reduktionen verpflichten. Nur dort, wo dies nachweislich nicht in vollem Umfang möglich ist, sollte nachrangig die Kompensation (z.B. *carbon offsetting*) in strikt definierten Grenzen zugelassen werden. In keinem Fall darf sie als Ablasshandel für wohlhabende Klimasünder dienen.

3. Historische Verantwortung: Um den fairen Anteil aller Menschen an der Nutzung des globalen Umweltraums zu ermitteln, genügt es nicht, den Verbrauch und die Emissionen der gegenwärtigen Generation zu berücksichtigen. Auch die (Über-)Nutzung durch frühere Generationen muss in die Berechnung aufgenommen werden. Im Klimabereich bedeutet dies, die kumulierten Pro-Kopf-Emissionen zur Berechnungsgrundlage zu machen. Dafür gibt es vor allem zwei Argumente:

Erstens ist der Klimawandel nicht allein Resultat der gegenwärtigen Treibhausgasemissionen sondern der Summe aller Emissionen, die sich seit Beginn der Industrialisierung in der Erdatmosphäre angesammelt haben. Die Herausforderung besteht darin, die Gesamtsumme aller historischen, gegenwärtigen und zukünftigen Emissionen zu begrenzen.

Zweitens beruht der aggregierte Wohlstand der Industrieländer zum Teil auf den Kapitalgütern und der Infrastruktur (Bauten, Straßen etc.), die in der Vergangenheit produziert wurden – unter Übernutzung des Umweltraums, der ihnen proportional zu ihrem globalen Bevölkerungsanteil zugestanden hätte. Sie haben dadurch Klimaschulden angehäuft, die sie nun begleichen müssen. Es ist ein fundamentales Prinzip der Gerechtigkeit zwischen den Generationen, dass die heutige Generation nicht auf (ökologischen) Kosten künftiger Generationen leben sollte.

Ob die historischen Emissionen im künftigen Klimaregime berücksichtigt werden, muss nicht als juristische Frage im engen Sinne begriffen werden. Es geht nicht drum, die Anerkennung der historischen Verantwortung vor Gericht zu erstreiten und daraus rechtliche Schadensersatzansprüche abzuleiten. Vielmehr sollten die Länder, die von der Übernutzung der Umwelt in der Vergangenheit profitiert haben, ihre politisch-moralische Verantwortung anerkennen und sich zu entsprechenden Ausgleichsleistungen politisch bereit erklären.

4. Ökonomische Leistungsfähigkeit: Die zweite wesentliche Komponente des CBDR-Prinzips ist die Differenzierung der Länder nach ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit (*economic capabilities*). Das klassische Maß dafür ist das BIP bzw. das BIP pro Kopf. Sie sind zwar als Wohlstandsmaße

¹⁰⁷ Vgl. Rockström et al. (2009).

ungeeignet,¹⁰⁸ müssen aber noch solange als Berechnungsgrundlage für die ökonomische Leistungsfähigkeit dienen, bis die Regierungen sich auf verbesserte Indikatoren geeinigt haben.

Um den fairen Anteil der Länder an der Finanzierung globaler öffentlicher Güter und Dienstleistungen zu bestimmen, sollten aber mindestens zwei weitere Aspekte berücksichtigt werden. Nach dem Vorbild der nationalen Steuersysteme sollte für alle Länder ein Existenzminimum festgelegt werden. Mit ihm soll sichergestellt werden, dass die Mittel, die im eigenen Land zur Armutsbekämpfung, zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie für ökologische Aufgaben benötigt werden, nicht „angetastet“ werden. Außerdem sollten nach dem Vorbild der Steuerprogression Länder mit höherem BIP pro Kopf einen überproportional höheren Beitrag leisten als ärmere Länder.

Ein Beispiel für die Differenzierung der Länder nach ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit, das die eben genannten Aspekte allerdings nur teilweise berücksichtigt, ist die Skala der regulären Beiträge der Mitgliedsstaaten zum Haushalt der Vereinten Nationen. Sie basiert auf dem Bruttonationaleinkommen (BNE) der Länder, berücksichtigt aber Anpassungen für die Länder mit niedrigem Einkommen und die hochverschuldeten Länder. Zugleich sieht sie einen eher symbolischen Mindestbeitragssatz von 0,001 Prozent, einen Maximalsatz für die LDCs von 0,01 Prozent sowie einen Höchstsatz (für die USA) von 22 Prozent vor.¹⁰⁹ Der Vorteil dieser Beitragsskala ist, dass sie bereits von allen 194 UN-Mitgliedsstaaten als Formel der Lastenteilung akzeptiert wird. Sie könnte daher auch als Faustformel für neue Lastenteilungsregeln in der Post-2015-Agenda dienen.

Ein hervorragendes Beispiel für die Berücksichtigung der unterschiedlichen Kapazitäten der Länder bei der Quantifizierung ihrer Klimaschutzverpflichtungen bietet daneben auch das Greenhouse Development Rights (GDR) Framework.

5. Der RCI als Index der Klimagerechtigkeit:

Um auf globaler Ebene zu einer fairen Aufteilung von Lasten und Kosten zwischen den Ländern zu kommen, müssen sowohl ihre ökologische und soziale Verantwortung als auch ihre ökonomische Leistungsfähigkeit berücksichtigt werden. Für den Klimabereich liegt mit dem Greenhouse Development Rights Framework dazu der bislang umfassendste Vorschlag vor. Sein Responsibility and Capacity Index (RCI) kombiniert als Indikatoren die kumulierten Pro-Kopf-Emissionen von Treibhausgasen, und das BIP pro Kopf (in Kaufkraftparitäten). Als dritte Komponente der Lastenteilung integriert er einen Entwicklungsschwellenwert (*development threshold*), der quasi das gesellschaftliche Existenzminimum markiert (gemessen als BIP pro Kopf).

Das Ergebnis ist ein Index der Klimagerechtigkeit, mit dessen Hilfe sowohl die Pflichten zur Minderung als auch zur Unterstützung bei der Anpassung an den Klimawandel unter den Ländern aufgeteilt werden können. Der Index kann darüber hinaus genutzt werden, um die individuellen Beiträge der Länder zur Klimafinanzierung zu kalkulieren. Nimmt man beispielsweise die im *Copenhagen Accord 2009* von den Industrieländern (Annex II) grundsätzlich zugesagten 100 Mrd. US-Dollar pro Jahr ab dem Jahr 2020 als Ausgangspunkt, könnten sich bei Anwendung des RCI (unter bestimmten Grundannahmen, s.u.) die Beiträge zur Klimafinanzierung folgendermaßen aufteilen (vgl. Tabelle 5):

¹⁰⁸ Vgl. dazu z.B. die umfassende Kritik der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission (Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (2009)).

¹⁰⁹ Vgl. www.un.org/en/ga/contributions/budget.shtml.

Tabelle 5

Eine mögliche Verteilung der Beiträge zur Klimafinanzierung 2020

Land oder Ländergruppe	RCI	Mrd. US-Dollar
Welt	100	151
Annex I	74	112
Annex II	66	100
Nicht-Annex I	26	39
LDCs	0	0
EU 27	23	35
Deutschland	6	9
USA	32	48
Brasilien	2	3
China	9	14
Indien	0	0
Südafrika	1	2
Russland	4	6

Datenversion: 6.6.2 (3. Februar 2014) Calculator-Version: 2.0.3., Werte gerundet.
Annahmen: Entwicklungs-Schwellenwert: 8.500 US-Dollar (in Kaufkraftparitäten), Gleichverteilung von Kapazität (50%) und Verantwortung (50%), Basisjahr zur Berechnung der historischen Verantwortung: 1850, globale Emissionen in Einklang mit strenger 2 Grad Celsius-Obergrenze der Erderwärmung (zur genauen Methodik vgl. <http://www.gdrights.org/calculator>).

Quelle: UN Dok. ST/ADM/SER.B/889 vom 27. Dezember 2013.

6. Abkehr von statischen Länderkategorien:

Die alte Einteilung der Welt in Industrie- und Entwicklungsländer oder in Annex I- und Nicht-Annex I-Länder spiegelt nicht mehr die politischen und ökonomischen Realitäten der Welt von heute wider. Zudem basiert das Bild von den „Entwicklungsländern“, die sukzessive zu „entwickelten Ländern“ werden, auf der überkommenen modernisierungstheoretischen Vorstellung eines linearen Entwicklungspfades, auf dem Fortschritt primär als das Tempo des Wirtschaftswachstum definiert wird.

Die Mitgliedschaft in den Ländergruppen sukzessive zu verändern (indem zum Beispiel Südkorea in die Liste der Annex-I-Länder aufgenommen wird), wäre keine Lösung. Denn die ökonomischen Grenzen zwischen den Gruppen verlaufen fließend, und auch innerhalb einer Gruppe sind die Länder äußerst heterogen.

Auch die Schaffung neuer Länderkategorien, etwa durch neue Untergruppierungen der Länder des globalen Südens, würde am Grundproblem der statischen Aufteilung der Welt nichts ändern. Denn angesichts der dynamischen Verschiebungen in der Weltwirtschaft ist jede Aufteilung der Länder in „Schubladen“ nicht mehr zeitgemäß.

Für die Aufteilung von Kosten und Lasten zwischen den Ländern und die Differenzierung von Finanzierungsverpflichtungen sind pauschale Länderkategorien ohnehin nicht erforderlich. Die bessere Alternative sind Modelle wie das GDR Framework, die kontinuierlich auf die ökonomischen und ökologischen Veränderungen der einzelnen Länder reagieren und eine entsprechend dynamische Anpassung ihrer Verpflichtungen ermöglichen. Nach diesem Prinzip funktioniert letztlich auch das Beitragssystem der Vereinten Nationen.

Die Abkehr von der ökonomischen Kategorisierung der Länder bedeutete ausdrücklich nicht die Auflösung der politischen Ländergruppen, allen voran der G77. Dennoch ist die Sorge der Länder des Südens ernst zu nehmen, dass das Einreißen der Brandmauer (*firewall*) zwischen Industrie- und Entwicklungsländer für sie negative Konsequenzen hätte. Dies muss aber nicht der Fall sein, im Gegenteil: Wenn in einem Post-2015-System fairer Lastenteilung allen Ländern ein Existenzminimum zugesichert wird, um ihr „Recht auf nachhaltige Entwicklung“ verwirklichen zu können, und zugleich die reicheren Länder bereit sind, verbindliche Verpflichtungen zu Finanz- und Technologietransfers zu übernehmen, könnten die Länder des globalen Südens insgesamt profitieren.

CBDR bedeutet nicht (nur) Lastenteilung

Meist wird das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung gleichgesetzt mit einem System der fairen Aufteilung von Lasten und Kosten zwischen den Ländern (so

bisher auch in diesem Report). Aber es geht bei CBDR nicht nur um die Lastenteilung. Denn den Anstrengungen und Kosten, die die Länder im Einsatz gegen die globalen Krisen auf sich nehmen, stehen immense Vorteile gegenüber. *Common but Differentiated Responsibilities* bedeutet auch *Common but Differentiated Benefits*.

Die Förderung der Energieeffizienz und der Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft – bis hin zur vollständigen Kreislaufwirtschaft ohne Abfälle und ohne Emissionen – hätte positive Effekte für die Volkswirtschaften und würde selbstverständlich die Lebensqualität der Menschen steigern. Kurzfristig verlieren würden lediglich diejenigen Teile der Wirtschaft, die von der Beibehaltung des Status Quo profitierten und daher Schritte zu einer sozial-ökologischen Transformation blockieren (wie z.B. die Automobilindustrie in ihrem Lobbying gegen striktere CO₂-Abgasnormen auf europäischer Ebene). Die Konfliktlinien verlaufen hierbei nicht zwischen Ländern sondern zwischen den Gewinnern und Verlierern einer sozial-ökologischen Transformation.

Fest steht zudem, dass die Lasten und Kosten, die mit Hilfe des CBDR-Prinzips zwischen den Ländern aufgeteilt würden, wesentlich geringer wären, als die Kosten des Nichtstuns. Nicholas Stern hat darauf bereits 2006 in seinem Report über die Ökonomie des Klimawandels (*Review on the Economics of Climate Change*) hingewiesen.¹¹⁰ Wenn die Staatengemeinschaft sich nicht auf effektive Klimaschutzmaßnahmen einigt, kann dies nach seinen Schätzungen zu Wohlfahrtsverlusten in der Größenordnung von mindestens fünf Prozent des globalen BNE pro Jahr führen. Die jährlichen Kosten für Maßnahmen zur Minderung der Treibhausgasemissionen schätzte er damals dagegen auf nur rund ein Prozent des globalen BNE.¹¹¹

Zwischen den Kosten des Handelns und Nicht-Handelns besteht zudem ein entscheidender Unterschied: Die Kosten des Nicht-Handelns müssen vor allem von der Masse derer getragen werden, die besonders verwundbar sind. Dies sind insbesondere die Menschen in den armen Ländern, allen voran die Kinder, Jugendlichen und alten Menschen.

Die Kosten des Handelns können dagegen von den Regierungen denen übertragen werden, die die ökologischen Schäden verursacht haben und die ökonomische Leistungsfähigkeit besitzen, diese Schäden zu beheben oder zu kompensieren. Dies gilt auch auf nationaler Ebene. Das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung hat seine Berechtigung somit nicht nur in den internationalen Beziehungen zwischen Staaten. Es kann auch innerhalb der Gesellschaften als Leitprinzip der gerechten Aufteilung von Lasten und Nutzen dienen.

¹¹⁰ Vgl. Stern (2006).

¹¹¹ Sterns Berechnungsmethoden sind umstritten und wurden von ihm selbst später relativiert. Dies ändert aber nichts an seiner Grundaussage, dass die Kosten des Handels viel geringer seien als die Kosten des Nicht-Handelns. Sie könnte nach Sterns Worten heute sogar noch deutlicher getroffen werden, vgl. Stern (2013).

Literatur

Agarwal, A./Narain, S. (1991): Global Warming in an Unequal World. A case of environmental colonialism. New Delhi: Centre for Science and Environment.
http://cseindia.org/agenda2011/pdf/global_warming%20_agarwal%20and%20narain.pdf

AOSIS (2013): Implementation of all the elements of decision 1/CP.17, (a) Matters related to paragraphs 2 to 6. Submission by the Republic of Nauru on behalf of the Alliance of Small Island States (AOSIS). Bonn.
http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_aosis_workstream_1_20130315.pdf

Bäckstrand, K./Elgström, O. (2013): The EU's Role in Climate Change Negotiations: From Leader to Leadiator. In: Journal of European Public Policy 20/10.
www.dx.doi.org/10.1080/13501763.2013.781781

Baer, P./Athanasίου, T. (2007): Frameworks & Proposals – A Brief, Adequacy and Equity-Based Evaluation of Some Prominent Climate Policy Frameworks and Proposals. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung (Global Issue Papers 30).

Baer, P./Athanasίου, T./Karthä, S./Kemp-Benedict, E. (2008): The Greenhouse Development Rights Framework. Berlin: Heinrich Böll Stiftung/Christian Aid/EcoEquity/Stockholm Environment Institute (2nd edition).
www.boell.de/sites/default/files/GDR-second-edition-i.pdf

Bolivia, Republic of (2009): Commitments for Annex I Parties under paragraph 1(b)(i) of the Bali Action Plan: Evaluating developed countries' historical climate debt to developing countries.
www.climate-debt.org/wp-content/uploads/2009/11/Bolivia-Climate-Debt-Proposal.pdf

Bortscheller, M. J. (2010): Equitable But Ineffective: How The Principle Of Common But Differentiated Responsibilities Hobbles The Global Fight Against Climate Change. In: Sustainable Development Law and Policy 10/2.

Brand, R./Hirsch, T. (2012): Was heißt Klimagerechtigkeit? In: Jahrbuch Gerechtigkeit V, Menschen – Klima – Zukunft? Glashütten, S. 62-71.

Brazil, Government of (2013): Views of Brazil on the Implementation of All the Elements of Decision 1/CP.17, (A) Matters Related to Paragraphs 2 to 6, on the Work of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action ("Workstream 1"). Bonn.
https://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_brazil_workstream_1_brazilian_proposal_20130912.pdf

Brazil, Government of (1997): Proposed Elements of a Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Presented by Brazil in Response to the Berlin Mandate. Bonn.
www.unfccc.int/cop4/resource/docs/1997/agbm/misc01a3.htm

Brunnengräber, A./Hirschl, B./Dietz, K./Walk, H./Weber, M. (2008): Das Klima neu denken. Eine sozial-ökologische Perspektive auf die lokale, nationale und internationale Klimapolitik. Münster.

Bundesregierung (2013): Die Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung: Gemeinsame globale Herausforderungen, Interessen und Ziele. Bericht der Bundesregierung zu Ausgangslage und Perspektiven. Berlin (August 2013).

Caney, S. (2005): Cosmopolitan Justice, Responsibility, and Global Climate Change. Leiden Journal of International Law 18.

Cao, Jing (2008): Reconciling Human Development and Climate Protection: Perspectives from Developing Countries on Post-2012 International Climate Change Policy. Cambridge. Mass.

<http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/CaoWeb3.pdf>

Carlarne, C. P. (2010): Climate Change Law and Policy: EU and US Approaches. Oxford: OUP.

www.books.google.de/books?id=qOTUclzIEUC&hl=de&source=gbs_navlinks_s

Chakravarty, S./Chikkatur, A./de Coninck, H./Pacala, S./Socolow, R./Tavoni, M. (2009): Sharing Global CO₂ Emission Reductions among One Billion High Emitters. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 106/29.

<http://www.pnas.org/content/106/29/11884.full>

China, Government of (2013): China's Submission on the Work of the Ad Hoc Working Group on Durban Platform for Enhanced Action. Beijing.

http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_china_workstream_2_20130305.pdf

Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives (2013): Keine Zukunft ohne Gerechtigkeit. Berlin/Bonn/Osnabrück.

www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Keine_Zukunft_ohne_Gerechtigkeit.pdf

Climate Action Network International (2013a): Equity Reference Frameworks at the UNFCCC Process – A CAN Discussion Paper. Beirut.

www.climatenetwork.org/sites/default/files/can_erf_discussion_paper_-_05062013.pdf

Climate Action Network International (2013b): The Core Convention-based Equity Indicators. Beirut.

www.climatenetwork.org/sites/default/files/can_convention-based_indicators_sept2013.pdf

Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (2009): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Paris.

www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf

Environmental Integrity Group (2013): 2015 Agreement: contours and core elements, specific views in the area of mitigation, adaptation and means of implementation, and respective deliverables in 2013, and planning of work 2014/2015. Bonn.

https://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_eig_workstream_1_20130923.pdf

Ethiopia, Government of (2013): Ethiopia's Submission on Increasing the Level of Ambition at the Negotiations of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action towards Producing a new International Law under the Convention. Bonn.

https://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_ethiopia_workstream1_18022013.pdf

European Union (2013a): Submission by Lithuania and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States. The scope, design and structure of the 2015 agreement. Vilnius (16 September 2013).

http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_eu_workstream_1_design_of_2015_agreement_20130916.pdf

European Union (2013b): The Overarching Post 2015 Agenda – Council conclusions. General Affairs Council meeting, Luxembourg, 25 June 2013. Brussels.

Evans, A. (2002): Fresh Air? Options for the Future Architecture of International Climate Change Policy. London: New Economics Foundation.

www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC11115.pdf

Fei, T./Jiangkun, H./Xunzhang, P./Chi, Z. (2011): How to Measure Carbon Equity: Carbon Gini Index Based on Historical Cumulative Emission Per Capita. Milan: Fondazione Eni Enrico Mattei.

www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/53217/1/655959688.pdf

Friedman, L./Climatewire (2010): India Proposes Global Greenhouse Gas Emissions Monitoring System. In: Scientific American (Dec 1, 2010).

www.scientificamerican.com/article.cfm?id=india-proposes-global-greenhouse-gas

General Agreement on Tariffs and Trade (1973): Tokyo Declaration on Multilateral Trade Negotiations. Genf.

Global Commons Institute (2005): COP 11 – GCI Montreal December 2005. London.
www.gci.org.uk/Montreal.pdf

Group of 77 and China (2012): Ministerial Declaration. New York.
www.g77.org/doc/Declaration2012.htm

Gupta, J./Sanchez, N. (2012): Elaborating the Common But Differentiated Responsibilities Principle: Experiences in the WTO. Rome: International Development Law Organization.
www.idlo.int/Documents/Rio/05.%20CBDR%20Experiences%20in%20the%20WTO.pdf

Haas, J. (2007): ... eine spektakulär schwache Form von Gerechtigkeit. Beitrag im Blog „Klima der Gerechtigkeit“, 11. Dezember 2007.
<http://klima-der-gerechtigkeit.boellblog.org/2007/12/11/eine-spektakular-schwache-form-von-gerechtigkeit/>

Höhne, N./den Elzen, M./Weiss, M. (2005): Common but differentiated convergence. In: Höhne, N./Phylipsen, D./Ullrich, S./Blok, K. (2005): Options for the Second Commitment Period of the Kyoto Protocol. Berlin: Umweltbundesamt.
www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/2847.pdf

Höhne, N./den Elzen, M./Escalante, D. (2014): Regional GHG reduction targets based on effort sharing: a comparison of studies. In: Climate Policy 14/1, S. 122–147.
<http://dx.doi.org/10.1080/14693062.2014.849452>

Inter-American Tropical Tuna Commission (1949): Convention for the Establishment of an Inter-American Tropical Tuna Commission. Washington, D.C.
www.iattc.org/pdf/files/iattc_convention_1949.pdf

Internationale Arbeitsorganisation (1919): Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation. Genf.
http://www.ilo.org/berlin/ziele-aufgaben/verfassung/WCMS_193725/lang--de/index.htm (Fassung von 2003)

Jansen, J. C./Battjes, J. J./Sijm, J. P. M./Volkers, C. H./Ybema, J. R. (2001): The Multi-Sector Convergence Approach – A flexible framework for negotiating global rules for national greenhouse gas emissions mitigation targets. Petten/Oslo: Center for International Climate and Environmental Research, Energy Research Centre of the Netherlands.
www.ftp.ecn.nl/pub/www/library/report/2001/c01007.pdf

Japan, Government of (2013): Submission by Japan. Information, views and proposals on matters related to the work of Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP) (10 September, 2013). Bonn.
https://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_japan_workstream_1_and_2_20130910.pdf

Kartha, S./Athanasίου, T./Baer, P. (2012): The North-South divide, equity and development – The need for trust-building for emergency mobilisation. In: Development Dialogue 61, S. 47–71.

Khor, M. (2012): The equitable sharing of atmospheric and development space: Summary. Genf: South Centre.
http://unfccc.int/files/bodies/awg-lca/application/pdf/20120516_south_centre_paper_1701.pdf

Kreft, S. et al. (2013): Schwaches Ergebnis trotz Verlängerung beim Klimagipfel im Warschauer Stadion. Bonn/Berlin: Germanwatch.
<http://germanwatch.org/de/download/8696.pdf>

Kreft, S./Bals, C. (2013): Warschau, Lima, Paris – Im Dreisprung zum Klimaabkommen. Bonn/Berlin: Germanwatch.
<http://germanwatch.org/de/download/8413.pdf>

Like-Minded Developing Countries (2013): Views of the Like-Minded Developing Countries on Climate Change (LMDC) on Workstreams 1 and 2 of the ADP. Bonn.
https://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_lmhc_workstream_1_and_2_20130924.pdf

Matsui, Y. (2002): Some Aspects of the Principle of “Common but Differentiated Responsibilities”. In: International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics 2.

Merkel, A. (2012): Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auf dem internationalen WBGU-Symposium „Towards Low-Carbon Prosperity: National Strategies and international Partnerships“ am 9. Mai 2012 in Berlin.

www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2012/05/48-2-bk-symposium.html

Merkel, A. (2011): Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auf dem „Petersberger Klimadialog II“ am 3. Juli 2011 in Berlin.

www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2011/07/71-2-bk-klimadialog.html

Müller, B./Mahadeva, L. (2013): The Oxford Approach: Operationalising Respective Capabilities. Oxford: European Capacity Building Initiative.

www.eurocapacity.org/downloads/TheOxfordApproachecbiPolicyBrief.pdf

Narain, S. (2009): Climate Change. A Just Climate Agreement: The Framework for an Effective Global Deal. In: UNDP: Climate Change. Perspectives from India. New Delhi: UNDP India.

www.undp.org/content/dam/india/docs/undp_climate_change.pdf

Nepal, Government of (2013): Submission by Nepal on behalf of the Least Developed Countries Group on the ADP Work Stream 1: The 2015 Agreement, Building on the Conclusions of the ADP 1-2. Bonn. http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_ldcs_20130903.pdf

O'Brien, J. (2009): The Equity of Levelling the Playing Field in the Climate Change Context. In: Journal of World Trade 43/5.

Pacific Island Forum (2013): Majuro Declaration for Climate Leadership.

www.majurodeclaration.org

Ott, H. et al. (2004): South-North Dialogue on Equity in the Greenhouse – A Proposal for an Adequate and Equitable Global Climate Agreement. GTZ: Eschborn.

<http://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/docid/1885>

Riedel, E. (2006): The IBSA Procedure as a Tool of Human Rights Monitoring. Mannheim.

Riedel, E./Arend, J.-M./Suárez Franco, A. M. (2010): Indicators – Benchmarks – Scoping – Assessment. Background Paper. Berlin/Genf: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Rockström, J. et al. (2009): Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. In: Ecology and Society 14/2.

www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/

Sachs, J./Someswar, S. (2012): Green Growth and Equity in the Context of Climate Change: Some Considerations. Working Paper 371. Tokyo: Asian Development Bank Institute.

South Africa, Government of (2013): South African Submission on Mitigation Under the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. Bonn.

http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_south_africa_workstream_1__mitigation_20130930.pdf

Sterk, W. et al. (2013): Submission to the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. Workstream 1: The 2015 Agreement. Wuppertal: Wuppertal Institut.

http://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/ADP-WS1-Submission-Wuppertal-Institute.pdf

Stern, N. (2013): Ethics, Equity and the Economics of Climate Change. Paper 1: Science and Philosophy. London: Centre for Climate Change Economics and Policy (Working Paper No. 97a), Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment (Working Paper No. 84a).

www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/publications/WorkingPapers/Papers/80-89/WP84a-Ethics,-equity-and-the-economics-of-climate-change---Paper-1-science-and-philosophy.pdf

Stern, N. (2006): Stern Review on the Economics of Climate Change. London: HM Treasury.

Thiedemann, A. (2004): WTO und Umwelt: die Auslegung des Art. XX GATT in der Praxis der GATT/WTO-Streitbeilegungsorgane. Münster: LIT-Verlag.

Third World Network (2009): Climate Debt: A Primer. Penang.
www.twinside.org.sg/title2/climate/briefings/Bonn03/TWN.BPjune2009.bonn.02.doc

United Nations (1997): Das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen. Bonn.
www.unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf

United Nations (1992a): Convention on Biological Diversity. New York.
www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf

United Nations (1992b): Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen. New York.
<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf>

United Nations (1982): Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen. New York.
www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20040579/index.html

United Nations (1972): Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. New York.
www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentID=97&ArticleID=1503

United Nations (1967): United Nations Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies. New York.
www.unoosa.org/pdf/publications/STSPACE11E.pdf

United Nations (1966): Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. New York.
www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_de.pdf (deutsche Version aus dem Bundesgesetzblatt von 1976).

UN General Assembly (2013): Outcome document of the special event to follow up efforts made towards achieving the Millennium Development Goals. New York. (UN Dok. A/RES/68/6)

UN General Assembly (1992): Report of the United Nations Conference on Environment and Development. New York. (UN Dok. A/CONF.151/26 (Vol. IV)).
www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-4.htm

UN-Generalversammlung (2012): Die Zukunft, die wir wollen. New York. (UN Dok. A/RES/66/288 vom 27. Juli 2012).

UN Generalversammlung (2000): Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen. New York. (UN Doc. A/RES/55/2).
www.unric.org/html/german/mdg/millenniumerklaerung.pdf

UN-Generalversammlung (1992): Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung. New York. (UN Doc. A/CONF.151/26 (Band I))
www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf

UNESCO (1972): Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt. Paris.
<http://www.unesco.de/welterbe-konvention.html>

United States (2013): U.S. Submission on the 2015 Agreement. Washington, D.C.
http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_usa_workstream_1_20131017.pdf

Van Schaik, L. (2012): The EU and the progressive alliance negotiating in Durban: saving the climate? London: Overseas Development Institute.
www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7845.pdf

Venugopal, S./Srivastava, A. (2012): Moving the Fulcrum: A Primer on Public Climate Financing Instruments Used to Leverage Private Capital. Washington: World Resources Institute.
www.wri.org/publication/moving-the-fulcrum

Vieweg, M. et al. (2013): Squaring the Circle of Mitigation Adequacy and Equity: Options and Perspectives. Draft for public comment. Köln/Wuppertal/Berlin/Karlsruhe.

Vogt, M. (2008): Gerechtigkeit im Klimaschutz.

Ethische Analysen zur gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung von Industrie- und Entwicklungsländern. München.

http://www.kaththeol.uni-muenchen.de/lehrstuehle/christl_sozialethik/personen/1vogt/texte_vogt/klimagerechtigkeit.pdf

WBGU (2009): Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz. Berlin (Sondergutachten 2009).

www.wbgu.de/wbgu_sn2009.html

Winkler, H./Rajamani, L. (2013): CBDR&RC in a Regime Applicable to All. In: Climate Policy 14/1, S. 102-121.

www.dx.doi.org/10.1080/14693062.2013.791184

World Trade Organization (2001): United States

– Import Prohibition of Certain Shrimp Products:

Recourse to article 21.5 by Malaysia, Report of the Panel. Genf (WTO Dok. WT/DS58/RW vom 15. Juni 2001).

Zhang, Y./Liu, S. (2009): Greenhouse gas emis-

sions reduction. A theoretical framework and global

solution. In: Garnaut, Roos/Ligang Song/Wing Thye

Woo (Hrsg.): China's New Place in a World in Crisis.

Economic, Geopolitical and Environmental Dimensions.

Canberra: ANU

<http://press.anu.edu.au/wp-content/uploads/2011/06/ch172.pdf>

Alle Internet-Links wurden zuletzt am 31. Januar 2014 überprüft.

Abkürzungen

AOSIS	Alliance of Small Island States	ODC	Other Developing Country
BIP	Bruttoinlandsprodukt	OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	PCA	Poverty Capability Adjustments
BNE	Bruttonationaleinkommen	PPP	Kaufkraftparität
C&C	Contraction and Convergence	RC	Respective Capabilities
CBD	Convention on Biological Diversity	RCI	Responsibility and Capability Index
CBDR	Common But Differentiated Responsibilities	RES	Resolution
CDC	Common But Differentiated Convergence	RIDC	Rapidly Industrializing Developing Country
CO₂	Kohlenstoffdioxid	Rio+20	Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung in Rio de Janeiro 2012
EIG	Environmental Integrity Group	SDGs	Sustainable Development Goals
ERF	Equity Reference Framework	SDT	Special and Differential Treatment
EU	Europäische Union	UN	United Nations
G20	Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer	UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
G77	Gruppe der 77	WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen	WSK	Wirtschaftliche, soziale und kulturelle (Rechte)
GDR	Greenhouse Development Rights	WTO	Welthandelsorganisation
HDI	Human Development Index		
IBSA	Indicators, Benchmarks, Scoping, Assessment		
ILO	International Labour Organisation		
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change		
LDC	Least Developed Country		
LMDC	Like-Minded Developing Countries		
MDGs	Millennium Development Goals		
MPI	Multidimensional Poverty Index		
NIC	Newly Industrialized Country		
OCM	Oxford Capability Measure		

Weitere Publikationen zum Thema

Globale Nachhaltigkeitsziele

für die Post-2015-Entwicklungsagenda

Autor: Jens Martens

Herausgegeben von Global Policy Forum Europe und terre des hommes

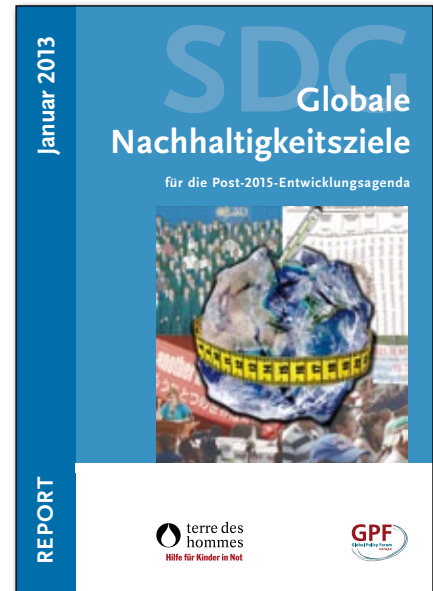
Januar 2013

ISBN: 978-3-943126-08-2

Schutzgebühr: 5,- Euro

Aus dem Inhalt:

- Chronik internationaler Entwicklungsziele
- Stärken und Schwächen der MDGs
- Politische Kontroversen um die Entwicklungsziele der Zukunft
- Post-2015-Nachhaltigkeitsziele als Teil eines neuen Entwicklungsparadigmas



Keine Zukunft ohne Gerechtigkeit

Bericht der Civil Society Reflection Group
on Global Development Perspectives

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung,
Global Policy Forum Europe und terre des hommes Deutschland
In Kooperation mit Third World Network, Social Watch, DAWN
und Dag Hammarskjöld Foundation

Februar 2013

ISBN: 978-3-943126-09-9

Aus dem Inhalt:

- Die Welt braucht fundamentalen Wandel
- Die Grundelemente von Nachhaltigkeit: Rechte bestätigen, Grenzen anerkennen, Ziele neu definieren
- Politische Reformen für Zukunftsgerechtigkeit
- Reformen für ein inklusives und rechenschaftspflichtiges Governance-System



Die Publikationen können beim Global Policy Europe bestellt werden: europe@globalpolicy.org und sind im Internet erhältlich unter <http://www.globalpolicy.org/publications/publications-in-german.html>.

Gemeinsame Ziele – unterschiedliche Verantwortung

Das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung (Common But Differentiated Responsibilities, CBDR) gilt als einer der Meilensteine des Erdgipfels von Rio 1992. Die Regierungen hatten damals ihren unterschiedlichen Beitrag zur Umweltzerstörung anerkannt – und damit auch ihre unterschiedliche Verantwortung, für die Wiederherstellung des Ökosystems und die Anpassung an Umweltschäden zu bezahlen.

Heute ist dieses Prinzip zum Dreh- und Angelpunkt der Klima- und Post-2015-Verhandlungen geworden. Während die Länder des globalen Südens das Prinzip möglichst unverändert bewahren möchten, lehnen die USA und andere Industrieländer es in der bisherigen Form ab.

Ohne eine Einigung in dieser Kontroverse wird es 2015 weder zu einem neuen Weltklimavertrag noch zu einer globalen Entwicklungsagenda kommen, die diesen Namen verdient.

Angesichts der veränderten globalen Rahmenbedingungen lautet die entscheidende Frage, wie das Prinzip bewahrt, aber die unterschiedliche Verantwortung jenseits der anachronistischen Aufteilung der Welt in Industrie- und Entwicklungsländer neu interpretiert und in gerechte Kriterien der Lastenteilung und internationale Zahlungsverpflichtungen übersetzt werden kann.

Der vorliegende Report beschreibt die aktuellen Kontroversen um das Rio-Prinzip, nimmt die wichtigsten Vorschläge zu seiner Operationalisierung unter die Lupe und stellt schließlich Empfehlungen für die Weiterentwicklung dieses Prinzips vor dem Hintergrund der veränderten geopolitischen und weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Diskussion.

ISBN: 978-3-943126-14-3