

Steffen Herz

**Die Einbeziehung des internationalen Luftverkehrs
in das Europäische Emissionshandelssystem**

– Eine Analyse der Maßnahme im völkerrechtlichen Kontext –

Steffen Herz wurde am 23.4.1980 in Heidelberg geboren. Nach dem Abitur in Rastatt studierte er zwischen 2000 und 2006 Rechtswissenschaften an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, der University of British Columbia Vancouver und der Humboldt-Universität zu Berlin. Von 2009 bis 2011 war er Rechtsreferendar am Kammergericht Berlin.

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

Zugl.: Halle, Univ., Diss., 2011

XL

© Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale 2011

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

ISBN 978-3-86977-039-0

Vorwort

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um eine überarbeitete Fassung meiner im Frühjahr 2011 von der Juristischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät, Juristischer Bereich, der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg angenommenen Dissertation. Die Anfänge derselben gehen zurück ins Frühjahr 2007, als ich die bereits damals bekannten Pläne der Europäischen Union, den Luftverkehr in das Europäische Emissionshandelssystem einzubeziehen, zum Anlass nahm, mich mit der Frage der völkerrechtlichen Konsequenzen dieser Maßnahme auseinanderzusetzen. Ermöglicht wurde die Arbeit auch durch die großzügige Förderung der Deutschen Bundesstiftung Umwelt, die mir in den Jahren 2008 und 2009 wertvolle materielle und ideelle Unterstützung zukommen ließ. Um dem von einer hohen politischen Dynamik und Aktualität geprägten Thema gerecht zu werden, habe ich im Sommer 2011 noch einmal umfassend die neusten Entwicklungen eingearbeitet. Zwar ist auch in Zukunft Stillstand nicht zu erwarten, eine Dissertation muss aber irgendwann zu einem Abschluss kommen. Dieser Zeitpunkt war Ende Juli 2011 erreicht. Hiernach liegende Veröffentlichungen, Entscheidungen und politischen Geschehnisse sind deshalb zwangsläufig nicht mehr Gegenstand dieser Arbeit.

Mein Dank gebührt an erster Stelle meinem Doktorvater, Prof. Dr. Christian Tietje, der meine Arbeit stets mit außergewöhnlich großem Einsatz und Interesse verfolgt hat und dessen wertvollen Anregungen ich viel verdanke. Ebenso dankbar bin ich ihm und Prof. Dr. Matthias Lehmann für die Aufnahme in die von ihnen herausgegebene Schriftenreihe. Prof. Dr. Winfried Kluth danke ich für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens.

Herzlicher Dank gilt auch allen Freunden und Wegbegleitern, die mir im Verlauf der Arbeit mit Ratschlägen und Anregungen zur Seite standen. Besonders hervorheben möchte ich Dr. Judith Horrichs, Dr. Tobias Volkwein und meinen Vater, die die Mühe des Korrekturlesens auf sich genommen haben und deren konstruktive Kritik und Verbesserungsvorschläge eine große Hilfe waren.

Zuletzt, wenngleich eigentlich zuvorderst, danke ich Johanna für ihre Geduld und ihren bedingungslosen Beistand sowie meinen Eltern, die mir stets jegliche denkbare Unterstützung zuteil werden ließen und so maßgeblichen Anteil nicht nur am Gelingen dieser Arbeit, sondern auch am gesamten bis hierhin führenden Weg haben. Aus diesem Grunde ist meine Dissertation auch ihnen gewidmet.

Berlin, im Sommer 2011

Steffen Herz

Inhaltsübersicht

Teil 1	
Einleitung und Grundlagen	21
A. Einleitung	21
B. Grundlagen	25
I. Der Klimawandel	25
1. Das Klima	25
2. Der Treibhauseffekt	26
3. Folgen des anthropogenen Treibhauseffekts	27
4. Verursacher	28
5. Beitrag des Luftverkehrs	29
II. Der Luftverkehr und das Europäische Emissionshandelssystem	32
1. Entwicklung der Idee des Emissionshandels aus der Umweltökonomie	32
2. Umsetzung der Idee Emissionshandel in Europa	36
3. Einbeziehung des Luftverkehrs in das Europäische Emissions- handelssystem	42
Teil 2	
Analyse der Maßnahme im völkerrechtlichen Kontext	61
A. Die Klimawirkungen des Luftverkehrs im ICAO- und im FCCC-Prozess	61
I. Internationaler Klimaschutz	61
1. Beginn der internationalen Verhandlungen zum Klimaschutz	62
2. Das Kooperationsprinzip und der Schutz globaler Umweltgüter ..	64
3. Die FCCC als „dynamische“ Rahmenkonvention	74
II. Internationaler Luftverkehr	79
1. Ziele des Chicagoer Abkommens	80
2. Im CA angelegte kooperative Strukturen	81

III.	Weiterentwicklungsprozess innerhalb der FCCC und der ICAO	85
1.	Der FCCC-Prozess und die Klimawirksamkeit des Luftverkehrs . .	85
2.	Der ICAO-Prozess und die Klimawirksamkeit des Luftverkehrs . .	97
IV.	Fazit ICAO- und FCCC-Prozess	110
B.	Kollision mit völkerrechtlichen Pflichten der EU und ihrer Mitgliedstaaten	113
I.	Kooperative Pflichten aus dem ICAO- und dem FCCC Prozess	114
1.	Der FCCC-Prozess, der ICAO-Prozess und Art. 2 Abs. 2 KP	115
2.	Die Vorgaben der ICAO-Resolution A37-19	119
3.	Das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit	121
II.	Das Chicagoer Abkommen	123
1.	Art. 15 Abs. 1 und 2 CA	125
2.	Art. 15 Abs. 3 CA	128
3.	Art. 24 CA	166
4.	Art. 11 CA	167
5.	Art. 1 und 12 Satz 3 CA	167
6.	Fazit	168
III.	Bilaterale Luftverkehrsabkommen	168
1.	Typen bilateraler Luftverkehrsabkommen	170
2.	Kompetenz zum Abschluss von Luftverkehrsabkommen in der EU	171
3.	Luftverkehrsabkommen zwischen der EU und Drittstaaten	174
IV.	Das allgemeine Völkerrecht	179
1.	Das Territorialitätsprinzip	180
2.	Hoheitsakte mit Auslandswirkung	181
V.	Die Welthandelsordnung	186
1.	Möglichkeit einer Kollision mit der Welthandelsordnung	187
2.	Parallele Anwendbarkeit von GATT und GATS	190
3.	Parallele Anwendbarkeit von GATT und GATS konkret	209
4.	Vereinbarkeit mit dem GATS	213
5.	Vereinbarkeit mit dem GATT	216
6.	Rechtfertigung nach Art. XX GATT	249
7.	Fazit	253
Teil 3		
	Ausblick und Zusammenfassung	254
A.	Bewertung und Ausblick	254
B.	Zusammenfassung der Ergebnisse	259

Teil 4
Literaturverzeichnis 269

Teil 5
Dokumenten- und Entscheidungsverzeichnis 291

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Teil 1	
Einleitung und Grundlagen	21
A. Einleitung	21
B. Grundlagen	25
I. Der Klimawandel	25
1. Das Klima	25
2. Der Treibhauseffekt	26
3. Folgen des anthropogenen Treibhauseffekts	27
4. Verursacher	28
5. Beitrag des Luftverkehrs	29
a. Wachstumsraten	29
b. Klimawirksamkeit des Luftverkehrs	31
c. Fazit	32
II. Der Luftverkehr und das Europäische Emissionshandelssystem	32
1. Entwicklung der Idee des Emissionshandels aus der Umweltökonomie	32
2. Umsetzung der Idee Emissionshandel in Europa	36
a. Die RL 2003/87/EG	37
b. Die RL 2009/29/EG	41
3. Einbeziehung des Luftverkehrs in das Europäische Emissions- handelssystem	42
a. Die Mitteilung „Luftverkehr und Umwelt“	42
b. Das 6. Umweltaktionsprogramm	43
c. Die Mitteilung „Verringerung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs“	44
d. Die Arbeitsgruppe Luftfahrt	46
e. Das Rechtsetzungsverfahren	51

aa.	Der Richtlinienvorschlag der Kommission vom 20.12.2006	52
bb.	Verfahren im Rat und dem Europäischen Parlament	53
cc.	Die RL 2008/101/EG	56
Teil 2		
	Analyse der Maßnahme im völkerrechtlichen Kontext	61
A.	Die Klimawirkungen des Luftverkehrs im ICAO- und im FCCC-Prozess	61
I.	Internationaler Klimaschutz	61
1.	Beginn der internationalen Verhandlungen zum Klimaschutz	62
2.	Das Kooperationsprinzip und der Schutz globaler Umweltgüter ..	64
a.	Ursprung des Umweltvölkerrechts	65
b.	Entwicklung eines genuinen Umweltschutzgedanken im Völkerrecht	66
c.	Bedeutung des Kooperationsprinzips im Umweltvölkerrecht .	68
d.	Rahmenkonventionen als Ausprägung des Kooperationsprinzips	71
3.	Die FCCC als „dynamische“ Rahmenkonvention	74
a.	Ziele der FCCC und Pflichten der Mitgliedstaaten	75
b.	In der FCCC angelegte kooperative Strukturen	78
II.	Internationaler Luftverkehr	79
1.	Ziele des Chicagoer Abkommens	80
2.	Im CA angelegte kooperative Strukturen	81
a.	Die ICAO-Vollversammlung	82
b.	Der ICAO-Rat	83
III.	Weiterentwicklungsprozess innerhalb der FCCC und der ICAO	85
1.	Der FCCC-Prozess und die Klimawirksamkeit des Luftverkehrs ..	85
a.	Die Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll	86
b.	Inhalt des Kyoto-Protokolls	87
aa.	Mengenmäßige Reduktionsvorgaben	87
bb.	Flexible Mechanismen	88
c.	Luftverkehr und Kyoto-Protokoll	90
d.	Die Luftverkehrsemissionen im nachfolgenden FCCC-Prozess	93
2.	Der ICAO-Prozess und die Klimawirksamkeit des Luftverkehrs ..	97
a.	ICAO und Umweltschutz	97
b.	Klimaschutz im ICAO-Prozess	100
aa.	32. ICAO-Vollversammlung im Jahre 1998	100
bb.	33. ICAO-Vollversammlung im Jahre 2001	102
cc.	35. ICAO-Vollversammlung im Jahre 2004	103
dd.	36. ICAO-Vollversammlung im Jahre 2007	105

ee.	Guidance on the Use of Emissions Trading for Aviation .	107
ff.	37. ICAO-Vollversammlung im Jahre 2010	108
IV.	Fazit ICAO- und FCCC-Prozess	110
B.	Kollision mit völkerrechtlichen Pflichten der EU und ihrer Mitgliedstaaten	113
I.	Kooperative Pflichten aus dem ICAO- und dem FCCC Prozess	114
1.	Der FCCC-Prozess, der ICAO-Prozess und Art. 2 Abs. 2 KP	115
2.	Die Vorgaben der ICAO-Resolution A37-19	119
3.	Das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit	121
II.	Das Chicagoer Abkommen	123
1.	Art. 15 Abs. 1 und 2 CA	125
2.	Art. 15 Abs. 3 CA	128
a.	Gebühren, Taxen und sonstige Abgaben gemäß Art. 15 Abs. 3 Satz 2 CA	129
aa.	Wortlautauslegung	129
(1)	Englische Fassung	130
(2)	Französische Fassung	132
(3)	Spanische Fassung	134
(4)	Russische Fassung	134
(5)	Ergebnis der Wortlautauslegung	135
bb.	Auslegung nach dem Zusammenhang	136
(1)	Normkontext	136
(2)	Nachfolgende Übereinkünfte der Vertragsparteien und Staatenpraxis	139
cc.	Abgrenzbarkeit von Steuern und Gebühren	142
dd.	Ergebnis der Auslegung	142
b.	Einordnung der Versteigerungsentgelte	143
aa.	Vergleich: Deutsches Finanzverfassungsrecht und Emissionshandel	143
(1)	Ressourcennutzungsgebühr	147
(2)	Die „Wasserpennig“-Entscheidung des BVerfG	148
(3)	Anforderungen an die Errichtung einer Bewirtschaftungsordnung	149
(4)	Versteigerungsentgelte als Ressourcennutzungs- gebühr	152
(5)	Fazit	156
bb.	Versteigerungsentgelte als Gebühr gemäß Art. 15 Abs. 3 Satz 2 CA	156
c.	Versteigerungsentgelte als zulässige Gebühr im Sinne des Art. 15 Abs. 3 Satz 2 CA	161
aa.	Status der Atmosphäre im Völkerrecht und Schutzpflicht der Staaten	162

bb. Nutzung der Atmosphäre als Gegenleistung	164
d. Ergebnis Art. 15 Abs. 3 Satz 2 CA	166
3. Art. 24 CA	166
4. Art. 11 CA	167
5. Art. 1 und 12 Satz 3 CA	167
6. Fazit	168
III. Bilaterale Luftverkehrsabkommen	168
1. Typen bilateraler Luftverkehrsabkommen	170
2. Kompetenz zum Abschluss von Luftverkehrsabkommen in der EU	171
3. Luftverkehrsabkommen zwischen der EU und Drittstaaten	174
a. Kapazitätsregelungen	175
b. Freistellung des Flugtreibstoffes von Abgaben	176
c. Benutzungsgebühren	178
d. Fazit	179
IV. Das allgemeine Völkerrecht	179
1. Das Territorialitätsprinzip	180
2. Hoheitsakte mit Auslandswirkung	181
a. Anknüpfungskriterien	182
aa. Territorialer Anknüpfungspunkt	183
bb. Klimaschutz als Anknüpfungspunkt	183
b. Fazit	185
V. Die Welthandelsordnung	186
1. Möglichkeit einer Kollision mit der Welthandelsordnung	187
2. Parallele Anwendbarkeit von GATT und GATS	190
a. Faktische Ausschließlichkeit	191
b. Rechtliche Ausschließlichkeit	192
aa. Argumente gegen eine parallele Anwendbarkeit von GATT und GATS	192
bb. Argumente für eine parallele Anwendbarkeit von GATT und GATS	195
cc. Fazit	202
c. Abgrenzung der Anwendungsbereiche von GATT und GATS	202
aa. Einordnung der Einzelaspekte einer Maßnahme	203
bb. Erforderlichkeit einer Intensitätsschwelle	205
3. Parallele Anwendbarkeit von GATT und GATS konkret	209
a. Ziel, Gegenstand und Struktur der Maßnahme	209
b. Auswirkungen in Hinblick auf Einzelaspekte	210
aa. Zertifikatabgabepflicht	210
bb. CO ₂ als Kostenfaktor	210
cc. Preisanstieg	211
c. Fazit	213
4. Vereinbarkeit mit dem GATS	213
a. Definition Dienstleistung nach dem GATS	213
aa. Definition mittels Abgrenzung anhand von Eigenschaften	214
bb. Definition mittels Enumeration	215

b.	Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem GATS	215
5.	Vereinbarkeit mit dem GATT	216
a.	Art. I GATT	218
b.	Art. III GATT	219
aa.	Maßnahme im Sinne des Art. III GATT	219
bb.	Ungleichbehandlung im Sinne des Art. III GATT	220
cc.	Diskriminierender und protektionistischer Charakter höherer Kosten	224
(1)	Ungleichbehandlung von Waren	225
(2)	Protektionistische Wirkung	227
dd.	Fazit	229
c.	Art. V GATT	229
d.	Staatliche Verantwortlichkeit	230
aa.	Staatenverantwortlichkeit im Völkerrecht allgemein	231
bb.	Staatenverantwortlichkeit nach dem GATT	233
(1)	Private Maßnahmen allgemein vom GATT erfasst?	235
(2)	GATT und Maßnahmen Privater	237
(3)	Unverbindliche staatliche Vorgaben für Private	238
(4)	Gesetzlich bedingte private Maßnahmen	243
(5)	Fazit	245
cc.	Verantwortlichkeit bezüglich der Preiserhöhungen im Luftverkehr	248
6.	Rechtfertigung nach Art. XX GATT	249
a.	Art. XX b) GATT	249
b.	Art. XX g) GATT	251
c.	Voraussetzungen des Chapeaus zu Art. XX GATT	251
7.	Fazit	253
Teil 3		
Ausblick und Zusammenfassung		254
A.	Bewertung und Ausblick	254
B.	Zusammenfassung der Ergebnisse	259
Teil 4		
Literaturverzeichnis		269
Teil 5		
Dokumenten- und Entscheidungsverzeichnis		291
Stichwortverzeichnis		311