

Drittes Kapitel: Rechtsdurchsetzung

Die auch im Abbild der NDCs gespiegelte *emissions gap* wirft die Frage auf, inwiefern Durchsetzungsmechanismen zur besseren Befolgung der Pariser Klimaziele beitragen. Nahe liegt zwar zunächst der Blick auf die Mittel, die das Abkommen oder die Klimarahmenkonvention selbst zur Durchsetzung bereitstellen (A). Als klassisches Instrument zur Rechtsdurchsetzung haben sich in den vergangenen Jahren jedoch zunehmend nationale Gerichtsverfahren für Rechtsfragen der Klimawandelabschwächung etabliert und sich somit auch einer eingehenderen Untersuchung der Frage aufgedrängt, ob Gerichte tatsächlich einen Beitrag zur Effektivierung der Pariser Zielverpflichtungen leisten (B).

A. Streitschlichtung und Rechtsdurchsetzung im Pariser Abkommen

Ein Rechtsdurchsetzungsmechanismus im eigentlichen Sinne besteht unter dem Pariser Abkommen nicht. Zusätzlich zu der bereits dargestellten Überprüfung der Einhaltung von Vertragsbestimmungen⁵²⁷ sind überhaupt nur drei Verfahren zur Befassung mit Durchsetzungslücken vorgesehen. Gemäß Artikel 15 ist ein Mechanismus zur Erleichterung der Durchführung und zur Förderung der Einhaltung der Bestimmungen mit vermittelndem Charakter eingeführt, dessen Verfahren nichtstreitig und nicht auf Strafen ausgelegt sind. Gemäß Artikel 16 Absatz 4 Satz 1 Pariser Abkommen ist die Vertragsparteienkonferenz für die regelmäßige Überprüfung der Durchführung des Abkommens verpflichtet. Es hat die für eine wirksame Durchführung notwendigen Beschlüsse zu erlassen. Der gemäß Artikel 24 Pariser Abkommen anwendbare Artikel 14 des Rahmenübereinkommens sieht eine Streitbeilegung durch Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof oder durch Schiedsverfahren vor. Keines der genannten Verfahren wurde bislang im Zusammenhang der Durchsetzung von Vertragszielen gegenüber einzelnen Parteien in Gang gesetzt.

527 Siehe Zweites Kapitel.A.III.

Der Streitbeilegungsmechanismus dürfte nach knapp dreißig Jahren Existenz ohne einen Anwendungsfall mittlerweile Staub angesetzt haben. Insbesondere bei globalen Umweltfragen vermeiden Staaten grundsätzlich kontradiktorische Verfahren.⁵²⁸ Davon zeugt auch das jüngste Gutachtenverfahren vor dem IGH. Vor diesem Hintergrund ist auch die Einführung eines explizit nicht-kontradiktorische Verfahrensdesigns für den Artikel 15-Mechanismus im Pariser Abkommen zu verstehen, welcher im Kontrast zum schärfer gestellten Befolgungsmechanismus des Kyoto-Protokolls steht.⁵²⁹

B. Klimaklagen vor nationalen Gerichten

Bestärkt durch die im vorigen Abschnitt beschriebenen Aussichten, die wissenschaftlich angemahnte Dringlichkeit einer Korrektur des Reduktionspfads und weitere Faktoren haben vor allem zivilgesellschaftliche Akteure in einem Maß nationale Gerichte mit einer Durchsetzung der Pariser Klimaziele befasst, dass auch der IPCC im Jahr 2022 „belastbare Beweise“ für die globale Relevanz des Instruments bei der Kontrolle und Einflussnahme auf wichtige Akteure in der Klimawandelgovernance gesehen hat.⁵³⁰ Um die Relevanz von Klimaklagen für die Frage einer Effektivierung der Pariser Zielverpflichtungen weiter zu erhellen, ist zunächst erforderlich, das undefinierte Phänomen überhaupt – aus der Perspektive dieser Arbeit – einzuordnen (**I**). Sodann ist ein genauerer aber zunächst noch breiter Blick auf Gerichtsverfahren und -entscheidungen seit Abschluss des Pariser Abkommens zu richten (**II**). Die Einzelbeobachtungen können zu allgemeinen Trends und damit einem informierten Überblick über Akteure, Zielrichtung, Gegenstand, Argumentation, juristische Hürden und gerichtliche Positionen in Klimaklagen verdichtet werden (**III**). Auf dieser Basis kann durch erste Beobachtungen dazu, ob und wie sich nationale Gerichte überhaupt mit dem Pariser Abkommen auseinandergesetzt haben (**IV**), zur vertieften Analyse der hier im Fokus stehenden Fragen übergeleitet werden: Wie und mit welcher rechtlichen

528 Bodansky, The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary, Yale Journal of International Law 18 (1993), 453, 549.

529 Im Einzelnen zum Vergleich der beiden Mechanismen, siehe Savaşan, Fn. 39.

530 IPCC, Fn. 20, 13.4.2.

Konsequenz wenden die Gerichte die Pariser Kollektivziele und die damit verbundenen normativen Erwartungen des Abkommens an? (V) Was folgt daraus für die Bedeutung von Klimaklagen als Rechtsinstrument zur Effektuierung des Pariser Abkommens bzw. seiner Zielverpflichtungen? (VI)

I. „Klimaklagen“

Im Hinblick auf die vielen verschiedenen Definitionsversuche und die zumindest gegebene Notwendigkeit einer klaren *ad-hoc* Definition für den eigenen Forschungszweck,⁵³¹ werden als „Klimaklagen“ hier solche (vor-)gerichtlichen Verfahren verstanden, die unmittelbar und ausdrücklich tatsächliche oder rechtliche Fragen des Klimawandels oder der Klimapolitik zum Gegenstand haben.⁵³² Eine breitere Definition⁵³³ führt nicht nur allgemein zu Abgrenzungsschwierigkeiten des Phänomens, sondern lässt sich darüber hinaus nicht mehr als Rechtsdurchsetzung für die Kollektivziele und NDCs beschreiben.

Insgesamt sind Klimaklagen mit ihrem Aufkommen Mitte der 2000er vor allem in den USA ab Mitte der 2010er Jahre zu einem globalen Phäno-

531 In ihrer Systematisierung der Forschung zu Klimaklagen gelangen *Setzer* und *Vanhala* zu der – immer noch aktuellen – Feststellung, dass es ebenso viele Verständnisse von Klimaklagen gibt wie Autor*innen, die über diese schreiben und daher nur Klarheit hinsichtlich der jeweiligen Konzeption des Phänomens verlangt werden kann, siehe *Setzer/Vanhala*, *Climate Change Litigation: A Review of Research on Courts and Litigants in Climate Governance*, *WIREs Climate Change* 10 (2019), 1, 3; siehe auch *McKenzie/Medici-Colombo/Wegener/Sindico*, Chapter 1: Climate change litigation: one definition to rule them all ...?, in: dies. (Hrsg.), *Research Handbook on Climate Change Litigation*, Cheltenham 2024, S. 1.

532 Vgl. *Markell/Ruhl*, *An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual*, *Florida Law Review* 64 (2012), 15, 27; vergleichbar ist auch das Verständnis der Klimaklagen im engeren Sinne („innerer Kreis“) von *Peel/Osofsky*, Fn. 27, 6f.; vgl. in diesem Sinne auch die Angaben zur größten Falldatenbank weltweit: *Sabin Center for Climate Change Law*, <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/about/>.

533 Siehe vor allem die drei äußeren Kreise der Klimaklagen-Konzeption von *Peel/Osofsky*, Fn. 27, 6f.

men⁵³⁴ angewachsen.⁵³⁵ Inzwischen haben Klimaklagen verschiedenste Rechtsgebiete und Akteure erreicht und wurden in unterschiedlichsten prozessualen und materiell-rechtlichen Einkleidungen erprobt.⁵³⁶ Die letzten Jahre haben teilweise neue übergeordnete Trends gezeigt: eine geographische Ausbreitung von Klimaklagen, eine weitere Steigerung von Komplexität und Ausdifferenzierung, eine Reifung der Verfahren – d. h., mehr höchstrichterliche Entscheidungen, und schließlich die Internationalisierung des Phänomens – d. h., erstmalige Befassung internationaler Gerichte.⁵³⁷ Bis 2023 spielte die internationale Ebene nahezu keine Rolle in der Klimaklagenlandschaft.⁵³⁸ Ausnahmen waren die Verfahren *Sacchi v Argentina* (2021), das vom Ausschuss der Kinderrechtskonvention als unzulässig abgewiesen wurde,⁵³⁹ sowie *Billy v Australia* (2022), in dem der UN-Menschenrechtsausschuss feststellte, dass Australiens unzureichender Klimaschutz die Rechte der Bewohner der Torres-Strait-Inseln

534 Von einer *globalen* Dimension kann gegenwärtig nur unter Einschränkung, insbesondere mit Verweis auf eine stark unproportionale geographische Konzentration und einen weiten Klimaklagen-Begriff, gesprochen werden: vgl. dazu *Peel/Osofsky, Litigation as a Regulatory Tool*, in: Voigt (Hrsg.), *International Judicial Practice on the Environment*, 2019, S. 312; aktuellere Daten finden sich u. a. in der Datenbank des *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science*, *Climate Change Laws of the World*, https://climate-laws.org/cclow/litigation_cases; siehe auch *Setzer/Byrnes, Global Trends in Climate Change Litigation: 2020 Snapshot*, Policy report, Juli 2020, http://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2020/07/Global-trends-in-climate-change-litigation_2020-snapshot.pdf, die basierend auf der genannten Datenbank eine deutliche Konzentration von Fällen in den USA, Australien, Großbritannien und der EU sehen. In weiteren Jurisdiktionen finden sich lediglich vereinzelte Fälle, womit jedoch nicht unbedingt etwas zur qualitativen Bedeutung gesagt ist.

535 Vgl. *Peel/Osofsky*, Fn. 534, 311, 313 f.; übersichtlich vor allem auch *Setzer/Bangalore, Regulating Climate Change in the Courts*, in: Averchenkova/Fankhauser/Nachmany (Hrsg.), *Trends in Climate Change Legislation*, 2017, S. 175, 181.

536 Für einen breiten Überblick über die verschiedenen prozessualen Einkleidungen, Akteure und von Klimaschutzklagen, siehe u. a. *Saurer, Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht – Eine rechtsvergleichende Analyse*, ZUR (2018), 679.

537 *Setzer/Higham, Global trends in climate change litigation: 2025 snapshot*, Grant-ham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science 2025, S. 4 f.

538 Vgl. *Savaresi, Inter-state Climate Change Litigation: ‚Neither a Chimera nor a Pannacea‘*, in: Alogna/Bakker/Gauci (Hrsg.), Fn. 27, 366, 391 f.

539 Committee on the Rights of the Child, Entscheidung vom 22.9.2021, CRC/C/88/D/107/2019.

auf Privat- und Familienleben sowie kulturelle Teilhabe verletzt⁵⁴⁰. Mitte 2025 liegen nun drei umfangreiche Gutachten internationaler Gerichte vor,⁵⁴¹ die voraussichtlich erheblichen Einfluss auf die Zahl, Gestaltung und Entscheidung künftiger Klagen vor nationalen Gerichten haben werden.⁵⁴²

II. Bedeutende Verfahren und Entscheidungen (2015–2022)

Die nachfolgende Darstellung gibt einen Überblick zu Klimaklagen, die nach Beschluss des Pariser Abkommens, in der Zeit zwischen 2015 und 2022,⁵⁴³ entschieden wurden und die Pflichten staatlicher Akteure bei der Zielsetzung und -implementierung im Bereich Klimawandelabschwächung betreffen.⁵⁴⁴ Die Bedeutsamkeit der genannten Verfahren ergibt sich daraus, dass sich die Gerichte in den Verfahren dazu verhalten mussten, ob und gegebenenfalls inwiefern eine Übereinstimmung nationaler oder sektoraler Klimapolitik mit den globalen Klimaschutzzielen rechts-

540 Human Rights Committee, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3624/2019, 22.9.2022, CCPR/C/135/D/3624/2019.

541 Siehe ITLOS, Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (COSIS), Gutachten vom 21. Mai 2024, ITLOS Case No. 31; IACtHR, Climate Emergency and Human Rights, Gutachten OC-32/25 vom 29. Mai 2025; ICJ-Gutachten, Fn. 52.

542 Nationale Gerichte dürften z. B. stärker mit der Konkretisierung der in den Gutachten fokussierten Sorgfaltspflichten bei der Zielsetzung, Implementierung und Regulierung privater Akteure befasst werden; überblicksartig zur Rolle der internationalen Verfahren, siehe *Gehring/Cordonier Segger*, Climate Justice through International Courts and Tribunals: Advisory Opinions in the International Tribunal on the Law of the Sea (ITLOS), the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) and the International Court of Justice (ICJ). University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 4/2025, <https://ssrn.com/abstract=5137762>.

543 Nach 2022 ergangene Entscheidungen wurden im Rahmen der Aktualisierung nur noch in die Kurzdarstellung (Abschnitt II), aber nicht mehr in die Analysen (IV–VI) aufgenommen. Verfahren mit relevanten Entscheidungen seit 2022, die nicht mehr aufgenommen werden konnten, sind vor allem: *Held v Montana* (USA), *R (Finch) v Surrey County Council* (Vereinigtes Königreich), *DUH v Germany* (Deutschland), *PSB u. a. v Brazil* (Brasilien), *Do-Hyun Kim u. a. v South Korea* (Südkorea) und *African Climate Alliance u. a. v Minister of Mineral Resources and Energy* (Südafrika).

544 Es handelt sich insoweit sämtlich um sog. pro-regulatorische oder „climate-aligned litigation“ Fälle, vgl. *Setzer/Higham*, Fn. 537, S. 9.

erheblich ist und welche wesentlichen Pflichten für die jeweils betroffenen Akteure daraus im jeweiligen Kontext folgen.

Nicht einbezogen in den nachfolgenden Überblick wurden Fälle, in denen keine Entscheidung oder zumindest Einlassung in der Sache erfolgte. Zum einen sind damit Fälle gemeint, die zwar bedeutsam und vor nationalen Gerichten anhängig sind, in denen aber bislang keine gerichtliche Entscheidung ergangen ist. Zum anderen sind damit Fälle gemeint, die zwar entschieden wurden, aber aus prozeduralen Gründen abgewiesen wurden, ohne dass nennenswerte Aussagen zur Sache getroffen wurden. Unter diese Kategorie fällt etwa der Fall *Ridhima Pandey v Union of India* (2017) vor Indiens Sondergerichtshof für Umweltfragen – dem *National Green Tribunal* –, indem Indien auf Grundlage der sog. *Public Trust Doctrine* und des verfassungsrechtlichen Vorsorgeprinzips in Zusammenarbeit mit dem Pariser Abkommen sowie Indiens INDC zu weitreichenden Klimaschutzmaßnahmen – von der Ermittlung der Klimaeffekte einzelner staatlicher Maßnahmen bis hin zur Festlegung eines nationalen Emissionsbudgets – verpflichtet werden sollte.⁵⁴⁵ Der Gerichtshof wies die Klage im Jahr 2019 mit der knappen Feststellung ab, dass es keiner gerichtlichen Klärung der Frage bedürfe, auch weil kein Grund zur Annahme bestehe, dass die Regierung das Pariser Abkommen oder andere internationale Dokumente in ihrer Politik nicht berücksichtige.⁵⁴⁶ Unter diese Kategorie fällt auch das seit 2021 von der NGO *A Sud* sowie einer Vielzahl Einzelkläger*innen angestrengte Verfahren gegen die italienische Regierung vor einem Zivilgericht. Das Verfahren ist zwar potenziell bedeutsam, weil es um die Frage staatlicher Verpflichtungen zu adäquaten Klimaschutzbeiträgen aus dem italienischen Zivilgesetz unter Berücksichtigung der Verpflichtungen unter dem Pariser Abkommen, der EMRK und EU-Recht geht.⁵⁴⁷ Allerdings hat das Gericht die Klage 2024 als unzulässig abgewiesen und sich nicht in der Lage gesehen, die Angemessenheit der staatlichen Klimapolitik zu prüfen.⁵⁴⁸

545 *Ridhima Pandey v. Union of India*, Klage, https://elaw.org/system/files/attachments/publicresource/IN_RidhimaPandey_petition_2017.pdf, S. 2, 49 f.

546 *National Green Tribunal*, Beschluss vom 15. 1. 2019, Nr. 187/2017.

547 *A SUD et al. v. Italy*, Klage, http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210605_14016_petition.pdf.

548 Zum Überblick über das Verfahren und den Verfahrensdokumenten, siehe <https://climatecasechart.com/non-us-case/a-sud-et-al-v-italy/>.

1. Niederlande: Urgenda (2013)

Im sogenannten *Urgenda*-Fall (2013) wurde vor niederländischen Gerichten⁵⁴⁹ erstritten, dass eine in erster Instanz (2015) objektiv-rechtlich in Form einer quasi-deliktsischen Sorgfaltspflicht des Staates begründete,⁵⁵⁰ in den weiteren Instanzen (2018/2019) aber spezifisch menschenrechtlich verortete Schutzpflicht des Staates eine angemessene Reduktionszielsetzung gebietet.⁵⁵¹ Aus dieser ergebe sich, dass der staatlich anvisierte Reduktionspfad, welcher zwar formal auf eine Erreichung des internationalen Kollektivziels ausgerichtet ist aber dennoch erheblich zum Gefährdungsrisiko durch Klimawandelfolgen beitrage, nicht hinnehmbar sei in Anbetracht eines wissenschaftlich für notwendig gehaltenen stärkeren Reduktionspfads.⁵⁵² Insoweit wurde gerichtlich einen Minimalzielwert für den staatliche Reduktionspfad zum Klimaschutz festgelegt.⁵⁵³

549 Siehe die Entscheidungen der drei Instanzen im Fall *Stichting Urgenda v. De Staat der Nederlanden: Rechtbank Den Haag*, Urteil vom 24.6.2015, C/09/456689, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196; *Gerechtshof Den Haag*, Urteil vom 9.10.2018, 200.178.245/01, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591; *Hoge Raad*, Urteil vom 20.12.2019, 19/00135, ECLI:NL:HR:2019:2006.

550 Das erstinstanzliche Gericht hatte eine quasi-deliktsische Sorgfaltspflicht des Staates im Klimaschutz begründet, *Rechtbank Den Haag*, Fn. 549, Rn. 4.52 ff.; mit umfassender Würdigung dieser „Rechtskonstruktion“, siehe *van Zeben*, Establishing a Governmental Duty of Care for Climate Change Mitigation: Will Urgenda Turn the Tide?, TEL 4 (2015), 339, 346 ff.; sowie *Saurer/Purnhagen*, Klimawandel vor Gericht – Der Rechtsstreit der Nichtregierungsorganisation „Urgenda“ gegen die Niederlande und seine Bedeutung für Deutschland, ZUR (2016), 16, 18 f. („staatshaftungsrechtlicher Anspruch auf CO₂-Reduktion“).

551 *Gerechtshof Den Haag* [Rechtsmittelinstanz], Fn. 549, Rn. 45 und 73; *Hoge Raad* [letzte Instanz], Fn. 549, Rn. 6.1; im Kontext der menschenrechtlichen Verpflichtung des Staates, siehe *Lambooy/Palm*, Challenging the Human Rights Responsibility of States and Private Corporations for Climate Change in Domestic Jurisdictions, in: Quirico/Boumghar (Hrsg.), *Climate Change and Human Rights*, London 2016, S. 307, 308 ff.; zum „rights turn“ in der Entscheidung der Rechtsmittelinstanz gegenüber dem erstinstanzlichen Urteil, siehe *Mayer*, The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation: Ruling of the Court of Appeal of The Hague, TEL 8 (2019), 167, 177 f.

552 *Rechtbank Den Haag* [erste Instanz], Fn. 549, Rn. 4.85; sehr kritisch hinsichtlich des (fehlenden) Belegs für das Gefährdungsrisiko, siehe *Voland*, Zur Reichweite von Menschenrechten im Klimaschutz: Wäre die „Urgenda-Entscheidung“ auch im deutschen Recht zu erwarten?, NVwZ 38 (2019), 114, 118.

553 *Rechtbank Den Haag* [erste Instanz], Fn. 549, 5.1. („orders the State to limit the joint volume of Dutch annual greenhouse emissions, or have them limited [...] by at least 25 % at the end of 2020“); insgesamt Möglichkeit und Nutzen substanzi-

2. Belgien: Klimaatzaak (2015)

Im ähnlich gelagerten belgischen Klageverfahren *Klimaatzaak* (2015) argumentierte eine NGO sowie diverse Individualkläger*innen, das Verfehlen von Reduktionszielen verletze eine staatliche Sorgfaltspflicht gemäß belgischem Zivilgesetz sowie subjektive Rechte der Kläger*innen aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Kinderrechtskonvention.⁵⁵⁴ Darüber hinaus forderten sie eine gerichtliche Anordnung zur Festlegung bestimmter Reduktionszielwerte. Das erstinstanzliche Gericht (2021) bejahte das persönliche und unmittelbare Interesse der Kläger*innen als Voraussetzung der Klagebefugnis⁵⁵⁵ und entschied, dass die Klagegegner durch eine Verletzung der erforderlichen Sorgfalt in der Gestaltung der nationalen Klimapolitik – begründet vor allem mit dem Verfehlen von nationalen und internationalen Individualzielsetzungen – gegen die (quasi)deliktischen zivilgesetzlichen Pflichten verstießen.⁵⁵⁶ Zudem hätte der Staat keine hinreichenden Maßnahmen zum Schutz vor Grundrechtseinschränkungen unter der EMRK unternommen. Das Gericht sah jedoch – anders als die niederländischen Gerichten im *Urgenda*-Fall – unter Anderem aus Gründen der Gewaltenteilung davon ab, den Klagegegnern eine bestimmte Reduktion aufzugeben und beließ es bei der Feststellung staatlicher Verantwortlichkeit.⁵⁵⁷ Vier Jahre nach der erstinstanzlichen Entscheidung hat das Berufungsgericht inzwischen nicht nur die grundsätzliche Haftung der beklagten Gebietskörperschaften bestätigt, sondern ergänzte auch die bindende Anordnungen, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber 1990 zu senken.⁵⁵⁸

eller gerichtlicher Intervention im Sinne der „Urgenda-Entscheidung“ bestreitend, siehe B. Wegener, *Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss?*, ZUR (2019), 3; mit entsprechender Gegenreaktion von Graser, *Vermeintliche Fesseln der Demokratie: Warum die Klimaklagen ein vielversprechender Weg*, ZUR (2019), 271.

554 *Tribunal de première instance francophone de Bruxelles*, Section Civile, Urteil vom 17.6.2021, 2015/4585/A, S. 42 ff.

555 Ebd., S. 48 ff.

556 Ebd., S. 57 ff., 83.

557 Ebd., S. 80 ff.

558 *Cour d'appel Bruxelles*, Urteil vom 30.11.2023, 2021/AR/1589, 2022/AR/737 und 2022/AR/891.

3. USA: Juliana (2015)

Nicht auf bestehendem einfachgesetzlichem Recht basierend, allerdings ebenfalls auf weitere Regulierung ausgerichtet war der Fall *Juliana v. United States* (2015)⁵⁵⁹. Auf verfassungsrechtlicher Grundlage⁵⁶⁰ wurde durch die Klägerseite eine Art staatliche Schutzpflicht gerichtet auf angemessene staatliche Zielsetzung sowie Regulierung der Reduktion von Treibhausgasemissionen argumentiert.⁵⁶¹ Erinstanzlich wurde diese Argumentation zunächst weitgehend anerkannt.⁵⁶² Der *Court of Appeals* lehnte im Jahr 2020 die Klagebefugnis mit Verweis darauf ab, dass die Gerichte die – seiner Ansicht nach – notwendigerweise zu beurteilenden, umfassenden Regulierungsfragen nicht beantworten könne.⁵⁶³ Nach diversen weiteren Verfahrensschritten, die sich vor allem um prozedurale Fragen drehten, wurde die Klage 2023 vom *Supreme Court* endgültig abgewiesen.⁵⁶⁴

4. Neuseeland: Thomson (2015)

Vor dem neuseeländischen *High Court* wurde indes im Verfahren *Thomson v. Minister for Climate Change Issues* (2015)⁵⁶⁵ über das Ermessen der Regierung im Hinblick auf das NDC-Ziel sowie das nationale Langzeitreduktionsziels entschieden. Der Maßstab für die Überprüfung vari-

559 *Juliana v. United States*, siehe im Überblick <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/case/juliana-v-united-states/> sowie die wesentlichen Gerichtsentscheidungen des *United States District Court for the District of Oregon*, No. 6:15-cv-01517-TC (10. November 2016), Opinion and Order, sowie des *United States Court of Appeals for the Ninth Circuit*, No. 18–36082 (17. Januar 2020), Opinion.

560 Präziser basiert das Argument auf der sog. „public trust doctrine“ sowie verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien.

561 Vgl. *United States District Court for the District of Oregon*, Fn 559, S. 2.

562 *United States District Court for the District of Oregon*, No. 6:15-cv-01517-TC (10. November 2016), Opinion and Order, S. 29 ff.

563 *United States Court of Appeals for the Ninth Circuit*, Fn 559, S. 25 („it is beyond the power of an Article III court to order, design, supervise, or implement the plaintiffs’ requested remedial plan“). Dabei war das Gericht gespalten bei der Frage, ob die regulatorischen Aspekte des Anliegens justiziabel sind oder nicht, siehe ebd., S. 29 ff.

564 *United States Supreme Court*, *Juliana v United States*, Order 24.3.2025 – No. 24–645.

565 *High Court of New Zealand*, Urteil vom 2. 11. 2017, CIV 2015-485-919 [2017] NZHC 733.

ierte, weil das Langzeitziel auf gesetzlicher Grundlage erlassen wurde, für das NDC-Ziel hingegen nur Vorgaben auf Basis des *common law* bestanden.⁵⁶⁶ Somit bestand einerseits die Frage, inwiefern in das nationale Gesetzesrecht Einschränkungen der Ermessensausübung aus dem Klimavölkerrecht hineingelesen werden müssen.⁵⁶⁷ Andererseits wurde überprüft, ob die Zielsetzung in der NDC auf vernünftigen Erwägungen fußt.⁵⁶⁸ Auch wenn letztlich kein gerichtlich überprüfbares Fehlverhalten bei der Ermessensausübung im Rahmen der Reduktionszielsetzung gesehen wurde,⁵⁶⁹ so hat das Gericht in seiner Entscheidung im Jahr 2017 dennoch anerkannt, dass die Berücksichtigung internationaler Verpflichtungen sowie neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse durchaus einen gerichtlich überprüfbaren Rahmen für die kurz-, mittel- und langfristige Zielsetzung beim Klimaschutz durch die Exekutive bilden.⁵⁷⁰

5. Schweiz: KlimaSeniorinnen (2016)

Derweil wurde im Verfahren *KlimaSeniorinnen Schweiz* (2016) vor den Schweizer Gerichten ein Klageverfahren geführt, das auf die Überprüfung der nationalen Klimaschutzziele bis 2030 sowie deren konsequente Um-

566 Das NDC-Ziel hatte 2030 als Zieljahr und wurde 2015 beim Sekretariat der Klimarahmenkonvention hinterlegt, ohne dass eine gesetzliche Grundlage dafür bestand, während das Langzeitreduktionsziel für 2050 bereits einige Jahre zuvor, 2011, und auf Grundlage des *Climate Change Response Acts* formal angenommen wurde. Daraus ergaben sich wichtige Differenzierungen für die Überprüfung. Während das Langzeitreduktionsziel unmittelbar am Maßstab gebotener Auslegung der gesetzlichen Grundlage erfolgen konnte, musste ein Maßstab für die Überprüfung des NDC-Ziels im *common law* gefunden werden. In die durchaus gründliche Überprüfung des NDC-Ziels flossen diverse Erwägungen, unter anderem zur Fairness und zum Ambitionsniveau der Ziele im internationalen Vergleich, vgl. *High Court of New Zealand*, Fn 559, Rn. 165 f.

567 *High Court of New Zealand*, Fn 559, Rn. 88: „The question is therefore whether [New Zealand’s] agreement to these instruments required the Minister to exercise her power under s 224(2) [Climate Change Response Act] to review the 2050 target“.

568 Dieser breite Maßstab umfasst Erwägungen wie z. B. Abweichungen vom wissenschaftlichen Konsens, Orientierung am internationalen Kollektivziel, Möglichkeiten und Erfordernisse zur Reduktion im Vergleich zu anderen Industriestaaten etc., vgl. *High Court of New Zealand*, Fn 559, Rn. 135 ff.

569 *High Court of New Zealand*, Fn 559, Rn. 178 f.

570 *High Court of New Zealand*, Fn 559, Rn. 94.

setzung gerichtet war.⁵⁷¹ Die Klägerpartei ersuchte die Gerichte um die Verpflichtung der Exekutive zur Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens mit dem Zweck einer Erhöhung der teilweise gesetzlich normierten Reduktionsziele. Das Bundesgericht wies 2020 – letztlich unter Verweis auf mangelnde gegenwärtige Grundrechtsrelevanz –⁵⁷² das Ersuchen ab und hielt eine „unzureichende“ Umsetzung des Pariser Abkommens mithin für nicht am Maßstab der Grund- und Menschenrechte gerichtlich überprüfbar.⁵⁷³ Damit scheint das Bundesgericht die notwendige Konkretisierung von Rechtsverletzungen als maßgeblich abhängig von einer Überschreitung des Temperaturziels des Pariser Abkommens zu betrachten.⁵⁷⁴ Nach Beschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, stellte dieser 2024 fest, dass die unzureichende Klimaschutzpolitik der Schweiz eine Verletzung von Art. 8 EMRK darstellt.⁵⁷⁵ Zudem bemängelte der Gerichtshof eine unzureichende Auseinandersetzung der nationalen Gerichten mit den wissenschaftlichen Grundlagen und dem Vortrag der Klägerinnen, sodass das Recht auf Zugang zu Gerichten (Art. 6 Abs. 1 EMRK) verletzt sei.

571 *Bundesgericht*, Urteil vom 5. 5. 2020, 1C_37/2019; Eingeleitet wurde das Überprüfungsverfahren 2016 durch den Verein KlimaSeniorinnen Schweiz. Nach Abweisung im Verwaltungsverfahren durch das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 25. 4. 2017, wurde die Klage auch vor dem Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 27. 11. 2018, A-2992/2017, abgewiesen.

572 *Bundesgericht*, Fn. 571, Rn. 5.4. („durch die gerügten Unterlassungen im heutigen Zeitpunkt nicht in einem Ausmass bedroht, dass von einem hinreichenden Berührtsein in eigenen Rechten im Sinne von Art. 25a VwVG gesprochen werden könnte“).

573 *Bundesgericht*, Fn. 571, Rn. 8 („Auch wenn ihr Anliegen angesichts der von ihnen hervorgehobenen möglichen Folgen einer unzureichenden Umsetzung des Pariser Klimaübereinkommens für ältere Frauen gut begreiflich ist, ist ihre Beschwerde daher abzuweisen“). Beachtlicherweise scheint das Bundesgericht davon auszugehen, dass eine Verletzung des Pariser Abkommens erst dann in Betracht kommt, wenn die Erderwärmung mehr als „deutlich unter 2°C“ beträgt – d. h. ab frühestens 2030. Daraus scheint das Gericht abzuleiten, dass die Vorgaben des Abkommens für das nationale Rechtsverfahren (noch) keine Relevanz haben. Insbesondere in Anbetracht der Betrachtung von realistischen Reduktionspfaden zur Erreichung des internationalen Kollektivziels durch beinahe alle anderen in diesem Kapitel zitierten Gerichte erscheint die gerichtliche Würdigung an dieser Stelle sehr verkürzt, vgl. dazu Rn. 5.3 f.

574 Vgl. *Bundesgericht*, Fn. 571, Rn. 5.3.

575 *EGMR*, *KlimaSeniorinnen v. Schweiz*, Urteil vom 9. 4. 2024, Nr. 53600/20.

6. Südafrika: EarthLife Africa Johannesburg (2016)

Einen ganz anderen Einschlag hatte der Fall *EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Others* (2016), in dem es um die Berücksichtigung von klimawandelrelevanten Aspekten bei der Genehmigung zum Bau des Thabametsi-Kohlekraftwerks ging. Hier bestimmte der südafrikanische *High Court* 2017 eine klimavölkerrechtskonforme Auslegung der gesetzlichen Vorschriften zu umweltrelevanten Genehmigungsverfahren⁵⁷⁶, in welche eine Pflicht zur angemessenen *ex ante*-Berücksichtigung der Emissionsintensität und entsprechenden Implikationen für den Klimaschutz hineinzulesen sei.⁵⁷⁷ Damit wurde ein gesetzgeberisches Tätigwerden „umschiff“ und aus der veränderten internationalen Rechts- und Faktenlage unmittelbare Konsequenzen für die Exekutive abgeleitet. Im Zentrum stand auch hier die Verletzung einer Verfahrenspflicht, weshalb die Genehmigungsentscheidung nicht im Hinblick auf das Ergebnis beanstandet wurde, sondern lediglich das Unterlassen der Verträglichkeitsprüfung.⁵⁷⁸ Die im Nachgang des Verfahrens erfolgte erneute Genehmigung des Projekts wurde erneut vor Gericht angegriffen und auf Grundlage eines Vergleichs der Parteien im Jahr 2020 ausgesetzt.⁵⁷⁹

7. Norwegen: Greenpeace Nordic (2016)

In einem Verfahren um die Genehmigung von Öl- und Gasgewinnungsvorhaben in der norwegischen Barentssee (2016) ersuchten zwei Nichtregierungsorganisationen unter Berufung auf die schädlichen Klimaauswirkungen von Ölexporten die norwegischen Gerichte um eine Feststellung der Rechtswidrigkeit der weiteren Vergabe von Öl- und Gasgewinnungslizenzen durch das zuständige Ministerium. Dabei stellten die Gerichte

576 Weder der rahmengebende *National Environmental Management Act 1998* noch implementierende Regelungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung enthielten eine Pflicht zur Berücksichtigung von Klimaschutz, siehe *Humby*, *The Thabametsi Case: Case No 65662/16 Earthlife Africa Johannesburg v Minister of Environmental Affairs*, JEL 30 (2018), 145, 146.

577 *High Court of South Africa*, Urteil vom 8. 3. 2017, Case 65662/16, Rn. 83, 88.

578 Vgl. *High Court of South Africa*, Fn. 577, Rn. 126.3; Das erklärt auch, warum die später um eine Klimaschutz-Prüfung ergänzte aber im Ergebnis erneute Genehmigung nicht beanstandet wurde, vgl. *Humby*, Fn. 576, 155.

579 *High Court of South Africa*, Beschluss vom 19. 11. 2020, Case 21559/2018.

(2018/2020) klar, dass aus einem verfassungsrechtlichen Recht auf eine gesunde Umwelt keine Ermessensreduzierung dahingehend abzuleiten ist, dass grundsätzlich eine Pflicht zur Ablehnung emissionsintensiverer Projekte besteht.⁵⁸⁰ Vor allem ist nach Auffassung der Gerichte die Frage, an welcher Stelle Emissionsquellen reduziert oder hinzutreten sollen nicht verfassungsrechtlich determiniert, sondern liegt vielmehr im Ermessen der maßgeblichen politischen Akteure.⁵⁸¹ Nach eingeleiteter Beschwerde ist das Verfahren am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anhängig.⁵⁸²

8. Großbritannien: Plan B Earth (2017)

Im Klageverfahren *Plan B Earth and Others v. The Secretary of State for Business, Energy, and Industrial Strategy* (2017) hatte der britische *High Court of Justice* im Jahr 2018 darüber entschieden, ob mit der Entscheidung der Regierung das nationale Klimaziel für 2050 unter dem nationalen *Climate Change Act* nicht zu ändern ein für das innerstaatliche Recht relevanter Verstoß gegen klimavölkerrechtliche Vorgaben besteht.⁵⁸³ Das Gericht urteilte, dass die Ablehnung einer Zieländerung jedenfalls dann im Ermessensspielraum der Exekutive liegt, wenn die Einschätzung des Expertenkomitees unter dem *Climate Change Act* berücksichtigt wurde⁵⁸⁴ und jene wiederum auf einer nachvollziehbaren Interpretation der Kollektivziele des Pariser Abkommens beruht.⁵⁸⁵

580 So etwa das Berufungsgericht, siehe *Borgarting Lagmannsrett*, Urteil vom 23. 1. 2020, 18-060499ASD-BORG/03, inoffizielle englische Übersetzung unter https://www.klimasøksmål.no/wp-content/uploads/2019/10/judgement_Peoplevs_ArcticOil_Appeal_Jan2020.pdf, 29: „As the Court of Appeal sees it, possible future emissions related to the production licences awarded [...] do not bear such importance for the national emissions, when the measures taken are also considered, that the threshold under Article 112 has been exceeded“; in letzter Instanz bestätigt durch das Urteil des *Høyesterett* (Supreme Court of Norway) vom 22. 12. 2020, 20-051052SIV-HRET.

581 *Borgarting Lagmannsrett*, Fn. 580, 27: „A gradual reduction of emissions in line with the 1.5 degree target will also provide room for some emissions that may be prioritised, including in a low-emissions society. [...] Which national emissions are appropriate to prioritise is beyond the power of the courts to review under Article 112“.

582 *Greenpeace Nordic and Others against Norway*, 34068/21, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%222001-214943%22%5D%7D>.

583 *High Court of Justice*, Urteil vom 20. 7. 2018, [2018] EWHC 1892, Rn. 1 ff.

584 *High Court of Justice*, Fn. 583, Rn. 42 f.

585 *High Court of Justice*, Fn. 583, Rn. 25, 45.

9. Österreich: Flughafen Wien-Schwechat (2017)

Im Rahmen einer Klage gegen die staatliche Genehmigung einer Erweiterung des Wiener Flughafens (2017) hatte der österreichische Verfassungsgerichtshof darüber zu entscheiden, inwiefern Klimaschutz in die Abwägungsentscheidung über die Genehmigung einer Flughafenerweiterung einzubeziehen ist und mit welche rechtlichen Konsequenzen daraus resultieren.⁵⁸⁶ Zentrale Frage war die inhaltliche Bestimmung des offenen Rechtsbegriffs des öffentlichen Interesses im Luftfahrtgesetz.⁵⁸⁷ Mit auffällig knapper Argumentation hat der Verfassungsgerichtshof den vorher vom Bundesverwaltungsgericht für die Auslegung für relevant erachteten Zusammenhang zwischen Erreichung internationaler und nationaler Klimaschutzziele und Genehmigung des Projekts für weitgehend unerheblich erklärt.⁵⁸⁸ Zuvor hatte das Bundesverwaltungsgericht Klimaschutzabwägungen als notwendiges Abwägungskriterium angesehen und letztlich auch stärker gewichtet als andere öffentliche Interessen.⁵⁸⁹

10. Kolumbien: Generaciones Futuras (2018)

Vor kolumbianischen Gerichten trugen 25 jugendliche Kläger vor (2018), dass durch die fortschreitende Abholzung des amazonischen Regenwalds und das Verfehlen diesbezüglicher nationaler Klimaziele verschiedene staatliche Organe für Grundrechtsverletzungen verantwortlich seien. Der *Corte Suprema de Justicia*⁵⁹⁰ entschied 2018 in dem Individualrechtsschutzverfahren letztinstanzlich, dass die Exekutive auf sämtlichen Ebenen völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Verpflichtungen⁵⁹¹ verletzte, indem sie hinreichende Maßnahmen zum Schutz des amazoni-

586 *Verfassungsgerichtshof Österreich*, Urteil vom 29. 6. 2017, E 875/207 und E 886/2017.

587 Nach § 71 Abs. 1 Luftfahrtgesetz – ebd. zitiert – dürfen einem Projekt „sonstige öffentliche Interessen nicht entgegenstehen“.

588 *Verfassungsgerichtshof Österreich*, Fn. 586, 9.

589 *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 2. 2. 2017, W109 2000179-1/291E, 122f., 126f.

590 *Corte Suprema de Justicia*, Urteil vom 5. 4. 2018, STC4360-2018; mit einer englischsprachigen Zusammenfassung und Auswertung, siehe *Villavicencio Calzadilla*, A Paradigm Shift in Courts' View on Nature: The Atrato River and Amazon Basin Cases in Colombia, *Law, Environment and Development Journal* 15 (2019), 1.

591 Völkerrechtlich waren vor allem das Pariser Abkommen, die NDC-Zielsetzungen sowie ein multilateraler Kooperationsvertrag zum Schutz der Umwelt in der Amazonasregion entscheidend und verfassungsrechtlich ein Recht auf gesunde Umwelt von Relevanz, siehe *Corte Suprema de Justicia*, Fn. 590, S. 30ff.

schen Waldes als Senke vor Abholzung unterlasse.⁵⁹² Das Gericht verpflichtete die relevanten exekutiven Organe dazu unverzüglich taugliche Aktionspläne entwerfen sowie gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren einen intergenerationellen Schutzpakt für den kolumbianischen Amazonaswald zu gestalten. Hierbei gab das Gericht durch Rahmenvorgaben auch eine gewisse Gestaltung des Paktes vor.⁵⁹³

11. Deutschland: Greenpeace e. V. (2018)

In einer verwaltungsgerichtlichen Klage mehrerer Einzelpersonen sowie des Greenpeace e. V. in Deutschland (2018)⁵⁹⁴ war zum einen zu klären, wann nationale politische Zielsetzungen zum Klimaschutz als rechtsverbindlicher Maßstab für staatliches Handeln gelten können und zum anderen – ähnlich wie im *Urgenda*-Fall –, ob der Grundrechtsschutz einen zu erreichenden Minimalzielwert für die Reduktion erfordert. Konkret wurde die Regierung verklagt, zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen, um das selbst anvisierte Klimaschutzziel 2020 noch zu erreichen. Das zuständige Verwaltungsgericht stellte bei der Entscheidung im Jahr 2019 heraus, dass Klimaschutzzielsetzungen der Regierung nicht ohne weiteres gerichtlich überprüft werden könnten. Soweit es sich um interne politische Zielsetzungen ohne Außenwirkung handelt kann die Regierung diese nach Belieben anpassen bzw. abschwächen ohne dass die Nichteinhaltung einer ursprünglich höheren Zielsetzung vor Gericht beanstandet werden könnte.⁵⁹⁵ Andererseits handele es sich bei der Klimaschutzplanung nicht um einen Bereich exekutiver Eigenverantwortung in den gerichtliche Interventionen per se nicht zulässig wären. Eine hinreichende Betroffenheit der Grundrechte der Kläger*innen wird für möglich gehalten.⁵⁹⁶ Bemerkenswert sind vor allem die Erwägungen des Gerichts zur Herleitung bestimmter Reduktionserfordernisse. Zunächst wird an-

592 *Corte Suprema de Justicia*, Fn. 590, S. 41 (Rn. 13).

593 So sollen Aktionspläne teilweise auf eine Reduzierung auf null gerichtet sein, präventiv und verpflichtend sein sowie kurz-, mittel- und langfristige Strategien enthalten, siehe *Corte Suprema de Justicia*, Fn. 590, S. 48 f. (Rn. 3).

594 *Verwaltungsgericht Berlin*, Urteil vom 31.10.2019, 10 K 412.18.

595 Vgl. *Verwaltungsgericht Berlin*, ebd., Rn. 56 ff.; Trotz interner handlungsleitender Funktion entfaltet eine solche Zielsetzung keinen drittschützenden Charakter und ist somit letztlich nicht einklagbar, siehe auch *Kahl*, Anm. zu VG Berlin, EnWZ (2020), 88, 93.

596 *Verwaltungsgericht Berlin*, ebd., Rn. 73.

gedeutet, dass sich aus den Grundrechten ein Minimalzielwert ergeben könnte, dieser aber im Fall ohnehin nicht als verletzt angesehen würde, weil die Berücksichtigung internationaler Standards und Vergleichswerte eher eine ambitionierte Reduktionsleistung Deutschlands bezeugten.⁵⁹⁷ Das Gericht setzt sich grundsätzlich mit Konzept eines CO₂-Budgets auseinander, lehnt aber letztlich eine Ableitung von Zielwerten für einzelne Staaten aus dem globalen Emissionsbudget ab, weil es ihm „unter Beachtung des Gestaltungs- und Einschätzungsspielraums der Exekutive nicht zu[stehe], diesen Maßstab [eines nicht politisch festgelegten Verteilungsschlüssels] der Bundesregierung als zwingendes und verpflichtendes Mindestmaß an Klimaschutz vorzuschreiben“.⁵⁹⁸

12. Europäische Union: Carvalho (2018)

Im bislang umfassendsten Rechtsverfahren auf EU-Ebene *Armando Ferrão Carvalho und Andere v. Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union* (2018) argumentierte die Klägerseite auf primärrechtlicher und völkerrechtlicher Grundlage, dass eine Anpassung der bestehenden Reduktionsziele im Sekundärrecht⁵⁹⁹ rechtlich geboten sei.⁶⁰⁰ Das Gericht erkannte zwar die Grundrechtsrelevanz des Klimawandels an, wies die Klage im Jahr 2019 mit Verweis auf nicht hinreichende individuelle Betroffenheit der Kläger im Sinne der „Plaumann-Formel“ ab und musste sich so nicht weiter mit dem Vorbringen auseinandersetzen.⁶⁰¹ Es fehle zwar nicht an einer Intensität der Beeinträchtigung, wohl aber an hinreichender Exklusivität. Der EuGH wies 2021 die Ein-

597 *Verwaltungsgericht Berlin*, ebd., Rn. 68 ff.; siehe dazu auch *Schomerus*, Anm. zu VG Berlin, ZUR (2020), 160, 169.

598 *Verwaltungsgericht Berlin*, Fn. 594, Rn. 83.

599 Präziser sind Streitgegenstand die spezifische Vorgabe für das Emissionsbudget der vom EU Emissionshandelssystem erfassten Sektoren gem. Richtlinie (EU) 2018/410, die nationalen Reduktionsquoten der nicht vom Emissionshandelssystem erfassten Sektoren gem. Verordnung (EU) 2018/842, sowie die Zielquote für Landnutzungsänderungen der Verordnung (EU) 2018/841.

600 *Gericht der Europäischen Union (EuG)*, Armando Carvalho u. a. gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, Beschluss vom 8. Mai 2019, ECLI:EU:T:2019:324; siehe auch *Winter*, Armando Carvalho et alii versus Europäische Union, ZUR (2019), 259, 260.

601 *EuG*, ebd., Rn. 50.

wände gegen die erstinstanzliche Entscheidung im Rechtsmittelverfahren zurück.⁶⁰²

13. Irland: Friends of the Irish Environment (2018)

Im Rahmen einer Klage der Organisation *Friends of the Irish Environment* (2018) musste letztinstanzlich der irische *Supreme Court*⁶⁰³ darüber entscheiden, ob das 2017 angenommene Klimaschutzprogramm⁶⁰⁴ und darin enthaltene Zielsetzungen im Einklang mit Menschenrechten sowie nationalem Gesetzesrecht stehen. In der Entscheidung von 2020 befand das oberste Gericht die Planungsziele für derart unpräzise und auf einen zu kurzen Zeitraum angelegt, sodass darin ein substantzieller Verstoß gegen den gesetzlichen Rahmen gesehen wurde.⁶⁰⁵ Aufgrund der relativ klaren gesetzlichen Rahmenvorgabe war diese Interpretation nicht fernliegend,⁶⁰⁶ stellt aber dennoch erhebliche Anforderungen an den Aufwand und vor allem die Transparenz staatlicher Zielbestimmung. Der menschenrechtsbasierte Teil des Klagebegehrens wurde – anders als vor den niederländischen Gerichten im *Urgenda*-Fall – mangels Klagebefugnis der Nichtregierungsorganisation nicht eingehender geprüft.⁶⁰⁷ Somit fußt das Urteil auf der gerichtlichen Konkretisierung einer rahmengesetzlichen Bestimmung und kommt ohne jeglichen direkten Bezug zu internationalen Dokumenten aus.

14. Großbritannien: Heathrow Airport (2018)

In einem hinsichtlich des Verfahrensgegenstands ähnlich wie im österreichischen Verfahren gelagerten Fall wurde die Rechtswidrigkeit einer

602 *Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH)*, Urteil vom 25. März 2021, Rechtssache C-565/19 P, ECLI:EU:C:2021:252: Er wies zudem das Argument zurück, die „Plaumann-Formel“ müsse im Sinne des effektiven Rechtsschutzes angepasst werden, siehe Rn. 67 ff.

603 *The Supreme Court*, *Friends of the Irish Environment v. Ireland*, Urteil vom 31.7.2020, Appeal No: 205/19.

604 Der *National Mitigation Plan* der irischen Regierung vom 19.7.2017 basiert auf dem *Climate Action and Low Carbon Development Act* von 2015.

605 *The Supreme Court*, Fn. 603, insbes. Rn. 6.45 ff.

606 Vgl. ebd., Rn. 6.18 ff.

607 Eine mögliche Verletzung von Grund- bzw. Menschenrechten von Individuen im Kontext des Sachverhalts wurde jedoch auch nicht ausgeschlossen, vgl. ebd., Rn. 7.

Erweiterung des *Heathrow Airport* in London angesichts der Reduktionsverpflichtungen unter dem Pariser Abkommen behauptet (2018). Nach zunächst klageabweisendem Urteil in erster Instanz urteilte der englische *Court of Appeal* im Jahr 2020, dass die Genehmigung einer Flughafen-erweiterung ohne Berücksichtigung der Zielsetzungen unter dem Pariser Abkommen rechtswidrig sei.⁶⁰⁸ Damit war letztlich die Verletzung einer im nationalen Planungsrecht normierten Verfahrenspflicht⁶⁰⁹ ausschlaggebend für die Ablehnung der Genehmigungsfähigkeit der Erweiterung. Das Gericht bezog allerdings keine Stellung zur Frage, ob das Infrastrukturprojekt überhaupt im Einklang mit den Zielen des Pariser Abkommens stand.⁶¹⁰ Der in letzter Instanz angerufene *Supreme Court* (2020) hob diese Entscheidung jedoch wieder auf und stellte klar, dass die einfach-gesetzliche Grundlage der relevanten Verfahrenspflicht enger auszulegen sei und sich nur auf die Berücksichtigung nationaler Instrumente – d. h. nicht auf das Pariser Abkommen – beziehe.⁶¹¹

15. Frankreich: Grande-Synthe (2019)

Auf dem französischen Verwaltungsrechtsweg verklagte die – den Klimawandelfolgen besonders ausgesetzte – Küstengemeinde *Grande-Synthe* die französische Regierung (2019) und argumentierte, Letztere habe durch nicht hinreichende Klimaschutzmaßnahmen eine Rechtspflicht verletzt, die sich aus der Verfassung, der EMRK und anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen, dem EU-Klimaschutzrecht sowie nationalen Gesetzen ergebe. Der französische *Conseil d'État* stellte zunächst klar, dass für die Feststellung der in Rede stehenden Rechtsverletzung das französische und europäische Recht maßgeblich sei, wobei im Wege der Auslegung dieser Rechtsquellen auch das Pariser Abkommens zu berücksichtigen sei.⁶¹² In seiner endgültigen Entscheidung im Jahr 2021 stellte

608 *Court of Appeal*, Urteil vom 27.2.2020, [2020] EWCA Civ 214, Rn. 283 f.

609 Gemäß *section 5 (8) Planning Act* muss bei der Genehmigungsentscheidung erklärt werden, inwiefern die Genehmigung im Einklang mit nationaler Klimaschutzpolitik („*Government policy relating to the mitigation of [...] climate change*“) steht. Da hierzu keinerlei Erklärung abgegeben wurde, musste das Gericht nicht bewerten, ob eine etwaige Erklärung hinreichend bzw. „hinnehmbar“ war.

610 *Court of Appeal*, Fn. 608, Rn. 285.

611 *The Supreme Court*, R. v. Heathrow Airport Ltd., Urteil vom 16.12.2020, [2020] UKSC 52, Rn. 108.

612 *Conseil d'État*, Entscheidung vom 19.11.2020, Nr. 427301, S. 7 f.

der französische *Conseil d'État* der Regierung fest, dass die bisherige französische Klimaschutzstrategie unzureichend zur Erreichung des nationalrechtlich und unionsrechtlich – in Annex I der Verordnung (EU) 2018/842 – verankerten gesamtwirtschaftlichen Reduktionsziels Frankreichs bis 2030 war.⁶¹³ Folglich annullierte das Gericht die implizite Weigerung der Regierung zur Verschärfung der Maßnahmen und gab ihr auf, innerhalb einer Frist geeignete Maßnahmen zu ergreifen. 2023 stellte der *Conseil d'État* fest, dass die Entscheidung von 2021 nicht hinreichend umgesetzt wurde und erlegte der Regierung ergänzende Maßnahmen auf.⁶¹⁴

16. Frankreich: Notre Affaire à Tous (2019)

Parallel verklagten vier NGOs die französische Regierung vor dem Pariser Verwaltungsgericht (2019) unter anderem auf Kompensation für ökologische Klimawandelschäden, an denen die Regierung einerseits mit der Festlegung nicht hinreichend ambitionierter Reduktionsziele und andererseits mit dem Ergreifen nur unzureichender Klimaschutzmaßnahmen Mitverantwortung trage. Das Gericht entschied (2021) zugunsten der Kläger*innen, dass ein solcher Schaden unzweifelhaft bestehe und die Regierung aufgrund der Verfehlung ihrer verpflichtenden Reduktionsziele⁶¹⁵ zur Ergreifung von effektiven Ausgleichsmaßnahmen und zum Schadenersatz hinsichtlich ökologischer Schäden verpflichtet sei.⁶¹⁶ Insoweit wurde ein Kausalzusammenhang zwischen verfehlten Abschwächungszielen und der rechtlichen Mitverantwortlichkeit für ökologische Schäden grundsätzlich bejaht. Allerdings sei mangels hinreichender Substantiierung, dass Kompensationsmaßnahmen der Regierung unzureichend seien, nach dem vorrangigen Grundsatz der Naturalrestitution lediglich ein immaterieller Schadenersatz gegenüber den Kläger*innen für das Verfehlen der Ziele zu leisten.⁶¹⁷

613 *Conseil d'État*, Entscheidung vom 1. 7. 2021, Nr. 427301, S. 6f.

614 *Conseil d'État*, Entscheidung vom 10. 5. 2023 Nr. 467982, S. 15f.

615 Das Emissionsbudget des ersten Teilabschnitts wurde erheblich überschritten, so dass vom ursprünglich vorgesehenen Reduktionspfad bis 2030 abgewichen wurde, siehe *Tribunal Administratif de Paris*, Entscheidung vom 3. 2. 2021, Nr. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, Rn. 30f.

616 *Tribunal Administratif de Paris*, Fn 615; und *Tribunal Administratif de Paris*, Entscheidung vom 14. 10. 2021, Nr. 1904967-1904968-1904972-1904976, S. 29f., 31.

617 *Tribunal Administratif de Paris*, Fn 615, Rn. 35ff.

17. Deutschland: Neubauer (2020)

Mit mehreren Verfassungsbeschwerden (u. a. 2020) klagten verschiedene NGOs und Einzelkläger*innen vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht gegen die Klimaschutzpolitik der Regierung, vor allem gegen Regelungen des Bundesklimaschutzgesetzes. Die Kläger*innen behaupteten unter anderem, das gesetzlich verankerte Reduktionsziel stehe nicht im Einklang mit den Verpflichtungen unter dem Pariser Abkommen und dem Verfassungsauftrag des Umweltschutzes und der Nachhaltigkeit unter Art. 20a Grundgesetz und verletze somit letztlich Grundrechte der Kläger*innen.⁶¹⁸ Das Bundesverfassungsgericht hat dieser Argumentation in Teilen zugestimmt, indem es einerseits die durch Art. 20a Grundgesetz verbürgte verfassungsrechtliche Relevanz der Ziele des Pariser Abkommens ausführlich darlegte⁶¹⁹ und andererseits die Grundrechtsrelevanz präventiver Klimaschutzpolitik durch eine freiheitsgefährdende Vorwirkung dogmatisch herleitete⁶²⁰. Wenngleich das Gericht einen politischen Entscheidungsspielraum respektierte, der maßgeblich auch an der wissenschaftlichen Ungewissheit und fehlender politischer Maßstäbe zur genauen Bestimmung eines individuellen Emissionsbudgets hinge,⁶²¹ nahm es den Gesetzgeber letztlich in die Verantwortung: Aus der Zusammenschau objektiven und subjektiven Verfassungsrechts leitete das Gericht im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung eine konkrete Pflicht ab, „transparente Maßgaben“ für die Reduktion nach 2030 zu treffen, mit der gewährleistet werden kann, dass die erforderliche Minderungslast bis zur Erreichung einer Klimaneutralität grundrechtskonform auf die Generationen aufgeteilt wird.⁶²² Da die bestehende staatliche Planung im Klimaschutzgesetz dies nicht gewährleiste, erklärte das Bundesverfassungsgericht die entsprechenden Teile des Bundesklimaschutzgesetzes für verfassungswidrig.

618 *Bundesverfassungsgericht*, Beschluss des Ersten Senats vom 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 94.

619 Ebd., Rn. 197 ff.

620 Ebd., Rn. 184 ff.

621 Siehe etwa ebd., Rn. 215; oder Rn. 236: „Die Unsicherheit über die zur Wahrung der Temperaturschwelle global und national verbleibenden Emissionsmöglichkeiten ist derzeit jedoch zu groß, als dass die vom Sachverständigenrat ermittelte Budgetgröße ein zahlengenaues Maß für die verfassungsgerichtliche Kontrolle bieten könnte.“

622 *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618, Rn. 244 ff.

18. Australien: Sharma (2020)

In einer Sammelklage vor dem australischen Bundesgericht suchten mehrere jugendliche Kläger*innen Rechtsschutz gegen den Ausbau des *Whitehaven Vickery* Kohlebergwerks (2020). Sie argumentierten, das zuständige Ministerium habe eine im *common law* verankerte Sorgfaltspflicht, die angesichts der Klimawandelfolgen der zusätzlichen Emissionen des Projekts für die jungen Kläger*innen und zukünftige Generationen zu einer Versagung der Genehmigung des Ausbaus des Bergwerks verpflichte. In erster Instanz (2021) wurde das Bestehen einer solchen Sorgfaltspflicht aus nationalem Gesetzesrecht mit Auswirkungen auf die Pflichten der zuständigen Ministeriums bei der Genehmigungsentscheidung zunächst bestätigt, die Feststellung einer Verletzung dieser Pflichten jedoch mangels Substantiierung abgelehnt.⁶²³ Die Rechtsmittelinstanz (2022) hob die Entscheidung auf und stellte klar, dass eine solche Sorgfaltspflicht bei der Genehmigung von emissionsintensiven Projekten nach der zuvor bestimmten gesetzlichen Grundlage nicht bestehe, vor allem, weil die Auswirkungen des Projekts auf aktuelle und zukünftige Generationen derzeit zu unbestimmt seien.⁶²⁴

19. Mexiko: Greenpeace (2021)

Auf dem mexikanischen Verwaltungsrechtsweg klagte im Verfahren *Greenpeace v. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático and Others* (2021) eine NGO gegen die für die Klimaschutzpolitik verantwortlichen staatlichen Stellen mit dem Ziel, eine gerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit der 2020 aktualisierten NDC des Landes zu erwirken. Argumentiert wurde vor allem mit einem menschenrechtlich verankerten Verbot, Rückschritte beim Klimaschutz zu machen. Anlass dafür war die Korrektur der Bezugsgrößen des Reduktionsziels gegenüber der ersten Fassung, die nach Auffassung der Klägerin mehr Emissionen ermögliche als unter dem vorherigen Ziel. Nach zunächst abweisender erstinstanzlicher Entscheidung, setzte das Rechtsmittelgericht die Wirk-

623 *Federal Court of Australia*, Entscheidung vom 27.5.2021, Sharma by her litigation representative Sister Marie Brigid Arthur v Minister for the Environment [2021] FCA 560, S. 148 f.

624 *Federal Court of Australia*, Entscheidung vom 15.3.2022, Minister for the Environment v Sharma [2022] FCAFC 35, S. 212 f.

samkeit der aktualisierten NDC aus und erklärte, dass zunächst weiter die erste Fassung der NDC von 2015 gelte.⁶²⁵ Das Gericht hatte zuvor festgestellt, dass einige in der ersten Fassung der NDC enthaltene Ziele nunmehr entfernt wurden⁶²⁶ und die NDC aufgrund ihrer Rechtswirkung durch gerichtliche Entscheidung ausgesetzt werden könne⁶²⁷. Ende 2022 wurde die Entscheidung nach Rechtsmittelanlegung mit der Begründung aufgehoben, dass der Nachweis eines relevanten Rückschritts angesichts der technischen und wissenschaftlich komplexen Natur der Frage nicht hinreichend erbracht sei.⁶²⁸

III. Trends

Zunächst lässt sich anhand dieses Überblicks die Beobachtung darstellen, dass seit Abschluss des Pariser Abkommens die Anzahl von bedeutenden Verfahren gegen staatliche Akteure über die Jahre mehr oder weniger stetig zugenommen hat.⁶²⁹ Es ist damit zu rechnen, dass die Zahl der Klimaklagen gegen staatliche Akteure auch weiterhin auf einem hohen Niveau bleibt.⁶³⁰ Die Verfahren sind überwiegend als komplex und langwierig zu charakterisieren. In den meisten Fällen erstrecken sie sich über mehrere Instanzen und viele Jahre.

Repräsentativ für das gesamte Phänomen zeigt der gegebene Ausschnitt die regional ungleichmäßige Verteilung von Klimaklagen. Eine starke Konzentration der hier untersuchten Verfahren in Europa steht im krassen Kontrast zu den wenigen abgebildeten Verfahren in Ländern des globalen Südens, die erst in den letzten Jahren allerdings insgesamt

625 *Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (Ciudad de Mexico)*, Entscheidung vom 21. 9. 2021, RA INC 81/2021, S. 116f.

626 Ebd., S. 80f.

627 Ebd. S. 82f.

628 *Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (Ciudad de Mexico)*, Entscheidung vom 15. 12. 2022, Amparo en Revisión 159/2022.

629 In absoluten Zahlen hat die Klimaklagen-Entwicklung insgesamt allerdings 2022 vorerst ihren Höhepunkt gefunden, siehe *Setzer/Higham*, Fn. 537, S. 11; gleichzeitig haben die letzten Jahre zahlreiche bedeutende Verfahren und Entscheidungen hervorgebracht, siehe dazu Fn. 543.

630 2025 stellen die Verfahren gegen staatliche Akteure immer noch 75 % aller Klimaklagen, siehe *Setzer/Higham*, Fn. 537, S. 18.

zahlenmäßig stark zugenommen haben.⁶³¹ In den hier untersuchten Verfahren im globalen Süden handelt es sich nicht um einzigartige, aber immerhin speziell gelagerte Fälle, die sich vom Schwerpunkt der Fälle im globalen Norden unterscheiden:⁶³² Genehmigung von Energieerzeugungsprojekten, Abholzung von Wäldern, Rückschritte bei den NDCs.

Den hier untersuchten bedeutenden Klimaklagen nach zu urteilen, scheint der Schwerpunkt der Verfahren im globalen Norden auf der Überprüfung des Ambitionsniveaus der Klimaschutzpolitik zu liegen.⁶³³ Die meisten der untersuchten Klageverfahren zielen auf eine Erhöhung der nationalen Reduktionszielsetzung im Einklang mit den Vorgaben des Pariser Abkommens bzw. Richtwerten des IPCC ab. Die Argumente werden rechtlich überwiegend in einer menschenrechtlich begründeten Schutzpflicht verankert, das heißt, dass staatliche Verfehlungen in der Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gefährdung von Grundrechten argumentiert werden. Dabei wird regelmäßig eine Verflechtung von internationalen und nationalen objektiv-rechtlichen Pflichten und nationalen oder internationalen subjektiv-rechtlichen Positionen geschaffen. Dies passt dazu, dass fast alle Verfahren von Einzelklägern und/oder Verbänden geführt wurden, denen regelmäßig nicht die Möglichkeit zur gerichtlichen Überprüfung rein objektiv-rechtlicher Fragen offenstehen dürfte, insbesondere für den Gegenstand der Klimazielsetzung. Die hier dargestellten Fälle illustrieren also einen „*human rights-turn*“⁶³⁴ von Klimaklagen, für den es auch in der Breite aller klimawandelrelevanten Fälle empirische Indizien gibt.⁶³⁵ Wie andernorts festgestellt wurde, hat dieser Trend mit Ab-

631 Siehe *Peel/Lin*, *Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South*, AJIL 113 (2019), 679, 681; in den letzten Jahren zeichnet sich allerdings ein dynamischer Anstieg ab, siehe *Setzer/Higham*, Fn. 537, S. 13.

632 Vgl. *Setzer/Higham*, Fn. 537, S. 13, die aus heutiger Perspektive zu einer ähnlichen Einschätzung kommen.

633 Global machen diese Verfahren aber zahlenmäßig heute einen deutlich kleineren Anteil der Klimaklagen gegen staatliche Akteure aus als projektbezogene Verfahren (siehe nächster Absatz), siehe *Setzer/Higham*, Fn. 537, S. 31.

634 *Peel/Osofsky*, *A Rights Turn in Climate Change Litigation?*, TEL 7 (2018), 37.

635 Vgl. die Untersuchung von *Savaresi* und *Setzer*, in der Beweise für die zentrale Rolle von Menschen- bzw. Grundrechten für die Klageverfahren erhoben wurden, siehe *Savaresi/Setzer*, *Rights-based Litigation in the Climate Emergency: Mapping the Landscape and New Knowledge Frontiers*, *Journal of Human Rights and the Environment* 13 (2022), 7, insbesondere 16.

schluss des Pariser Abkommens 2015 begonnen.⁶³⁶ Vereinzelt wird statt oder zusätzlich zur menschenrechtlichen Verankerung auch eine dem Zivilrecht entnommene (quasi-)deliktische Sorgfaltspflicht (z. B. *Urgenda* – 1. Instanz, *Klimaatzaak, A Sud*) als rechtlicher Ankerpunkt in diesen Fällen anerkannt.

Ein zweiter bedeutender Strang der dargestellten Klimaklagen sind solche, die auf prozedurale und substanzielle Pflichten der staatlichen Stellen in Genehmigungsverfahren abzielen. Solche Klagen machen in globaler Betrachtung nach wie vor den größten Teil der eingeleiteten Verfahren zu Klimawandelfragen aus.⁶³⁷ Während das Argument der Berücksichtigung von Klimawandelfolgen und der globalen Klimaschutzziele bei der Genehmigung von emissionsintensiven Projekten vor Gerichten meist Bestand hatte, war die Argumentation der Verdichtung einer Sorgfaltspflicht zu einer Versagungspflicht bei besonders emissionsintensiven Projekten in den untersuchten Fällen nicht von Erfolg gekrönt. Neuere Einschätzungen sehen jedoch Anzeichen für eine zunehmende gerichtliche Anerkennung dieser Argumentation.⁶³⁸

Bis 2022 waren nur in zwei Verfahren (*Thomson und Greenpeace Mexiko*) NDCs einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle unterzogen worden.⁶³⁹ Insbesondere am mexikanischen Fall wird erkennbar, dass Potenzial für eine verstärkte Einbeziehung der NDCs als justizialer Verfahrensgegenstand besteht. Da die fortlaufende Aktualisierung der NDCs steigenden Anforderungen und zunehmender zivilgesellschaftlicher Kontrolle unterliegt,⁶⁴⁰ ist davon auszugehen, dass Verfahren zur Durchset-

636 Vgl. ebd., 21: „79 rights-based climate cases relied in whole or in part on states' substantive human rights obligations; 60 of these were filed since the adoption of the Paris Agreement in 2015.“

637 Setzer/Higham, Fn. 537, S. 6 und 31.

638 *Medici-Colombo*, La litigación climática sobre proyectos ¿Hacia un punto de inflexión en el control judicial, Valencia 2024.

639 Ein weiteres Verfahren, das zu der Zeit noch nicht abgeschlossen war, allerdings ebenfalls auf die Überprüfung der Aktualisierung der NDC gerichtet war, war *Six Youths v Minister of Environment and Others* (Brasilien), <https://climatecasechart.com/non-us-case/six-youths-v-minister-of-environment-and-others/>; ein aktuelles, ähnlich gelagertes Verfahren ist: *A.S. & S.A. & E.N.B v. Presidency of the Republic of Türkiye* (Türkei), <https://climatecasechart.com/non-us-case/as-sa-enb-v-presidency-of-the-republic-of-turkiye/>.

640 Siehe Zweites Kapitel unter A. bzw. C.

zung von Transparenz, Progression und Ambition in NDCs zunehmend eine Rolle spielen werden.⁶⁴¹

Bezugnahmen zum Pariser Abkommen finden sich in fast allen untersuchten Entscheidungen, allerdings in sehr unterschiedlichem Ausmaß. In einigen Entscheidungen werden lediglich Normen des Pariser Abkommens zu Anfang abgedruckt, in anderen im Entscheidungstext nominell Bezug genommen, in wieder anderen erfolgt eine ausführlichere Besprechung einzelner Vorgaben, und manche Gerichte rezipieren sogar die rechtliche Bedeutung von Normen des Pariser Abkommens für den konkreten Verfahrenssachverhalt. Das Bild, welches die genannten Entscheidungen bis 2022 vermitteln, erscheint daher zunächst sehr uneinheitlich.

Insgesamt halten sich Erfolge und Misserfolge in etwa die Waage.⁶⁴² In den meisten Verfahren, in denen Gerichte Feststellungen im Sinne der Klägerseite zur Pflichtendimension der betroffenen staatlichen Akteure getroffen haben, üben diese bei der Frage der Rechtsfolgen oder gerichtlichen Maßnahmen zur Abhilfe Zurückhaltung. Lediglich in Ausnahmefällen, etwa vor niederländischen und kolumbianischen Gerichten, wurde mit konkreten – teilweise quantifizierten – Vorgaben in die weitere Gestaltung der Klimapolitik interveniert. Alle anderen Verfahren sind im Hinblick auf die Konkretheit von gerichtlichen Vorgaben geprägt von der Anerkennung politischer Entscheidungsspielräume. Dies äußert sich etwa durch gerichtliche Auflage erneuter Prüfung von staatlichen Entscheidungen oder ergänzender und transparenterer Planungen. Da die Entscheidungsgründe mitunter weitreichendere und allgemeinere Schlüsse zulassen, als in den gerichtlichen Anordnungen oder Auflagen zum Ausdruck kommt, kann die gerichtliche Intervention hier als Präzisierung des Gestaltungsspielraums bei der Planung und Implementierung von Reduktionszielen verstanden werden.

641 Vgl. hierzu etwa *Burnette/McKenzie/Sindico*, Examining Litigation Aspects of Nationally Determined Contributions, in: Cordonier Segger/Voigt (Hrsg.), *Routledge Handbook of Climate Law and Governance*, London 2024, S. 340; dazu trägt vermutlich auch bei, dass der IGH die Staatenpflichten bezüglich der Erarbeitung, Aktualisierung und Einhaltung von NDCs kürzlich als substantielle *erga omnes*-Verpflichtungen untermauert hat, siehe IGH-Gutachten, Fn. 52 (insbesondere Rn. 234 ff. und 440).

642 In globaler Betrachtung weisen abgeschlossene Verfahren gegen staatliche Akteure etwa eine Erfolgsrate von 44 % bei projektbezogenen Klagen und 38 % bei systemischen Klagen auf, siehe *Setzer/Higham*, Fn. 537, S. 24.

IV. Gerichtliche Auseinandersetzung mit dem Pariser Abkommen

Während in allen Entscheidungen auf das Pariser Abkommen verwiesen wird, fällt bei der genaueren Betrachtung der gerichtlichen Entscheidungen auf, dass nur in einem Bruchteil eine wirkliche Auseinandersetzung mit den rechtlichen Implikationen des Pariser Abkommens für das Verfahren oder die nationale Rechtsordnung im weiteren Sinne stattfindet. In den zwanzig dargestellten Verfahren finden sich eine solche nur in einer Handvoll Entscheidungen. In vielen Verfahren werden rechtsdogmatische Erwägungen zur Wirkung des Pariser Abkommens höchstens angedeutet.

Eine Praxis, die sich in vielen Fällen zeigt, ist es das Pariser Abkommen mit einigen wesentlichen Vorschriften – neben anderen relevanten Rechtsquellen – als rechtlichen Entscheidungsrahmen bzw. Rechtslage dem Tatbestand und den Entscheidungsgründen voranzustellen, ohne es jedoch später noch einmal aufzugreifen. So etwa das höchste norwegische Gericht 2020 im Verfahren zur Genehmigung der Öl- und Gasgewinnung in der Barentssee.⁶⁴³ Die Übung zeigt auch das Pariser Verwaltungsgericht in der jüngeren Entscheidung im Fall *Notre Affaire à Tous* von 2021, in der lediglich die für wesentlich befundenen Vorschriften abgedruckt wurden, ohne Stellung zu ihrem normativen Aussagegehalt genommen zu nehmen.⁶⁴⁴

Eine weitere Übung im Umgang mit dem Pariser Abkommen veranschaulicht das niederländische *Urgenda*-Verfahren: Im letztinstanzlichen Urteil von 2019 setzte sich der *Hoge Raad* ausführlich und durchaus präzise mit den Vorgaben des Pariser Abkommens und den damit in Verbindung stehenden Erkenntnissen des IPCC auseinander.⁶⁴⁵ Allerdings findet sich keine rechtsdogmatische Stellungnahme zur Wirkung des Pariser Abkommens im Gefüge des nationalen Rechts- und Politikrahmens.

Die wohl umfassendste Auseinandersetzung mit den Verpflichtung aus dem Pariser Abkommen und vor allem in Bezug auf die Zielsetzung bei NDCs findet sich bereits im frühen neuseeländischen Verfahren *Thomson*. Nicht nur versuchte der *High Court* in seiner umfangreichen Entscheidung von 2017 durch Interpretation der völkerrechtlichen Grundlagen die Pflichtendimension Neuseelands bei der Zielsetzung

643 *Høyesterett* (Supreme Court of Norway), Fn. 580, Rn. 56ff.

644 Lediglich ebd., Rn. 18; ebenso der *Conseil d'État*, Fn. 613, S. 2.

645 Siehe z. B. in Rn. 7.3.2 des Urteils *Hoge Raad*, Fn. 549.

zu ergründen.⁶⁴⁶ Er untersuchte diese völkerrechtliche Dimension auch auf ihr Aussagegehalt in Zusammenschau mit den gesetzlichen und dem *common law* entspringenden Vorgaben des nationalen Rechts. So suchte der *High Court* Stellung bei ungeklärten Interpretationsfragen bezüglich möglicher Verpflichtung unter dem Pariser Abkommen zu beziehen, etwa nach Verkündung der INDC und vor Übernahme dieser als NDC erneut einen substanziellen Vorbereitungsprozess in Gang zu setzen oder angesichts des globalen *emissions gap* eigene Ziele anzupassen.⁶⁴⁷ Diese umfassende gerichtliche Auseinandersetzung mit dem Pariser Abkommen und seinen rechtlichen Implikationen für die nationale Zielsetzung blieb jedoch bis zum Verfahren *Neubauer* vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht ein Einzelfall.

Die Befassung des Bundesverfassungsgericht von 2021 geht über die Erwägungen des neuseeländischen *High Court* insoweit hinaus, als dass es nicht nur die Auswirkungen des Pariser Abkommens auf die Pflichten von Gesetzgeber und Regierung erkundet, sondern eine nachhaltige Verbindung zwischen dem Abkommen und der Verfassung schafft, indem es feststellt, dass „der durch Art. 20a GG gewiesene Weg zu global effektivem Klimaschutz derzeit vor allem über dieses Abkommen führt“⁶⁴⁸ und dessen Temperaturschwelle die verfassungsrechtlich maßgebliche Konkretisierung des Klimaschutzauftrags ist⁶⁴⁹. Im Zusammenspiel mit der Anerkennung einer rechtlich relevanten Vorwirkung⁶⁵⁰ künftiger Grundrechtsrestriktionen verankert es damit im nationalen Recht letztlich eine Möglichkeit zur Überprüfung nationaler Zielsetzungen am Maßstab der zunächst international bestimmten Treibhausgasminderungslast. Wie üblich in Klimaklagen, erfolgte zunächst unter der Darstellung der recht-

646 *High Court of New Zealand*, Fn. 565, z. B. Rn. 32ff., 90f., 159.

647 Ebd., Rn. 159.

648 *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618, Rn. 204.

649 *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618, Rn. 209: Allerdings ist anzumerken, dass das Gericht den Gesetzgeber mit dem gesetzlichen Verweis auf das Pariser Ziel in § 1 S. 3 KSG als Urheber dieser Konkretisierung sieht. Daher ist zumindest nicht explizit geklärt, ob das Pariser Ziel auch ohne expliziten gesetzlichen Verweis als Konkretisierung des Klimaschutzauftrags zu sehen wäre. Davon dürfte aber angesichts der zuvor dargelegten engen Verknüpfung von internationalen Klimaschutzzielen und dem verfassungsrechtlichen Klimaschutzauftrag auszugehen sein, zumal der Gesetzgeber dieses durch das Ratifikationsgesetz mitgetragen hatte, siehe Gesetz vom 28.09.2016 – BGBl. II 2016, Nr. 26 30.09.2016, S. 1082.

650 *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618, Rn. 118.

lichen Grundlagen eine Abbildung der für wesentlich erachteten Vorschriften des Abkommens und eine knappe Darstellung die Eckpfeiler der vertraglichen Pflichten.⁶⁵¹ Im Weiteren prüft das Bundesverfassungsgericht unter Anderem das Verhältnis der Pariser Temperaturzielspanne und gesetzgeberischen Spielraums bei der Auswahl einer eigenen übergeordneten Zielspanne.⁶⁵² Es arbeitet „Wirkungsvoraussetzungen“ des Pariser Abkommens heraus, um die internationale Dimension des verfassungsrechtlichen Auftrags zum Klimaschutz zu konkretisieren.⁶⁵³ Ferner folgt eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Operationalisierung des Pariser Temperaturziels durch Budgetansatz und die entsprechenden Erkenntnisse des IPCC.⁶⁵⁴ Dabei nimmt es sogar Stellung zu den möglichen Auswirkungen des Anrechnungssystems nach Artikel 6 des Pariser Abkommens.⁶⁵⁵ Insgesamt schafft das Gericht damit hinsichtlich Umfang und Tiefe neue Maßstäbe für die gerichtliche Auseinandersetzung mit dem Pariser Abkommen.

V. Vertiefte Analyse der rechtsdogmatischen Rezeption

Quantitativ betrachtet besteht eindeutig ein Zusammenhang zwischen Pariser Abkommen und Klimaklagen: Dies macht der sprunghafte Anstieg an Verfahren seit 2015 deutlich.⁶⁵⁶ In qualitativer Hinsicht wurde bereits dargestellt, dass Gerichte auf unterschiedliche Weise auf das Pariser Abkommen Bezug nehmen. Daher scheint eine vertiefte Analyse dazu fruchtbar, welche rechtliche Bedeutung dem Pariser Abkommen mit seinen Kollektivverpflichtungen und auch den individuellen NDCs in Klimaklagen zukommt.⁶⁵⁷

Entsprechend der Tatsache, dass viele Gerichte das Pariser Abkommen lediglich zu Anfang zitieren, könnte man denken, dass es nicht mehr als die Rolle eines globalen Zielhorizonts einnimmt, der für die

651 *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618, Rn. 8f.

652 *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618, Rn. 162f.

653 *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618, Rn. 204.

654 *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618, Rn. 215 ff.

655 *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618, Rn. 226.

656 Vgl. die Übersicht von *Setzer/Byrnes*, Fn. 534, 8.

657 Generell zum Einfluss der Architektur des Pariser Abkommens auf Klimaklagen, siehe *L. Wegener*, Can the Paris Agreement Help Climate Change Litigation and Vice Versa?, TEL 9 (2020), 17.

eigentliche Rechtsprüfung anhand menschenrechtlicher, (quasi-)deliktischer oder umweltgesetzlicher Standards juristisch weitgehend unerheblich ist.

1. Die Frage der Anwendbarkeit des internationalen Klimarechts

Umfang und Wirkung der Berücksichtigung klimavölkerrechtlicher Vorgaben hängt zunächst davon ab, ob der nationalen Rechtsordnung ein monistischer oder dualistischer Charakter in Bezug auf das Völkerrecht innewohnt.⁶⁵⁸ Jenseits der im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter zu vertiefenden Grundsatzfrage der Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge in verschiedenen Jurisdiktionen lässt sich anhand der bestehenden Verfahren exemplarisch darstellen, wie Gerichte in der besonderen Konstellation von Klimaklagen die relevanten völkerrechtlichen Instrumente einbeziehen.

Am Beispiel der englischen Gerichte im Fall der Expansion des Heathrow-Flughafens lässt sich darstellen, dass auch bei einer klaren Ablehnung unmittelbarer Anwendbarkeit des Klimavölkerrechts im nationalen Recht, eine indirekte Anwendung über offene gesetzliche Berücksichtigungsklauseln nicht nur in Betracht kommt, sondern entscheidendes Gewicht in Fragen der Implementierung von Klimaschutzpolitik haben kann. Hier hatte das erstinstanzliche Gericht zunächst Veranlassung zur Klarstellung gesehen:

„It is well-established that English law is a dualist legal system under which international law or an international treaty has legal force at the domestic level only after it has been implemented by a national statute [...]. Therefore, none of them having been incorporated, any obligation imposed on the UK Government by the Paris Agreement has no effect in domestic law.“⁶⁵⁹

Zwar stimmten auch der *Court of Appeal* und der *Supreme Court* grundsätzlich zu,⁶⁶⁰ sahen jedoch eine indirekte Anwendung als geboten an,

658 Vgl. *Colombo*, Enforcing International Climate Change Law in Domestic Courts: A New Trend of Cases for Boosting Principle 10 of the Rio Declaration?, *UCLA Journal of Environmental Law and Policy* (2017), 98, 112.

659 *High Court of Justice, Queen's Bench Division (Divisional Court)*, Urteil vom 1.5.2019, [2019] EWHC 1070, Rn. 606.

660 Vgl. *Court of Appeal*, Fn. 608, Rn. 226; *The Supreme Court*, Fn. 611, Rn. 134, der sich nicht zu der Frage einlassen wollte, ob daher eine gänzliche Außerachtlassung des Pariser Abkommens bereits einen Rechtsfehler darstellen kann.

weil die maßgebliche gesetzliche Verfahrensvorgabe zur Erteilung einer Genehmigung eine formelle Berücksichtigung internationaler Abkommen vorsah.⁶⁶¹ Der Einwand der Gegenseite, dass es sich dabei um einen Versuch handle dem Pariser Abkommen, das nicht durch Parlamentsgesetz in innerstaatliches Recht inkorporiert wurde, „durch die Hintertür“ Wirkung zu verleihen, wurde als unsubstantiiert zurückgewiesen.⁶⁶²

Ähnlich gelagert hatte der österreichische Verfassungsgerichtshof 2017 im Fall zur Flughafenerweiterung Wien-Schwechat bei seiner Auseinandersetzung mit der Auslegung eines offenen Rechtsbegriffs im Luftfahrtgesetz klargestellt,⁶⁶³ dass internationale Klimaabkommen nicht unmittelbar anwendbar seien.⁶⁶⁴

„Das Bundesverwaltungsgericht hat in seine Bewertung der festgestellten CO₂-Emissionen – und damit gleichsam für die Feststellung der damit verbundenen Auswirkungen – wesentlich eine Gesamtbetrachtung der Mitverantwortung der Republik Österreich für den globalen Klimaschutz einfließen lassen. [...]

Normen, die [...] aus nicht unmittelbar anwendbaren völkerrechtlichen Übereinkommen stammen [...] als Bezugsgrößen für die Beurteilung von Auswirkungen angenommener Emissionen heranzuziehen, besteht keine Rechtsgrundlage, sodass Willkür iSd ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes vorliegt.“

Anders als vor den englischen Gerichten im Fall Heathrow war diese Aussage für das Verfahren relevant, weil der Verfassungsgerichtshof auf der Grundlage dieser Heranziehung des Pariser Abkommens durch das vorinstanzliche Gericht diese als im Verfassungssinne willkürlich aufhob.

In den meisten anderen Verfahren wurde zur Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit nicht explizit Stellung genommen, weil das Pari-

661 Gemäß Abschnitt 5 (8) *Planning Act 2008* muss bei der Genehmigungsentscheidung erklärt werden, inwiefern die Genehmigung im Einklang mit nationaler Klimapolitik („*Government policy relating to the mitigation of [...] climate change*“) steht. Da hierzu keinerlei Erklärung abgegeben wurde, musste das Gericht nicht bewerten, ob eine etwaige Erklärung hinreichend bzw. „hinnehmbar“ war.

662 Siehe *Court of Appeal*, Fn. 608, Rn. 226.

663 Nach § 71 Abs. 1 Luftfahrtgesetz dürfen einem Projekt „sonstige öffentliche Interessen nicht entgegenstehen“.

664 *Verfassungsgerichtshof Österreich*, Fn. 586, Rn. 221; zuvor hatte das *Bundesverwaltungsgericht* das insbesondere das Pariser Abkommen rechtserheblich mit einbezogen, siehe Fn. 589, 122 f., 126 f.; zum Verfahren, siehe auch *Verheyen/Schayani*, Der globale Klimawandel als Hindernis bei der Vorhabengenehmigung: Entscheidungsbesprechung zum Urteil „Heathrow Airport“ und Einordnung in die internationale Rechtsprechung, ZUR (2020), 412, 416.

ser Abkommen meist – vergleichbar zum englischen Verfahren – über verfassungsrechtliche oder gesetzliche Interpretationsregeln unstrittig als relevant angesehen wurde. Daher hat sich in den Verfahren letztlich die abstraktere Frage, ob die völkerrechtlichen Instrumente zum Klimawandel unmittelbar innerstaatlich Anwendung finden, als weniger bedeutsam gezeigt, als die Fragen, welcher normative Gehalt den völkerrechtlichen Vorgaben zu entnehmen ist, welche Position die völkerrechtlichen Verträge in der innerstaatlichen Normenhierarchie einnehmen und ob bzw. mit welchem Stellenwert das Prinzip der völkerrechtskonformen Auslegung zum Tragen kommt.⁶⁶⁵

2. Entscheidungsrelevante Vertragsinhalte

Bemerkenswert ist, dass in Klimaklagen verschiedene Verträge und Inhalte des Klimavölkerrechts herangezogen werden. Gerichte beziehen sich dabei auch nicht ausschließlich auf den operativen Teil des Pariser Abkommens oder der Klimarahmenkonvention. Mitunter haben die Gerichte auch die Präambel rezipiert, etwa um die Notwendigkeit der internationalen Kooperation oder die Relevanz des Kriteriums der fairen Lastenverteilung hervorzuheben. So bezog der *Hoge Raad* im *Urgenda*-Fall die Präambel der Rahmenkonvention ein, um eine anteilige staatliche Verantwortlichkeit für die globalen Emissionen zu begründen.⁶⁶⁶ Der neuseeländische *High Court* bezog darüber hinaus bei der Prüfung der Pflichten der Regierung auch die Leitgedanken der historischen Verantwortung von Industriestaaten, der besonderen Vulnerabilität von kleinen Inselstaaten sowie die Notwendigkeit einer auf relevanter wissenschaftlicher Erkenntnis basierenden Entscheidung ein.⁶⁶⁷

Nicht selten werden auch in der Klimarahmenkonvention niedergelegte Prinzipien zitiert, allen voran das Prinzip gemeinsamer aber unterschiedlicher Verantwortlichkeiten, das insbesondere im *Urgenda*-Fall eine starke Rolle spielte: Der *The Hague Court of Appeal* hatte festgestellt:

665 Vgl. hinsichtlich der Bedeutung des Prinzips völkerrechtsfreundlicher Auslegung, in Klimaklagen: *Colombo*, Fn. 658, 111; allgemein zur Verbreitung: *Nollkaemper*, *National Courts and International Rule of Law*, Oxford 2011, S. 148 f.

666 *Hoge Raad*, Fn. 549, Rn. 5.7.5., 5.7.5. mit Verweis auf die in Rn. 5.7.2. zitierten Absätze zur „no-harm rule“, zur globalen Natur des Problems und zum CBDR-Prinzip.

667 *High Court of New Zealand*, Fn. 565, Rn. 20.

„In this respect, it deserves further attention that the Netherlands, as a highly developed country, has profited from fossil fuels for a long time and still ranks among the countries with the highest per capita greenhouse gas emissions in the world. It is partly for this reason that the State should assume its responsibility, a sentiment that was also expressed in the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Paris Agreement.“⁶⁶⁸

Im norwegischen *Greenpeace Nordic*-Fall hatte das Gericht der zweiten Instanz klargestellt, dass die Lastenverteilungsprinzipien des Pariser Abkommens geeignet seien, Norwegens Verantwortlichkeit zu erhöhen.⁶⁶⁹ Einen präziseren Bezug hierzu stellte der neuseeländische *High Court* mit Verweis auf Artikel 4 Absatz 4 des Pariser Abkommens her, indem er auf die Führungsrolle der Industriestaaten durch die Setzung gesamtwirtschaftlicher und absoluter Emissionsreduktionsziele hinwies.⁶⁷⁰

Bedeutende Bezüge finden sich auch zu der Einbeziehung des Vorsorgeprinzips in Artikel 3 der Klimarahmenkonvention. So hoben vor allem die frühen Entscheidungen des südafrikanischen Gerichts im Fall *EarthLife Africa Johannesburg*⁶⁷¹, der niederländische *Hoge Raad* im *Urgenda*-Fall⁶⁷² und der neuseeländische *High Court* im Fall *Thomson*⁶⁷³ die Bedeutung des Prinzips für die Bestimmung der staatlichen Pflichten bei der Klimaschutzplanung hervor.

Deutlich die meisten Bezüge in Klimaklagen bestehen allerdings zum Temperaturziel in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Pariser Abkommens, mitunter auch zu den weiteren Kollektivzielen in Artikel 4 Absatz 1, insbesondere zum Ziel der Treibhausgasneutralität.⁶⁷⁴

Für die zweit- und letztinstanzlichen Entscheidungen im niederländischen *Urgenda*-Fall war das Temperaturziel von zentraler Bedeutung. Durch das übergeordnete, verbindlich vereinbarte Ziel war es möglich die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu notwendigen Reduktionsbeiträgen rechtlich zur Geltung zu bringen.⁶⁷⁵ In dieser Hinsicht interpretierte

668 *Gerechtshof Den Haag* [Rechtsmittelinstantz], Fn. 549, Rn. 66.

669 *Borgarting Lagmannsrett*, Fn. 580, S. 26.

670 *High Court of New Zealand*, Fn. 565, Rn. 36.

671 *High Court of South Africa*, Fn. 577, Rn. 83, dort kombiniert mit Art. 4 Abs. 1 Klimarahmenkonvention.

672 *Hoge Raad*, Fn. 549, Rn. 7.2.5.

673 *High Court of New Zealand*, Fn. 565, Rn. 89.

674 Vgl. auch *Colombo*, Fn. 658, 139f. (Fn. 170).

675 Vgl. *Hoge Raad*, Fn. 549, Rn. 7.2.1 ff., in denen mit dem Brückenschlag zwischen international vereinbarten Zielwerten und wissenschaftlich durch den IPCC ermit-

der *Hoge Raad* die konkrete Formulierung des Temperaturziels als internationale Einsicht, dass eine „sichere“ Erderwärmung gleichbedeutend mit der Erwärmung bis zu 1,5°C ist, was wiederum eine Anerkennung eines zu erstrebenden Maximums der Konzentration von 430 ppm in der Atmosphäre bedeute.⁶⁷⁶

Im Verfahren *Plan B Earth* bemerkt das englische Gericht in seinen Entscheidungsgründen, dass für die rechtliche Überprüfung von einer Kompatibilität mit den Zielen des Pariser Abkommens auszugehen, weil das nationale Klimawandelkommittee den Einklang von nationalem Ziel und Temperaturziel des Pariser Abkommens festgestellt habe. Damit scheint das Gericht zumindest implizit die Bedeutsamkeit des Ziels als wesentliche Maßgabe für nationale Zielsetzung anzuerkennen.⁶⁷⁷

Der neuseeländische *High Court* zog im Fall *Thomson* das Temperaturziel interpretativ zur Bestimmung zentraler Eckpunkte einer Zielerneuerungspflicht aus nationalem Recht heran, nämlich der Dringlichkeit, Zielgerichtetheit, Ambition und Wissenschaftskonformität individualstaatlichen Handelns.⁶⁷⁸

Auch wenn der norwegische *Supreme Court* im Fall *Greenpeace Nordic* nicht mehr darauf einging hatte das Gericht zweiter Instanz noch die Bedeutung des Temperaturziels des Pariser Abkommens gewürdigt, indem es daraus folgerte, dass dramatische Reduktionsbemühungen in kurzer Zeit erforderlich seien⁶⁷⁹ und dass bisherige Anstrengungen der Staaten nicht ausreichen⁶⁸⁰.

Das Berliner Verwaltungsgericht im Verfahren *Greenpeace e. V.* hatte zunächst explizit Bezug auf die Ausgestaltung des CBDR-Prinzip unter dem Pariser Abkommen (Artikel 2 Absatz 2) genommen, um das Argument einer prinzipiell fehlenden Kausalität zwischen dem Handeln eines einzelnen Staates und Klimawandelfolgen zu verwerfen.⁶⁸¹ Weiter rezipierte es die Konstruktion eines globalen Emissionsbudgets, abgeleitet aus dem Temperaturziel in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Pariser Abkommen,

telten, vernünftigen Reduktionspfaden zu einer konkreten Individualverpflichtung der Niederlande geleitet wird.

676 *Hoge Raad*, Fn. 549, Rn. 4.5.

677 *High Court of Justice*, Fn. 583, Rn. 25.

678 *High Court of New Zealand*, Rn. 88 und 90f.

679 *Borgarting Lagmannsrett*, Fn. 580, S. 28.

680 Ebd., S. 23.

681 *Verwaltungsgericht Berlin*, Fn. 594, Rn. 74.

mit dem Ergebnis: das globale Budget ist auch vor Gericht zum Beweis der Dringlichkeit geeignet, ein nationales Budget hingegen zunächst lediglich politisch zu bestimmen.⁶⁸²

Von ganz zentraler Bedeutung war das Temperaturziel schließlich auch im – an späterer Stelle zu vertiefenden – Verfahren *Neubauer*, in dem es die rechtliche Prüfung der verfassungsgemäßen Erfüllung gesetzgeberischer Pflichten zum Klimaschutz maßgeblich prägte.⁶⁸³

Bezugnahmen mit kritischer Perspektive auf die Normativität der Kollektivziele finden sich etwa im belgischen Fall *Klimaatzaak*, in dem das Gericht sich auf Stimmen der Literatur stützt, die den Pariser Kollektivzielen eine „minimale“ Normativität unterstellen:

„L'accord de Paris ne prévoit pas plus d'objectifs de reduction des émissions quantifiés et individualisés. Il se limite à stipuler que „les Parties cherchent à parvenir au plafonnement mondial des émissions de gaz à effet de serre dans les meilleurs délais [...] et à opérer des réductions rapidement par la suite conformément aux meilleures données scientifique disponibles [...]“, „formule dont la normativité est à l'évidence minimale“.“⁶⁸⁴

Im Vergleich zu den Kollektivzielen des Pariser Abkommens weniger gewürdigt werden in Klimaklagen bislang die Anforderungen des Artikel 4 Absatz 3 Pariser Abkommen, nationale Klimaschutzbeiträge den Gedanken der Progression gegenüber vorigen Zielen und der höchstmöglichen Ambition entsprechend zu gestalten. In *Thomson* hat das neuseeländische Gericht die Anforderung der höchstmöglichen Ambition immerhin als eine von zwei Gestaltungsvorgaben für die NDCs erkannt.⁶⁸⁵ Im mexikanischen Verfahren *Greenpeace* macht sich das Gericht zweiter Instanz die Progressions- und Ambitionserwartung des Pariser Abkommens zu eigen und wertet diese als wesentlichen Teil der Verpflichtungen zur Erstellung, Übermittlung und Beibehaltung von NDCs.⁶⁸⁶ In den meisten anderen

682 Vgl. ebd., Rn. 83.

683 Siehe etwa *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618, Rn. 214ff.

684 *Tribunal de première instance francophone de Bruxelles*, Fn. 554, S. 80f.

685 *High Court of New Zealand*, Fn. 565, Rn. 139.

686 Siehe *Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (Ciudad de Mexico)*, Fn. 625, S. 78: „obligación de que la contribución determinada a nivel nacional [...] implique una progression [...] y que refleje la mayor ambición posible“.

dargestellten Verfahren wurde die Vorgabe entweder gar nicht genannt oder lediglich Eingangs zitiert.⁶⁸⁷

Ein weiterer verfahrensrelevanter Inhalt, der allerdings formal nicht Teil der Verträge ist, sind die NDCs selbst. Sie spielen als entscheidungsrelevante Inhalte bislang eine untergeordnete Rolle. Eine prominente Ausnahme ist die Entscheidung des neuseeländischen *High Court*, der sich zunächst mit der Bedeutung der NDC als rechtlicher Maßstab auseinandersetzte⁶⁸⁸ und weiter die Nachvollziehbarkeit der neuseeländischen NDC selbst im Lichte des Temperaturziels überprüfte.⁶⁸⁹ Das Gericht kam zu dem Schluss, dass diese mangels völkerrechtlicher Verbindlichkeit für die Entscheidung unerheblich sei. Bemerkenswert ist dabei, dass das Gericht für dieses Urteil nicht Form und Inhalt der neuseeländischen NDC betrachtete, sondern pauschal für alle NDCs feststellte. Schließlich wurde die NDC als Exekutivakt vielmehr als Überprüfungsgegenstand dem Maßstab des nationalen Rechts unterworfen.⁶⁹⁰ Eine weitere Ausnahmeentscheidung kann im südafrikanischen Fall *EarthLife Africa Johannesburg* gesehen werden, wo das Gericht zumindest knapp auf die Aussagekraft eines Ziels der NDC für das Verfahren einging, konkret um die Notwendigkeit einer Berücksichtigung der Emissionsintensität von Projekten zu unterstreichen.⁶⁹¹ Der kolumbianische *Corte Suprema de Justicia* bezog die Zusage zum Entwaldungsstopp in der NDC in die rechtliche Bewertung des Handelns der kolumbianischen Regierung ein, der es in dieser Hinsicht eine grobe Missachtung der internationalen Verpflichtungen vorwarf.⁶⁹² Einen aktuellen Präzedenzfall stellt das mexikanische Verfahren dar, in dem die NDC allerdings nicht primär die Rolle eines Maßstabs spielt, sondern vielmehr die des Beschwerdegegenstands.⁶⁹³

687 In den Fällen *Urgenda* und *Greenpeace Nordic* hatten die Gerichte in zweiter Instanz noch Bezug auf die Vorgabe genommen, siehe *Gerechtshof Den Haag* [Rechtsmittelinstanz], Fn. 549, Rn. 15 und *Borgarting Lagmannsrett*, Fn. 580, S. 27; die späteren letztinstanzlichen Entscheidungen enthalten keine solchen Bezugnahmen mehr.

688 *High Court of New Zealand*, Fn. 565, Rn. 38.

689 *High Court of New Zealand*, Fn. 565, Rn. 38 bzw. 153, 158 ff. und 161 ff.

690 Ebd., Rn. 100 ff.

691 Eine Aussage zur Rechtskraft wurde jedoch nicht getroffen, siehe *High Court of South Africa*, Fn. 577, Rn. 90.

692 *Corte Suprema de Justicia*, Fn. 590, Rn. 11.3: „constituye un grave desconocimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado [...]“.

693 Siehe *Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (Ciudad de Mexico)*, Fn. 625.

3. Reichweite interpretativer Einbeziehung der Pariser Klimaziele

a. Indirekte statt unmittelbare Anwendung

Zunächst einmal ist festzustellen, dass eine unmittelbare Heranziehung der Inhalte als Rechtsgrundlage irrelevant ist, weil streitrelevante Normen des Pariser Abkommens beziehungsweise der Klimarahmenkonvention entweder zu unbestimmt sind, durch nationales Recht überlagert werden oder grundsätzlich keine unmittelbare Wirkung entfalten können.⁶⁹⁴ Der englische *Supreme Court* stellte hierzu im planungsrechtlichen Verfahren zur Erweiterung des Heathrow-Flughafen mit Blick auf die Pariser Klimaziele unmissverständlich klar:

*„Notwithstanding the common objectives set out in articles 2 and 4(1), the Paris Agreement did not impose an obligation on any state to adopt a binding domestic target to ensure that those objectives were met.“*⁶⁹⁵

Sogar die besonders völkerrechtsfreundliche Rechtsprechung der niederländischen Gerichte im *Urgenda*-Fall hatte eine unmittelbare Verpflichtung gegenüber Individuen oder Umweltverbänden aus den klimavölkerrechtlichen Verträgen selbst abgelehnt:

*„When the State fails one of its obligations towards one or more other states, it does not imply that the state is acting unlawfully towards Urgenda [and as] stipulations included in the convention [...] do not have binding force towards citizens [...] Urgenda therefore cannot directly rely on [...] the convention“*⁶⁹⁶.

Im Vergleich zur unmittelbaren Anwendung des Klimavölkerrechts wird bei der indirekten Anwendung eine durch das Völkerrecht beeinflusste Interpretation oder gar völkerrechtskonforme Interpretation nationalen Rechts vorgenommen.⁶⁹⁷ In diesem Sinne muss auch das Pariser Abkommen, obwohl es keine unmittelbare Wirkung entfaltet, bei der Interpre-

694 Im *Urgenda*-Fall betonten die Richter, dass Art. 2 und 3 Klimarahmenkonvention zwar relevant wären, aber aufgrund der horizontalen Wirkung nicht als unmittelbare Rechtsgrundlagen in Betracht kämen, siehe *Rechtbank Den Haag* [erste Instanz], Fn. 549, Rn. 4.42.

695 *The Supreme Court*, Fn. 611, Rn. 71.

696 *Rechtbank Den Haag* [erste Instanz], Fn. 549, Rn. 4.42.

697 Im Englischen regelmäßig als *„consistent interpretation“*, in den USA teilweise als *„Charming Betsy canon“* bezeichnet, siehe auch Colombo, Fn. 658, 111.

tation nationalen Rechts berücksichtigt werden.⁶⁹⁸ Im Sinne einer Ausstrahlungswirkung auf das gesamte nationale Recht soll das Völkerrecht vor allem die Anwendung bzw. Auslegung offener Rechtsbegriffe und Normen des nationalen Rechts leiten. Für die niederländische Rechtsordnung hatte dies das erstinstanzliche Gericht im *Urgenda*-Fall folgendermaßen beschrieben:

*„This means that when applying and interpreting national law open standards and concepts, including social propriety, reasonableness and propriety, the general interest or certain legal principles, the court takes account of such international law obligations. This way, these obligations have a „reflex effect“ in national law.“*⁶⁹⁹

Die indirekte Anwendung hat Vor- und Nachteile. Sie erscheint einerseits weniger voraussetzungs- und damit weniger kontrovers –, aber andererseits mehr Raum für stark heterogene Erwägungen der jeweiligen Gerichte zu bieten als die unmittelbare Anwendung einer klimavölkerrechtlichen Norm als Rechtsgrundlage.⁷⁰⁰

b. Anknüpfungspunkte für die Interpretation im innerstaatlichen Recht

Das Pariser Abkommen wird in Klimaklagen vor allem zur Interpretation auf den Gebieten der Menschen- bzw. Grundrechte, des Deliktsrechts oder Planungsrechts herangezogen.

Im niederländischen *Urgenda*-Fall wurden über den Verlauf des Verfahrens zwei verschiedene Anknüpfungspunkte relevant. In erster Instanz waren die Völkerrechtsnormen maßgebend für die Interpretation des ungeschriebenen *standard of care* im niederländischen Zivilgesetzbuch, der aus einem offenen Tatbestand für deliktische Handlungen resultiert.⁷⁰¹

*„In order to determine the scope of the State’s duty of care and the discretionary power it is entitled to, the court will therefore also consider the objectives of international and European climate policy.“*⁷⁰²

698 Besonders klar drückt dies der Conseil d’État im Fall *Grande-Synthe* aus, siehe *Conseil d’État*, Rn. 612, Rn. 12.

699 *Rechtbank Den Haag* [erste Instanz], Fn. 549, Rn. 4.43.

700 Vgl. *Colombo*, Fn. 658, 138.

701 *Rechtbank Den Haag* [erste Instanz], Fn. 549, Rn. 4.46.

702 *Rechtbank Den Haag* [erste Instanz], Fn. 549, Rn. 4.54 ff.; vgl. entsprechend *Gerechtshof Den Haag* [Rechtsmittelinstanz], Fn. 549, Rn. 51; sowie *Hoge Raad* [letzte Instanz], Fn. 549, Rn. 7.2.11.

Der *Hoge Raad* berücksichtigte die internationalen Reduktionszielsetzungen letztlich nur noch bei der Konkretisierung völkerrechtlicher Menschenrechtsstandards.⁷⁰³ Bei der Auslegung der Artikel 2 (Recht auf Leben) und 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) EMRK bediente sich das Gericht der Rechtsprechung des EGMR, in der die Relevanz von aus völkerrechtlichen Instrumenten hervorgehendem Konsens für die Interpretation der Vertragsinhalte herausgestellt worden war.⁷⁰⁴ Das Temperaturziel wurde als entsprechender Konsens gewertet.

„This high degree of consensus can be regarded as common ground within the meaning of the ECtHR case law [...], which according to that case law must be taken into account when interpreting and applying the ECHR.“⁷⁰⁵

Ein geeignetes Einfallstor für den Einfluss der Pariser Klimaziele auf Ermessensentscheidungen sind vor allem auch gesetzliche Vorgaben mit einem offenen Tatbestand für Abwägungsentscheidungen, wie sie gerade im Planungsrecht vieler Länder zu finden sind.⁷⁰⁶

Im australischen Fall *Sharma* wurde diskutiert, an eine Sorgfaltspflicht aus dem *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999* (EPBC) anzuknüpfen, die Kompetenz und Pflichten des zuständigen Ministers zur Genehmigung umweltrelevanter Vorhaben regelt⁷⁰⁷. Der *Federal Court of Australia* hatte zunächst eine solche interpretationsoffene Pflicht anerkannt,⁷⁰⁸ wurde in seiner Feststellung aber in der Rechtsmittelinstanz aufgehoben.⁷⁰⁹ Im Rahmen dieser Pflicht wäre das Temperaturziel als relevanter Faktor in die Beurteilung einer „reasonable care“ eingeflossen.⁷¹⁰ Letztlich war für die Ablehnung der entsprechenden

703 Vgl. *Hoge Raad*, ebd., Rn. 7.2.11.

704 Siehe *Hoge Raad*, ebd., Rn. 5.4.1.ff.

705 *Hoge Raad*, ebd., Rn. 7.2.11.

706 Vgl. in diesem Sinne im Fall *Heathrow* der *Court of Appeal*, Fn. 608, („Government policy“), und im Fall Flughafen Wien-Schwechat der *Verfassungsgerichtshof Österreich*, Fn. 586 („sonstige öffentliche Interessen“).

707 Siehe Artikel 130 und 133 des *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999*.

708 *Federal Court of Australia*, Fn. 623, Rn. 491: „[A]pplicants have established that the Minister has a duty to take reasonable care to avoid causing personal injury to the Children when deciding, under s 130 and s 133 of the EPBC Act, to approve or not approve the Extension Project.“

709 *Federal Court of Australia*, Fn. 624, Rn. 7.

710 Vgl. ebd., Rn. 836.

Sorgfaltspflicht unter dem EPBC auch die Feststellung des Gerichts wesentlich, dass dem Pariser Abkommen nicht primär unter diesem Rechtsakt, sondern unter bestimmten anderen nationalen Rechtsakten Wirkung im innerstaatlichen Bereich verliehen werden sollte.⁷¹¹ Die interpretierte Intention des Gesetzgebers hinsichtlich der Frage, ob durch die betreffende Norm den internationalen Verpflichtungen im Kampf gegen den Klimawandel Ausdruck finden sollte, war also von Bedeutung für die Frage der Herleitung einer Sorgfaltspflicht, die den Pariser Klimazielen zur (indirekten) Anwendung im Streitfall verhelfen kann.

Im südafrikanische Fall *EarthLife Africa Johannesburg* wurde der *National Environmental Management Act* und dort insbesondere die Regelung zum Anknüpfungspunkt, die Kriterien benannte, die bei einer umweltrechtlichen Zulassung eines Projekts durch den zuständigen Minister in die Entscheidung einzubeziehen waren.⁷¹² Etwas anders gelagert bildete im englischen Fall *Heathrow* eine gesetzliche Norm den Anknüpfungspunkt, die eine Begründungslast für politische Festlegungen zu nationalen Prioritäten in bestimmten Sektoren (*national policy statements*) definierte und zwingend eine Erklärung zur Vereinbarkeit mit der Regierungspolitik zum Klimawandel vorsah.⁷¹³

Letztlich können auch Normen der Verfassung Anknüpfungspunkt für eine Einbeziehung der Pariser Klimaziele sein. Ein Beispiel, in dem dies abgelehnt wurde war das norwegische Verfahren *Greenpeace Nordic*: Das norwegische Berufungsgericht hatte angemerkt, dass eine Auslegung des Artikel 112⁷¹⁴ der norwegischen Verfassung grundsätzlich unabhängig von internationalen Klimaabkommen vorzunehmen sei.⁷¹⁵ Dennoch

711 Vgl. ebd., Rn. 839: „[T]he control of CO₂ emissions, and the protection of the public from personal injury caused by the effects of climate change, were not roles that the Commonwealth Parliament conferred on the Minister under the EPBC Act. [...] [T]here is other Commonwealth legislation that has been enacted with the express object of giving effect to Australia's obligations under the [...] Paris Agreement“.

712 High Court of South Africa, Fn. 577, Rn. 83: „the various international agreements on climate change are relevant to the proper interpretation of section 24O(1)(b) of NEMA“.

713 Siehe Fn. 609.

714 Enthalten ist darin im Wesentlichen ein Grundrecht auf eine gesunde Umwelt und Prinzipien zum nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen zugunsten zukünftiger Generationen.

715 *Borgarting Lagmannsrett*, Fn. 580, S. 21.

seien die Ziele aufgrund ihrer globalen Bedeutung in eine gerichtliche Gesamtbewertung des Öl- und Gasgewinnungsvorhabens einzubeziehen.⁷¹⁶

Im Fall *Neubauer* dagegen sah das Bundesverfassungsgericht einen Anknüpfungspunkt für die Einbeziehung der Pariser Klimaziele in der Staatszielbestimmung des Art. 20a Grundgesetz. Es sei Rolle der Gerichte zu überprüfen, ob dessen Grenzen, die maßgeblich durch die Pariser Ziele konkretisiert werden, eingehalten werden.⁷¹⁷

c. Interpretationsgehalt der Pariser Klimaziele

Was den Pariser Klimazielen regelmäßig durch die Gerichte entnommen wird, lässt sich in eine oberflächlichere – aber nicht unbedingt wirkungsschwache – und eine komplexere Aussage aufteilen. Erstere könnte als Konsens der Erforderlichkeit dringender und radikaler Reduktion der Emission von Treibhausgasen beschrieben werden. Die komplexere mag als politische und rechtliche Anerkennung der sich immer weiter konkretisierenden wissenschaftlichen Erkenntnisse des IPCC zu bezeichnen sein. Häufig erscheinen die Pariser Klimaziele in der Interpretation des jeweiligen rechtlichen Anknüpfungspunkts als Schlüssel zur Einbeziehung von sogenannten Budget-Ansätzen.

aa. Erforderlichkeit drastischer Reduktionen und Negativemissionen

Im Fall *Urgenda* schlossen die niederländischen Gerichte neben der Aussage eines hohen Maßes an internationalem Konsens, die für die Interpretation der Menschenrechte der EMRK von Bedeutung war,⁷¹⁸ vor allem, dass dringend eine drastische Emissionsreduktion in Industriestaaten vonnöten sei.⁷¹⁹ Hierbei berief sich der *Hoge Raad* ausdrücklich auf die Aussagen des UNEP Jahresberichts zur *emissions gap*.⁷²⁰

Spezifischer schlossen die irischen Gerichte im Fall *Friends of the Irish Environment* aus den Pariser Klimazielen und dem wissenschaftlichen Konsens, dass in diesem Jahrhundert wohl die Notwendigkeit von

716 Ebd., S. 22: „Whether a decision or measure will be contrary to such agreements could therefore be an important element in the overall assessment.“

717 Bundesverfassungsgericht, Fn. 618, Rn. 206.

718 *Hoge Raad*, Fn. 549, Rn. 7.2.11.

719 Ebd., Rn. 7.2.11.

720 Siehe ebd., Rn. 7.2.9f.

Negativemissionen zu erwarten sei, für die allerdings noch keine Technologien entwickelt seien; ein Aspekt den das Gericht später im Hinblick auf die Bestimmtheit des nationalen Klimaplane bemängelte.⁷²¹ Diese den Pariser Zielen im Abgleich mit der Realität entnommene Aussage ist deshalb bemerkenswert, weil sie so konkret ist, dass eine (gerichtliche) Überprüfung von Planungsentscheidungen und -Instrumenten auf die entsprechende Berücksichtigung ohne weiteres möglich sein dürfte. Auch wenn sie sich nur auf einen Teilaspekt bezieht, ist diese Aussage daher womöglich für eine Überprüfung wertvoller als die der Dringlichkeit drastischer Emissionsreduktionen, weil letztere durch eine größere Wertungskomponente bzw. Unbestimmtheit eine Feststellung der Übereinstimmung erschwert.

bb. Planungs- und Handlungsspielraum begrenzendes Emissionsbudget

Generell bilden die Berichte des IPCC eine weithin anerkannte Quelle für die Ausdeutung der Pariser Klimaziele vor Gericht.⁷²² Aber auch andere Quellen, wie die UNEP Berichte zum *emissions gap*⁷²³ oder Analysen anderer Forschungseinrichtungen⁷²⁴ spielen eine wichtige Rolle vor Gericht. Sie erlangen durch die Pariser Klimaziele als normativem Anknüpfungspunkt rechtlichen Aussagewert.⁷²⁵

Anerkennung vor den Gerichten findet das vom IPCC ermittelte globale Emissionsbudget. Das Bundesverfassungsgericht drückte die Rechtserheblichkeit der Ausdeutung der Pariser Klimaziele im Sinne eines verbleibenden globalen Restbudgets im Fall *Neubauer* folgendermaßen aus:

„[D]as Recht [muss] daher auch den aus einem qualitätssichernden Verfahren hervorgegangenen Schätzungen des IPCC zur Größe des verbleibenden globalen CO₂-Restbudgets und den Konsequenzen für verbleibende nationale Emissions-

721 *The Supreme Court*, Fn. 603, Rn. 3.4 bzw. 6.47.

722 Diese Anerkennung wird besonders deutlich in den Verfahren *Urgenda*, *Milieudefensie*, *Neubauer*, *Greenpeace e. V.*, *Klimaatzaak* und *Notre Affaire à Tous*.

723 Siehe alle drei Entscheidungen im Fall *Urgenda*, Fn. 549.

724 Etwa das Gutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen von 2019 in *Neubauer*, siehe *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618; oder das Gutachten von Climate Analytics in *A SUD*, Fn. 547.

725 Vgl. dazu etwa die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, welches so u. a. Stellung zur Bedeutung von sogenannten Kippunkten nimmt, siehe *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618, Rn. 161.

mengen Rechnung tragen, wenn diese auf die Möglichkeit der Überschreitung der verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturschwelle hinweisen.“⁷²⁶

In welchem Maße bei der Einbeziehung der wissenschaftlichen Konkretisierung die wissenschaftlichen Ungewissheiten betont werden⁷²⁷ und in welchem Maße ein Ansatz der „sicheren Wahl“ von den Gerichten gewählt wird, ist unterschiedlich. Das niederländische Gericht im *Milieudefensie*-Verfahren schloss aus den Erkenntnissen des IPCC etwa, dass eine „safe temperature increase should not exceed 1.5°C“.⁷²⁸ Es hat also unter Verwendung der wissenschaftlichen Erkenntnisse letztlich die Temperaturzielspanne zu einem Temperaturziel im engeren Sinne umgedeutet. Dieser Ausgangspunkt ist durchaus bedeutsam für die weitere Interpretation eines Standards für das erforderliche Schutzniveau bzw. die erforderliche Sorgfalt der beklagten Akteure, wird aber nicht von allen Gerichten als zulässige gerichtliche Festlegung gesehen.⁷²⁹

Von Gerichten weithin nicht vertreten wird, dass aus den Pariser Klimazielen durch Gerichte auch nationale Emissionszielmengen oder -budgets zu entnehmen bzw. anzuerkennen seien, auch wenn dies in vielen Verfahren klägerseits vorgetragen wird.⁷³⁰ Exemplarisch hatte das Berliner Verwaltungsgericht im Fall *Greenpeace e. V.* explizit darauf hingewiesen, es gehe bei der Frage der Verteilung des globalen Restbudgets auf einzelne Vertragsparteien

726 Bundesverfassungsgericht, Fn. 618, Rn. 229.

727 Besonders ausführlich mit der rechtlichen Bedeutung der Ungewissheiten auseinandergesetzt hat sich das Bundesverfassungsgericht in *Neubauer*, Fn. 618, etwa in Rn. 162.

728 *Rechtbank Den Haag*, Fn. 549, Rn. 2.3.3.; so im Übrigen auch der *Hoge Raad*, Fn. 549, Rn. 4.3. und in *Friends of the Irish Environment der Supreme Court*, Fn. 603, Rn. 3.4.

729 Das Bundesverfassungsgericht wies darauf hin, dass es sich bei der Festlegung auf die 1,5°C-Schwelle innerhalb der Zielspanne um eine normative Wertung handele, siehe *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618, Rn. 160. In dieser Hinsicht können die Pariser Klimaziele mitunter durch ihren klaren Wortlaut auch im Sinne einer höheren Begründungsschwelle für striktere Ziele wirken, siehe Rn. 162, die allerdings durchaus mit neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen durchbrochen werden kann, siehe Rn. 212.

730 Vgl. zu frühen Ansätzen, *Crosland/Meyer/Wewerinke-Singh*, *The Paris Agreement Implementation Blueprint: Avenues to Blueprint Implementation (Part 2), Environmental Liability: Law, Policy and Practice* (2016), 1, 6f.; diese Argumentation erläuternd: *Winter*, Fn. 600, 263f.

„nicht [um einen] Gegenstand deskriptiver Naturwissenschaft, sondern es geht um einen normativen und ethischen Diskurs zu Fragen der Gerechtigkeit und Billigkeit (equity) und um das Thema eines wichtigen politischen Verhandlungsprozesses“.⁷³¹

Auch wenn eine unmittelbare Ableitung von *konkreten* individuellen Emissionsmengen aus den Pariser Klimazielen deshalb nicht ernsthaft vertreten wird, haben Gerichte verschiedene Ansätze entwickelt oder rezipiert, wie aus den Pariser Klimazielen dennoch individuelle Maßstäbe für das Emissionsverhalten bzw. die Reduktionsplanung von relevanten Akteuren gewonnen und vor Gericht zur Anwendung gebracht werden können. Insoweit ist erkennbar, dass Gerichte die Frage, ob individuelle Bemühungen und Kollektivziele vor Gericht überhaupt in ein Verhältnis gesetzt werden können, grundsätzlich bejahen. Dies erscheint nicht selbstverständlich, da insbesondere zu Beginn einige Gerichte eine gewisse Grundskepsis der zum Ausdruck brachten: Im Fall *Thomson* lehnte der neuseeländische *High Court* eine rechtliche Bedeutsamkeit der wissenschaftlich festgestellten Kluft zwischen Pariser Klimazielen und den Individualbeiträgen grundsätzlich ab:

„There was no requirement for countries to adopt a target that if adopted by all would achieve warming well below 2°C, nor to alter its NDC because the combined INDCs were insufficient to meet the target.“⁷³²

Inzwischen haben sich zwei Ansätze zur Herleitung individueller Verpflichtungen aus den Pariser Klimazielen fruchtbar gezeigt. Zum Teil wurde das globale Restbudget unmittelbar durch Gerichte operationalisiert, um zu bestimmen, ob bestimmte individuelle Emissionen mit den Pariser Klimazielen in Einklang stehen. Andere Gerichte zogen aus weiteren wissenschaftlichen Konkretisierungen des IPCC zu erforderlichen Anstrengungen bestimmter Staatengruppen und den abstrakten Verteilungsprinzipien im Pariser Abkommen Rückschlüsse auf erforderliche Mindestreduktionen.

Ein Beispiel für den erstgenannten Ansatz findet sich im australischen Fall *Sharma*. Hier suchte der *Federal Court of Australia* im Rahmen der Prüfung der Sorgfaltspflicht bei der exekutiven Genehmigungsent-

731 *Verwaltungsgericht Berlin*, Fn. 594, Rn. 83.

732 *High Court of New Zealand*, Fn. 565, Rn. 159.

scheidung aus der wissenschaftlichen Ausdeutung der Pariser Klimaziele rechtlich relevante Aussagen für die Genehmigungsfähigkeit des Projekts zu entnehmen:

„[T]here is evidence before me which tends to support the proposition that the 100 Mt of CO₂ will not be emitted as part of the available carbon budget necessary to achieve a 2°C target“⁷³³

Die Operationalisierung des Budgets in dem Sinne, dass je kleiner das Budget ist, der Begründungsraum für rechtlich zulässige Emissionserhöhungen – etwa durch Infrastrukturprojekte – immer enger wird, wird auch von anderen Gerichten getragen. Das Bundesverfassungsgericht hat zumindest in Aussicht gestellt, dass wenn das den Pariser Klimazielen entsprechende Emissionsbudget zur Neige geht,

„Verhaltensweisen, die direkt oder indirekt mit CO₂-Emissionen verbunden sind, nur noch zugelassen werden [dürfen], soweit sich die entsprechenden Grundrechte in der Abwägung dem Klimaschutz durchsetzen können.“⁷³⁴

Weiter ging ein australisches Gericht in dem aufgrund der anti-regulatorischen Klageausrichtung nicht vertieften Fall *Gloucester Resources Ltd v. Minister for Planning*, der die Versagung der Genehmigung einer Kohlemine zum Gegenstand hatte: Unter Berufung auf den Budgetansatz schloss es, dass

„an open cut coal mine [...] would be in the wrong place at the wrong time [...] because the GHG emissions of the coal mine and its coal product will increase global total concentrations of GHGs at a time when what is now urgently needed, in order to meet generally agreed climate targets, is a rapid and deep decrease in GHG emissions.“⁷³⁵

Ein frühes Beispiel für den zweitgenannten Ansatz – den Rückschluss auf Mindestreduktionsanforderungen unter Einbeziehung von konkretisierten Verteilungskriterien – zeigt das *Urgenda*-Verfahren auf. Dort spielte

733 *Federal Court of Australia*, Fn. 623, Rn. 87; diese Erwägung hielt auch in letzter Instanz, siehe dort, Fn. 624, Rn. 408.

734 *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618, Rn. 186.

735 *Land and Environment Court New South Wales*, 8.2.2019 [2019] NSWLEC 7, Rn. 699.

das Ziel einer 25–40 % Emissionsreduktion bis 2020 eine große Rolle, welches der IPCC im vierten Sachstandsbericht für Annex I-Staaten als erforderlich angesehen hatte, um in einem als wahrscheinlich erachteten Szenario eine Erderwärmung von weniger als 2°C zu erreichen, und welches dann per Konferenzbeschluss angenommen wurde.⁷³⁶ Aus dieser Konkretisierung für eine Gruppe von Vertragsparteien schloss der *Hoge Raad* letztlich auf eine Minimalreduktionsverpflichtung der Niederlande von 25 % verminderten Emissionen bis 2020.⁷³⁷ Damit zeigt dieses Verfahren die Relevanz ausdifferenzierter wissenschaftlicher Szenarien zur Erreichung der Pariser Klimaziele, die mit Anerkennung der Vertragsparteienkonferenz letztlich zu einklagbaren Mindestreduktionsverpflichtungen einer einzelnen Partei werden können. Laut Gericht fußte diese Differenzierung letztlich auch auf der im Pariser Abkommen erkennbaren Wertung, dass einige mehr leisten müssten als andere.⁷³⁸ In eine vergleichbare Richtung ging auch das niederländische Gericht im Fall *Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc.*, indem es den Durchschnittsreduktionswert, den der IPCC in seinem Sonderbericht 2018 ermittelt hatte, aufgriff bei der Ermittlung des Mindestreduktionswerts für das Unternehmen Shell.⁷³⁹ Ein Unterschied zur Einbeziehung der Zielkonkretisierung

736 Siehe *Hoge Raad*, Fn. 549, Rn. 7.1 ff.; unter anderem mit Verweis auf das *Doha Amendment*, Decision 1/CMP.8, 28.2.2013, FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1, Abs. 7.

737 Siehe *Hoge Raad*, Fn. 549, Rn. 7.5.1 ff.

738 „[The] *Paris Agreement* provide[s] for states to cooperate and conclude an agreement whereby they jointly reduce their emissions and whereby one may do more than the other (Article 4(2)(a), last sentence, UNFCCC and Article 4(16) and 4(17) *Paris agreement*)“; siehe ebd., Rn. 7.3.2.

739 *Rechtbank Den Haag*, Urteil vom 26.5.2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5339, Rn. 4.4.29 ff. In dem zivilgerichtlichen Verfahren *Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc.* (2021) wurde das Unternehmen Shell in den Niederlanden verklagt, bis 2030 eine bestimmte Menge Emissionen einzusparen, um mit den Zielen des Pariser Abkommens in Einklang zu stehen. Rechtlich begründeten die Kläger*innen dies mit einer deliktsrechtlichen Sorgfaltspflicht, deren Maßstab vor allem die Grundrechte der EMRK sind. Diese habe das Unternehmen mit seiner weiterhin erheblich auf fossilen Brennstoffen basierenden langfristigen Geschäftsstrategie, die im Widerspruch zur Anerkennung des Temperaturziels stehe, verletzt. Das zuständige Gericht erlegte Shell entsprechend einen quantifizierten Reduktionsbeitrag – ermittelt nach Berechnungen des IPCC – bis 2030 auf und stellte fest, dass die Verantwortung des Unternehmens sich auch auf die faktisch vom Unternehmen beherrschten Emissionen der Zulieferer und Endabnehmer erstrecke.

für Industriestaaten besteht jedoch darin, dass dieser Durchschnittsreduktionswert keine Fairness-Erwägungen einbezieht und damit eigentlich gerade keinen Aufschluss über eine „*fair share*“ geben kann.

Auch das Bundesverfassungsgericht erkannte im *Neubauer*-Fall an, dass sich „[v]ölkerrechtliche Anhaltspunkte für die Verteilung [...] etwa aus Art. 2 Abs. 2, Art. 4 Abs. 4 PA“⁷⁴⁰ ergeben und letztlich

„der in Deutschland zu leistende Beitrag [nicht etwa] von Verfassungen wegen beliebig gewählt werden könnte. Einer konkreten verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Reduktion der CO₂-Emissionen kann auch nicht schlicht entgegengehalten werden, der Deutschland treffende Anteil an der Reduktionslast und an dem globalen CO₂-Budget lasse sich nicht feststellen.“

Insgesamt nimmt der Budgetansatz vor diesem Hintergrund auch in neueren Verfahren eine zentrale Rolle in der juristischen Begründung der Klagen ein.⁷⁴¹ Das zeigt etwa das noch laufende italienische Verfahren *A Sud*, in dem die Argumente wesentlich auf einer Analyse von *Climate Analytics* basieren,⁷⁴² welche die individuellen Beiträge und Verpflichtungen Italiens gegenüber den Kollektivzielen des Pariser Abkommens untersucht und zu dem Ergebnis kommt, dass nationale Beiträge nicht mit dem globalen Temperaturziel übereinstimmen.

Als bedeutsam für die gerichtliche Überprüfung von Planungs- und Handlungsspielräumen hat sich ferner die Einbeziehung von nationalen Langzeitzielen, vor allem Klimaneutralitätszielen, gezeigt. Mit ihrer Hilfe können nationale Anstrengungen im Lichte des globales Emissionsbud-

740 *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618, Rn. 225.

741 Dabei ist auch der Ansatz des *EGMR* zu beachten, der eine Pflicht zur Bestimmung eines Restbudgets andeutet, siehe *EGMR*, *KlimaSeniorinnen v. Schweiz*, Nr. 53600/20, Urteil vom 9.4.2024, Rn. 572; bedeutende neuere Entscheidungen schließen auch das Urteil des südkoreanischen Verfassungsgerichts ein, das zwar das Konzept einer „*fair share*“ anerkennt, allerdings – ähnlich wie deutsche Gerichte – feststellt, dass es keine objektiv allgemein anerkannte Methode zur Budgetzuteilung gibt, siehe *Constitutional Court of Korea*, Entscheidung vom 29.8.2024-2020Hun-Ma389, übersetzt unter: <https://climatecasechart.com/non-us-case/kim-yujin-et-al-v-south-korea/>.

742 *Climate Analytics*, *Italy's Climate Targets and Policies in Relation to the Paris Agreement and Global Equity Considerations*, März 2021, http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210520_14016_na.pdf.

gets besser kontrastiert werden als dies anhand von Fünf- oder Zehnjahreszielen möglich ist. In diese Richtung gehen auch die Erwägungen des *Supreme Court* im Fall *Heathrow*, das die Feststellungen des nationalen *Climate Change Committee* zur Übereinstimmung des Ambitionsniveaus des nationalen Langzeitziels mit den Pariser Klimazielen für besonders relevant erachtete.⁷⁴³ Insbesondere die Entscheidung im Fall *Neubauer* zeigt, dass mit einer Festlegung zum Erreichen einer Klimaneutralität eher beurteilt werden kann, ob einzelne Minderungsziele angesichts des noch verbleibenden Emissionsbudgets hinnehmbare Konsequenzen tragen.⁷⁴⁴ So war es für das Gericht möglich, in den Reduktionszielen zu erkennen, dass diese eine unverhältnismäßige Beschränkung der Grundrechte zukünftiger Generationen vorbestimmen.⁷⁴⁵

d. Rechtliche Konsequenzen

Wenn man die dargestellten gerichtlichen Entscheidungen betrachtet, in denen die Pariser Klimaziele bei der Interpretation eine Rolle gespielt haben, ließen sich die Zielrichtungen gerichtlicher Intervention in folgende Kategorien einordnen: Berücksichtigung bei einzelnen Planungs- (*Plan B Earth*) und Genehmigungsentscheidungen (*EarthLife Africa Johannesburg*, *Heathrow*, *Sharma*), qualifizierte Anforderungen an die Festlegung des nationalen Reduktionspfads (z. B. *Friends of the Irish Environment*, *Neubauer*), sowie Mindestwerte für die Festlegung der Reduktionsziele (*Urgenda*, *Klimaatzaak*, *Milieudefensie*). Weiterhin können rechtliche Konsequenz auch konkrete Vorgaben für die Implementierung bestehender Ziele sein (*Generaciones Futuras*, *Grande-Synthe*). Ein Einzelfall bildet (noch) die Konsequenz von Ausgleichs- bzw. Ersatzpflichten (*Notre Affaire à Tous*).

Der südafrikanische Fall *EarthLife Africa Johannesburg* ist deshalb an dieser Stelle bemerkenswert, weil für eine nicht gesetzlich geregelte Frage des Planungsrechts⁷⁴⁶ durch die gerichtliche Herleitung einer Berücksich-

743 Durch das Gericht zitiert mit der Aussage: „[the Paris Agreement target] is more ambitious than both the ambition underpinning the UK 2050 target and previous international agreements“, *The Supreme Court*, Fn. 603, Rn. 75.

744 Vgl. vor allem *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618, Rn. 217.

745 Siehe *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618, u. a. Rn. 182, 231, 234.

746 Weder der rahmengebende *National Environmental Management Act 1998*, noch implementierende Regelungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung enthielten eine Pflicht zur Berücksichtigung von Klimaschutz, siehe *Humby*, Fn. 576, 146.

tigungspflicht von Klimaauswirkungen mit dieser Entscheidung gewissermaßen eine Klimaverträglichkeitsprüfung normiert wurde.⁷⁴⁷ Hierfür waren die Pariser Klimaziele und die darunter errichtete NDC maßgeblich, weil dem Gericht ohne das Mittel dieser Prüfung eine Beachtung der internationalen Verpflichtungen nicht gewährleistet erschien.⁷⁴⁸

Je nach Jurisdiktion und Fall, stellt sich die Frage, wie weit die Berücksichtigungspflicht bei Genehmigungsentscheidungen der gerichtliche Kontrolle unterliegt. Häufig besteht ein eingeschränkter Prüfmaßstab, wie im Fall *Heathrow*:

„On proper analysis the question is whether the Secretary of State acted irrationally in omitting to take the Paris Agreement further into account, or give it greater weight, than in fact he did.“⁷⁴⁹

Letztlich genüge es diesem herabgesetzten Maßstab der Rationalität, wenn der zuständige Minister annehme, mit einer Berücksichtigung des nationalen Klimaschutzgesetzes (*Climate Change Act*) auch die internationalen Verpflichtungen hinreichend zu beachten.⁷⁵⁰ Ob eine gänzliche Nichtberücksichtigung des Pariser Abkommens angesichts der Tatsache, dass das Abkommen nicht inkorporiert wurde, einen Rechtsfehler dargestellt hätte, wurde offengelassen.⁷⁵¹

Als qualifizierte Planungsanforderungen hat das Bundesverfassungsgericht in *Neubauer* letztlich gefolgert, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die Emissionsmöglichkeiten und Reduktionsmaßnahmen nach 2030 formuliert werden müssen.⁷⁵² Diese Festlegungen müssen wiederum einen „Reduktionspfad weisen, der unter Wahrung des verbleibenden Emissionsbudgets zur Klimaneutralität führt.“⁷⁵³

Eine weitere Planungsanforderung, die regelmäßig unstreitig ist und dennoch von Gerichten regelmäßig betont wird, ist die Pflicht Ziele und

747 *High Court of South Africa*, Fn. 577, Rn. 90: „A climate change impact assessment is necessary and relevant to ensuring that the proposed coal-fired power station fits South Africa’s peak, plateau and decline trajectory as outlined in the NDC and its commitment to build cleaner and more efficient than existing power stations“.

748 Vgl. *High Court of South Africa*, Fn. 577, Rn. 83, 88.

749 *High Court of South Africa*, Fn. 577, Rn. 125.

750 Ebd., Rn. 132.

751 Ebd., Rn. 134.

752 *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618, Rn. 244 und 252.

753 Ebd., Rn. 255.

Implementierungsinstrumente angesichts neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.⁷⁵⁴

4. NDCs als Kontrollmaßstab oder Prüfgegenstand

Einige der dargestellten Klageverfahren zeigen, dass NDCs und ihre Inhalte vor Gericht durchaus entscheidungsrelevant sein können.⁷⁵⁵ Zunächst kommen sie – wie die Verfahren *Thomson*⁷⁵⁶ und *Greenpeace (Mexiko)*⁷⁵⁷ zeigen – selbst als justizialer Prüfgegenstand in Betracht. Dass diese Verfahren bislang kaum „Nachahmung“ gefunden haben, dürfte dem mangelnden Konkretheits-, Transparenz- und Überprüfbarkeitsgrad der ersten Fassungen der NDCs sowie der erst kürzlichen Einreichung überarbeiteter Vergleichsfassungen geschuldet sein.⁷⁵⁸ Es ist aufgrund der im zweiten Kapitel dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse zu erwarten, dass NDCs als Prüfgegenstand eine größere Rolle spielen könnten.

Ausführlicher haben Gerichte sich mit NDCs in der Rolle eines Kontrollmaßstabs auseinandergesetzt. Diesbezüglich machten Gerichtsentscheidungen zwei zentrale Hürden sichtbar:

Zum einen waren die Bezugnahmen auf Inhalte der NDCs in ihrer Wirkkraft davon abhängig, wie konkret eine bestimmte Zielsetzung bzw. Festlegung formuliert war. Im Verfahren *Generaciones Futuras* konnte das höchste kolumbianische Gericht am Maßstab der Erklärung „*Colombia reaffirms its commitment to reduce deforestation*“⁷⁵⁹ immerhin noch eine Missachtung internationaler (Selbst-)Verpflichtungen durch die Unterlassung von Maßnahmen gegen die fortschreitende Entwaldung erkennen.⁷⁶⁰ Nur vergleichsweise geringes Gewicht hatte vor dem südafrikanischen Gericht im Fall *EarthLife Africa Johannesburg* die mittelfristige Zielsetzung eines Emissionsscheitelpunkts und des Ausbaus erneuerbarer Energie in

754 Etwa ebd., Rn. 212; aber auch bereits *High Court of New Zealand*, Fn. 565.

755 Dazu in Abschnitt B.V.2.

756 Lediglich als einer von mehreren Klagegegenständen, siehe *High Court of New Zealand*, Fn. 565, Rn. 100ff.

757 Dort als zentraler Gegenstand des Verfahrens, siehe *Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (Ciudad de Mexico)*, Fn. 625.

758 Siehe dazu Zweites Kapitel.

759 Siehe die erste Fassung von Kolumbiens NDC, <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Colombia%20iNDC%20Unofficial%20translation%20Eng.pdf>, S. 8.

760 *Corte Suprema de Justicia*, Fn. 590, Rn. 11.3.

der NDC des Landes.⁷⁶¹ Sie reichte lediglich, um die rechtliche Herleitung einer notwendigen Klimaverträglichkeitsprüfung bei großen Infrastrukturprojekten zu flankieren. Vor diesem Hintergrund dürften die detaillierteren zweiten Fassungen der NDCs mehr Bedeutung vor Gericht gewinnen.

Zum anderen ist die unklare (Rechts-)Natur und (Rechts-)Verbindlichkeit der NDCs offenbar ein Hindernis für eine stärkere Einbeziehung in die Entscheidungen bzw. eine stärkere Gewichtung in diesen. In den meisten der dargestellten Verfahren wurden die Inhalte der NDCs überhaupt nicht einbezogen – was sicherlich auch daran liegt, dass die Ziele überwiegend auf das Jahr 2025 oder später gerichtet waren. In den anderen Fällen vermieden die Gerichte klare Positionierungen zur Rechtsgeltung und -wirkung der Inhalte von NDCs.⁷⁶² Immerhin hatte der englische *Supreme Court* im *Heathrow*-Fall angedeutet, dass eine völkerrechtliche Bindung an die Inhalte der NDCs anzunehmen sein könnte:

„The specific legal obligation imposed [by the Paris Agreement] was to meet any NDC applicable to the state in question.“⁷⁶³

Dieser Maßstab wurde aber nicht weiter ausgeführt, da festgestellt wurde, dass das unter dem *Climate Change Act* beschlossene nationale Emissionsbudget eine strengere und jedenfalls verbindliche Zielsetzung als die NDC selbst bereithielt.

Insgesamt deuten die Verfahren an, dass über die Hürde der Rechtsnatur und Rechtsverbindlichkeit die Bezugnahme auf Klimarahmengesetze hinweghelfen kann. Diese haben sich in diversen Verfahren bereits als geeigneter Kontrollmaßstab vor Gericht erwiesen. So überprüfte der irische *Supreme Court* das Klimaschutzprogramm der Regierung am Maßstab des Klimarahmengesetzes – dem *Climate Action and Low Carbon Development Act* von 2015 – und legte es so aus, dass dessen Bestimmtheits- und Transparenzerfordernisse bei exekutiver Klimaschutzzielsetzung als nicht erfüllt angesehen werden mussten.⁷⁶⁴ Eine verhält-

761 Eine Aussage zur Rechtskraft wurde jedoch nicht getroffen, siehe *High Court of South Africa*, Fn. 577, Rn. 90.

762 So etwa in den Verfahren *EarthLife Africa Johannesburg* und *Generaciones Futuras*, weil aus den Entscheidungen höchstens implizite Annahmen hierzu hervorgehen.

763 *The Supreme Court*, Fn. 603, Rn. 71.

764 Ebd., Rn. 6.45 ff.: Das oberste irische Gericht störte sich vor allem an den „übermäßig vagen und auf Bestrebung gerichteten“ Formulierungen, wie etwa: „we are

nismäßig abstrakte Norm, die vorschreibt Art und Weise der Zielerreichung zu spezifizieren („*specify the manner in which it is proposed to achieve the national transition objective*“)⁷⁶⁵, wird so zur fortwährenden Überprüfung der Klimaschutzpläne der Regierung im Rahmen von Klimaschutzklagen nutzbar gemacht. Vor dem englischen *High Court of Justice* hatte sich die Klägerpartei darauf berufen, dass eine Verweigerung der Regierung das nationale Reduktionsziel zu ändern gegen den Zweck des Klimarahmengesetzes – des *Climate Change Act 2008* – verstoßen würde.⁷⁶⁶ In seiner Bewertung – letztlich eine Ablehnung des Klagevortrags – stützte sich das Gericht auf die Abstraktheit des Vertragszwecks und verließ sich bei der Bewertung einer rechtmäßigen Ausübung der Einschätzungsprärogative letztlich vollkommen auf die Einschätzung des unter dem *Act* geschaffenen Kontrollorgans – des *Climate Change Committee*.⁷⁶⁷ Auch in diesem Fall zeigt sich, inwiefern indirekt durch Klimarahmengesetze festgelegt werden kann, welche Rolle Klimaschutzklagen bei der fortlaufenden Kontrolle von Zielsetzungsverfahren spielen. Der englische *High Court of Justice* untersuchte den Zusammenhang zwischen den nationalen Reduktionszielsetzungen und dem Temperaturziel des Pariser Abkommens, wenn auch nur im eingeschränkten Prüfungsrahmen der Nachvollziehbarkeit der Erwägungen des nationalen *Climate Change Committee* und der Regierung.⁷⁶⁸ Dabei erfolgte insbesondere auch eine Interpretation der Bedeutung des internationalen Temperaturziels für nationale Rechtsordnung.⁷⁶⁹ In einigen bereits entschiedenen einschlägigen Gerichtsverfahren wurde ein Rahmengesetz erst während oder nach dem Verfahren erlassen.⁷⁷⁰ In anderen Ländern, in denen bereits Rahmengesetze bestehen, harren die Klageverfahren noch einer Entscheidung.⁷⁷¹

endeavouring to improve our understanding“ bzw. „While we cannot be sure what future technologies will deliver“ (Rn. 6.43).

765 Section 4 (2) (a) *Climate Action and Low Carbon Development Act*.

766 *High Court of Justice*, Fn. 583, Rn. 36.

767 Ebd., Rn. 37–42.

768 *High Court of Justice*, Fn. 583, Rn. 25 ff.

769 Vgl. ebd., Rn. 39 sowie 45.

770 So z. B. in Neuseeland zum Zeitpunkt des *High Court of New Zealand*, Fn. 565; in der EU zum Zeitpunkt des *Carvalho*-Verfahrens; oder in Deutschland zum Zeitpunkt des Verfahrens vor dem *Verwaltungsgericht Berlin*, Fn. 594.

771 Länder mit Klimarahmengesetzen und entsprechenden Verfahren sind z. B. Mexiko, Norwegen, Dänemark und Frankreich.

VI. Effektivierung des Pariser Abkommens durch Klimaklagen

Die Überlegungen zu Effektivierungsfunktionen von Klimaklagen im Hinblick auf die Pariser Klimaziele bzw. die individuellen Zielverpflichtungen bedürfen zunächst einer Vorbemerkung. Die Wirkung von Klimaklagen ist in hohem Maße abhängig vom konkreten strategischen Ziel, Vorgehen und Kontext⁷⁷².⁷⁷³ Zudem sind Aussagen, wie etwa, dass Entscheidungen wie im Fall *Urgenda* das Erreichen des globalen Klimaziels näher rücken, in der Pauschalität schwierig.⁷⁷⁴ Mit dem Urteil ist nämlich noch nichts gesagt – oder getan – in Bezug auf die Fragen, ob die Niederlande in ihrer nächsten NDC ihre Ziele erhöhen müssen oder inwiefern sie ihre Ziele konsequent überhaupt umsetzen müssen. Dafür hat das Gericht zweifelsohne einen Beitrag zu der Frage angemessener Gesamtzielsetzung eines Landes geleistet. Vor diesem Hintergrund ist bei der Zuordnung von Entscheidungskonstellationen zu bestimmten Effektivierungswirkungen möglichst genau zu differenzieren. Grob können die Effekte zunächst einem primären funktionalen Wirkungsbereich zugeordnet, das heißt, nach Auswirkungen auf die Beiträge *einer* Vertragspartei oder auf die Funktionalität des Vertragsregimes insgesamt unterteilt werden. Bevor eigene Überlegungen dazu angestellt werden, folgt zunächst ein Überblick über die wesentlichen Forschungslinien zur Wirkung von Klimaklagen.

1. Erforschung regulatorischer Effekte von Klimaklagen

Eine Besonderheit der wissenschaftlichen Behandlung von Klimaklagen gegenüber anderen Rechtsprechungsanalysen liegt in der Fokussierung regulatorischer Effekte⁷⁷⁵ – auch wenn es sich hierbei nicht um ein Al-

772 Colombo, Fn. 658, 141, hebt hier auch den Aspekt der „judicial policy“ hervor, wobei etwas unklar bleibt, ob damit eine übergreifende landestypische Praxis gemeint ist oder breiter auch kompetenzziele Grundlagen.

773 Siehe Setzer/Vanhala/Silbert, Chapter 13: The Effectiveness of Climate Change Litigation, in: Sindico/McKenzie/Medici/Wegener (Hrsg.), Research Handbook on Climate Change Litigation, Cheltenham 2024, S. 245.

774 Vgl. hierzu Mayer und Verschuuren, die bereits mahnten, dass mit dem gerichtlichen Erfolg noch keine Garantie für ein effektives *ratcheting-up* gegeben sei, siehe Mayer, Fn. 551, 174f. und Verschuuren, The State of the Netherlands v Urgenda Foundation: The Hague Court of Appeal Upholds Judgment Requiring the Netherlands to Further Reduce its Greenhouse Gas Emissions, RECIEL 28 (2019), 94, 98.

775 Siehe vor allem Peel/Osofsky, Fn. 534, 322f..

leinstellungsmerkmal handelt⁷⁷⁶. Anlass für die Untersuchung regulatorischer Wirkungen in der Literatur scheint vor allem die Entscheidung des *Supreme Court* der USA im Verfahren *Massachusetts* gegen *Environmental Protection Agency*⁷⁷⁷ von 2007 gegeben zu haben.⁷⁷⁸ Dieser wird teilweise eine bislang einzigartig gebliebene regulatorische Wirkung zugeschrieben.⁷⁷⁹ Grund für die Fokussierung regulatorischer Effekte hat aber vor allem auch die Motivation solcher Klagen gegeben, welche in der Ausfüllung bestehender regulatorischer Lücken bzw. Mängel gesehen wurde.⁷⁸⁰

Peel und *Osofsky* erkennen auch regulatorische Effekte an, die nicht auf gerichtliche Erzwingung gründen, sondern – wie im Fall *Massachusetts* gegen *Environmental Protection Agency* – aus der gerichtlich vorge-

776 Zu Menschenrechtsbezogener strategischer Prozessführung zum Erreichen regulatorischer Ergebnisse siehe *Duffy*, *Strategic Human Rights Litigation: Understanding and Maximising Impact*, 2018.

777 *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497 (2007): Erstritten wurde eine bestimmte Auslegung der Norm des *Clean Air Act*, welche die Exekutive zur Regulierung von Fahrzeugen und Motoren ermächtigt. Die gemäß *Supreme Court* gebotene Interpretation der Norm – genauer, des Gesetzesbegriffs „*air pollutant*“ – reduziere das exekutive Entschließungsermessen insoweit, dass eine Nichtregulierung von Treibhausgasemissionen von Fahrzeugen bzw. Motoren nach der Sachlage rechtswidrig sei. Die Entscheidung trat in ein bis dahin existierendes regulatorisches Vakuum und initiierte eine Welle von Regulierungsakten der Exekutive zur Begrenzung der Klimaschädlichkeit von Fahrzeugen sowie ortsfesten Emissionsquellen.

778 Vgl. *Peel/Osofsky*, Fn. 534, 315.

779 Vgl. *Carnwath*, *Climate Change Adjudication after Paris: A Reflection*, JEL 28 (2016), 5, 6, unter Rückgriff auf die Beschreibung von Scott Fulton: „*If that decision had gone the other way, much of what EPA has now put in place would likely not have occurred. With the stalemate on climate change in the Congress, climate change legislation would likely have remained elusive. With no legislation and no CAA rule-making, there would have been no cornerstone for the President’s climate initiative, no basis for a bilateral deal with China, no foundation for Paris COP commitments, and so on. It is impossible to overstate the importance of the Court’s decision [...]*“. Die Bedeutung wird noch gesteigert durch die globale Bedeutung einer Reduktion von Emissionen, gerade in den USA.

780 *Osofsky*, *The Geography of Climate Change Litigation: Implications for Transnational Regulatory Governance*, *Washington University Law Review* (2005), 1789, 1851 („*the climate change litigation studied represents an effort to fill perceived regulatory gaps*“); so auch *Lin*, *Climate Change Litigation in Asia and the Pacific*, in: van Calster/Vandenbergh/Reins (Hrsg.), *Research Handbook on Climate Change Mitigation Law*, Cheltenham u. a. 2015, S. 578, 581 f.; *Setzer/Bangalore*, Fn. 535, 178; *Vanhala*, *The Comparative Politics of Courts and Climate Change*, *Journal of Environmental Politics* 22 (2013), 447.

gebenen Auslegung des Rechts und der weiteren politischen Ausschöpfung hervorgehen.⁷⁸¹ Sie unterscheiden zwischen direkten und indirekten regulatorischen Effekten.⁷⁸² Indirekte regulatorische Effekte, wie zum Beispiel das Erhöhen eines Risikos für Investitionen oder Stimulierung von zivilgesellschaftlichem Engagement und politischer Initiative, sind regelmäßig das Resultat einer komplexen Gemengelage von denkbaren Einflussfaktoren und damit häufig wissenschaftlich schwieriger nachweisbar.⁷⁸³

Neuere Studien versuchen Klimaklagen mit überwiegend quantitativen Methoden auf ihre regulatorische Wirkung hin zu untersuchen. *Setzer* und *Bangalore* etwa zeigen in ihrer überwiegend quantitativen Studie, dass über die Hälfte der bekannten Klimaklagen auf eine Verbesserung („*enhance*“) von Regulierung abzielt und für diese tatsächlich quantitativ ein konstruktiver Einfluss („*constructive influence*“) auf die Regulierung im Bereich Klimawandelabschwächung bzw. Klimawandelanpassung nachweisbar ist.⁷⁸⁴ Eine weitere Studie zeigt, dass Verfahren zunehmend auf einen umfassenderen Wandel bei der Regulierung abzielen.⁷⁸⁵

2. Verbesserung der Beiträge einzelner Vertragsparteien

Naheliegend bei der Betrachtung der Wirkung von Entscheidungen nationaler Gerichte ist zunächst eine Einwirkung auf das Verhalten der konkret betroffenen Akteure. Da diese im Rahmen der NDCs – oder im Fall privater Akteure in anderer Form – letztlich ihren substanziellen Beitrag zur Erreichung der globalen Kollektivziele definieren und auch den Erfolg der

781 Siehe *Peel/Osofsky*, Fn. 534, 323.

782 Während es bei direkten Effekten vor allem um Rechtsauslegung und damit unmittelbar bewirkte formale rechtliche oder politische Änderungen gehe, sollen indirekte Effekte die Erhöhung von Kosten oder Risiken sowie die Veränderung von sozialen Normen und Verhalten umfassen, siehe *Peel/Osofsky*, Fn. 27, 36 f.

783 Zur Bedeutung solcher Effekte, siehe grundlegend *Peel/Osofsky*, ebd.; und *Colombo*, Fn. 658, 140, m.w.N.

784 *Setzer/Bangalore*, Fn. 535, 187 f., deren Studie 253 Fälle aus 25 Ländern einbezieht, jedoch US-amerikanische Verfahren ausschließt.

785 Wobei diese Verfahren zahlenmäßig nur einen kleinen Anteil des Phänomens Klimaklagen darstellen, vgl. *Setzer/Nachmany*, National Governance: The State's Role in Steering Polycentric Action, in: Jordan u. a. (Hrsg.), *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?*, Cambridge 2018, 47, 58.

Implementierung bestimmen, kommt dieser Einwirkung mittelbar aber Relevanz zur Effektivierung der Pariser Klimaziele zu.

a. Verpflichtung zu kollektivzielkonformer Zielsetzung

Eine vergleichsweise direkte Form der Einwirkung im Sinne der Pariser Klimaziele stellt die Verpflichtung einzelner Vertragsparteien oder relevanter privater Akteure zu ambitionierten Individualzielsetzungen dar. In Einzelfällen haben Gerichte staatlichen oder privaten Akteuren Mindestzielverpflichtungen für die Emissionsreduktion auferlegt. Das prominenteste Beispiel ist der letztinstanzlich durch den *Hoge Raad* entschiedene *Urgenda*-Fall. Die Gerichte verpflichteten die Niederlande unmittelbar das bisherige Reduktionsziel bis 2020 von 14–17 %⁷⁸⁶ auf mindestens 25 % anzuheben⁷⁸⁷ und erzwangen so unmittelbar die Änderung der übergeordneten Zielsetzung in der nationalen Implementierungsstrategie und mittelbar die Planung zusätzlicher Minderungsmaßnahmen.⁷⁸⁸ Auch im Fall *Milieudefensie*, erneut vor einem niederländischen Gericht, wurde eine bestimmte Mindestreduktion vorgeschrieben, die aus den Erfordernissen der Pariser Klimaziele entwickelt wurde. In vier weiteren Verfahren mit vergleichbarem Anlass haben die Gerichte allerdings explizit eine derartige regulatorische Intervention, insbesondere die Ableitung konkreter Reduktionszielwerte, abgelehnt.⁷⁸⁹ Es kommt für diese Form der Einwirkung also auf den nationalen und verfahrensbezogenen Kontext der Klage an.

b. Anregung einer Internalisierung der kollektiven Zielverpflichtung

Jenseits einer unmittelbar sichtbaren Verankerung kollektiver und individueller Zielverpflichtungen des Pariser Abkommens durch gerichtliche Entscheidungen, fördert die ausführliche Befassung der Gerichte mit der Bedeutung der Kollektivziele im nationalen Kontext deren In-

786 Dieses politische festgelegte Reduktionsziel verfolgte die Regierung bis dahin, siehe *Rechtbank Den Haag* [erste Instanz], Fn. 549, Rn. 4.26.

787 Siehe *Hoge Raad*, Fn. 549, Rn. 7.5.1: „[...] it must adhere to the target of 25 %. It should therefore strive to achieve at least this reduction by 2020“.

788 Vgl. *Spijkers/Oosterhuis*, The Dutch Response to Climate Change, in: Muinzer (Hrsg.), Fn. 25, 175, 197.

789 Siehe *High Court of Justice*, Fn. 583; *Verwaltungsgericht Berlin*, Fn. 594; *Bundesgericht*, Fn. 571; *Tribunal de première instance francophone de Bruxelles*, Fn. 554.

ternalisierung. Gerichtliche Verfahren sorgen dafür, dass die Ziele und Normen des Pariser Abkommens nicht nur „*dead letter*“⁷⁹⁰ bleiben, sondern – zumindest mittelbar – zur Anwendung gebracht und „normalisiert“⁷⁹¹ werden.⁷⁹² Gerade die schwer greifbare kollektive Natur der Pariser Klimaziele bedarf der Übersetzung in Kategorien und Kontext des nationalen Rechts.⁷⁹³ Die vorangegangene Analyse hat verschiedene Anknüpfungspunkte zur Einbindung der Kollektivziele aufgezeigt.⁷⁹⁴ Eine Verankerung der Kollektivziele im nationalen Politik- und Rechtskontext kann, wie im Verfahren *Neubauer* (Deutschland), durch Klarstellung einer verfassungsrechtlichen Bedeutung erfolgen oder einfach durch die gerichtliche Anerkennung als entscheidungsrelevante Rechtsgrundlage. In den meisten betrachteten Verfahren wurde das Temperaturziel des Abkommens als maßgebender Faktor für Dringlichkeit und Ausmaß erforderlicher Emissionsreduktion behandelt. Für Fragen der individuellen Zielsetzung mag eine Beachtung der Pariser Klimaziele naheliegen. Die Berücksichtigung eines globalen Zielhorizonts dürfte für Planungsfragen zu konkreten Infrastrukturprojekten jedoch weniger offensichtlich sein, obwohl diese für eine erfolgreiche Implementierung von Klimaschutz wesentlich sind. Daher verankert die zu beobachtende Einbeziehung der Pariser Klimaziele in verwaltungsgerichtliche projektbezogene Entscheidungen die globalen Zielnormen tiefer im nationalen Rechtskontext. Zu diesen Entscheidungen zählen vor allem die Verfahren *Sharma* (Australien), *EarthLife Africa Johannesburg* (Südafrika), *Greenpeace Nordic* (Norwegen) oder *Heathrow* (Großbritannien), mit denen Präzedenzen für die Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Erreichbarkeit der Kollektivziele bei Planungsentscheidungen gesetzt wurden.

790 *Frowein*, The Implementation and Promotion of International Law through National Courts, International law as a language for international relations: Proceedings of the United Nations Congress on Public International Law New York, 13.–17. März 1995 (Den Haag, 1996).

791 Siehe *Preston*, The Influence of the Paris Agreement on Climate Litigation: Causation, Corporate Governance and Catalyst (Part II), JEL 33 (2021) 227, 249 ff.

792 Vgl. allgemein zur Implementierung internationalen Umweltrechts durch nationale Gerichte *Bodansky/Brunnée*, The Role of National Courts in the Field of International Environmental Law, RECIEL 7 (1998), 11.

793 In diese Richtung schon *Carnwath*, Fn. 779, 9.

794 Siehe Drittes Kapitel B.V.3.b.

c. Impulsgebung zur Verbesserung nationaler Implementierung

Klimaklagen bzw. gerichtliche Entscheidungen darüber geben auf verschiedene Art Impulse für eine effektive Regulierung von Treibhausgasemissionen auf nationaler Ebene. Wie im Fall *Massachusetts gegen Environmental Protection Agency* können die Gerichte zum Teil als Türöffner oder erster Impulsgeber für Regulierungstätigkeit gelten.⁷⁹⁵ Tatsächlich dürfte es heute jedoch in den meisten Ländern mehr um die Verbesserung oder Durchsetzung von vorhandenen Implementierungsstrategien und Regulierungsinstrumenten gehen; nicht zuletzt, weil viele Länder mittlerweile eine Klimarahmenrahmengesetzgebung haben.⁷⁹⁶ Daher sind Konstellationen wie das Verfahren *Friends of the Irish Environment* (Irland) interessant, in denen Gerichte eine erhöhte Genauigkeit bzw. Bestimmtheit von Zielen und Implementierungsplänen erwirken, indem entsprechende Exekutivakte an einem streng ausgelegten Klimarahmengesetz gemessen werden. Einen noch darüber hinausgehenden Effekt erzielte die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Fall *Neubauer* (Deutschland), nach der der Gesetzgeber aufgefordert war, das Klimarahmengesetz nachzubessern, um den nationalen Emissionsreduktionspfad für Zeiträume nach 2030 hinreichend zu bestimmen bzw. bestimmbar zu machen. Klimaklagen können auch die Anforderung wissenschaftsbasierter Zielsetzung und Implementierung durchsetzen. Bereits im Fall *Thomson* (Neuseeland) hatte das Gericht eingefordert, dass künftige Zielsetzung der Regierung auch auf dem aktuellen Stand der Wissenschaft fußen müssten. Ähnlich wurde in *Plan B Earth* darauf hingewiesen, dass Zielsetzungen der Regierung auf einem aktuellen und nachvollziehbar aus den Zielen des Pariser Abkommens abgeleiteten Standpunkt der nationalen Expertenkommission beruhen müssen. Die gerichtliche Aufforderung zu genaueren, wissenschaftsbasierten und langfristigeren Implementierungsstrategien setzt damit wesentliche Impulse für eine erfolversprechendere Implementierung der NDCs. Darüber hinaus setzen Gerichte damit einen Impuls zur Festlegung bestimmter Reduktionspfade, aus der gesteigerte innerstaatliche Bindung und internationale Glaubwürdigkeit resultieren können.

In einigen Fällen haben Gerichte sogar selbst die Errichtung bestimmter regulatorischer Institutionen oder Instrumente beschlossen; so in etwa in *Generaciones Futuras* (Kolumbien) den intergenerationellen

795 Fn. 777.

796 Dazu unter Zweites Kapitel B.II.2.

Schutzpakt für den kolumbianischen Amazonaswald (*pacto intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano* – PIVAC) und in einem pakistanischen Verfahren zu Anpassungsmaßnahmen eine *Climate Change Commission* bzw. das *Standing Committee on Climate Change*⁷⁹⁷.

3. Flankierung der internationalen Ambitionssteigerungsmechanismen

Neben der Einwirkung auf das Verhalten der konkret beklagten Partei, können sich Gerichtsentscheidungen in Klimaklagen auf das Verhalten aller oder einer Vielzahl von Vertragsparteien bzw. Akteuren auswirken. Darüber hinaus können sie den (rechtlichen) Aussagegehalt der Pariser Klimaziele konkretisieren, Regelungslücken des Pariser Abkommens füllen oder vertragliche Mechanismen zur Ambitionssteigerung unterstützen.

a. ‚Lückenfüllung‘ bei sekundären Verantwortlichkeitsfragen

In den ersten Studien zur Wirkung von Klimaklagen wurde vor allem das Bestehen regulatorischer Lücken als Auslöser von Klimaklagen erkannt.⁷⁹⁸ Insbesondere die Nichterfassung wichtiger Emittenten unter dem Kyoto Protokoll und andere Versäumnisse des internationalen Vertragsregimes sollten ausgeglichen werden.⁷⁹⁹ Daher drängt sich eine Lückenfüllungsfunktion von Klimaklagen als unmittelbare Effektuierung des Vertragsregimes auf. Wesentlich in der Architektur des Pariser Abkommens ist das Fehlen von Regelungen zur sekundären Verantwortlichkeit für Pflichtversäumnisse der Vertragsparteien. Diese Frage ist mit Absatz 51 des Pariser Begleitbeschlusses explizit ausgeklammert worden.⁸⁰⁰

Aus der Regelung einer sekundären Verantwortlichkeit können aber erhebliche negative Anreize für eine Befolgung der Normen des Abkommens resultieren. Gerade eine gerichtlich einklagbare Schadenersatzpflicht kann Akteure dazu bewegen, konsequenter auf die Einhaltung ihrer individuellen Zielverpflichtungen zu achten, wenn sie nur so ausschließen können, rechtskräftig Kosten für Abweichungen auferlegt zu bekommen. In diese Richtung weisen vor allem die Verfahren *Notre Affaire à Tous*

797 *Lahore High Court*, Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan, Beschlüsse vom 4. und 14. 9. 2015, W.P. No. 25501/2015, Rn. 11, sowie Urteil vom 25. 1. 2018, Rn. 25.

798 Siehe die Nachweise in Fn. 780.

799 Vgl. Osofsky, Fn. 780, 1851.

800 Fn. 107.

(Frankreich) gegenüber staatlichen und *Lliuya gegen RWE*⁸⁰¹ (Deutschland) gegenüber privaten Akteuren. In beiden Fällen hat bzw. könnte das Gericht entscheiden, für die Nichteinhaltung von kollektivzielkonformen Reduktionspfaden bzw. für besonders klimawandelrelevante Emissionsbeiträge mit Kosten für die Konsequenzen belastet zu werden. Insbesondere das Verfahren *Lliuya gegen RWE*, wo es primär um die Verpflichtung zum anteiligen Ersatz von Aufwendungen für Schutzmaßnahmen gegen Klimawandelfolgen geht, könnte bei entsprechender Feststellung erhebliche Abschreckungseffekte bewirken. Die Präzedenzwirkung solcher Urteile kann den bislang noch weitgehend ‚rechtsfreien‘ Raum der sekundären Verantwortlichkeit⁸⁰² für die Konsequenzen einer Nichterfüllung der Pariser Klimaziele zumindest mit rechtlichen und in der Konsequenz auch wirtschaftlichen Risiken für relevante Akteure füllen.

Darüber hinaus füllen Gerichtsverfahren Vertragslücken bei der Ausgestaltung der Überprüfungsmechanismen. Deren Mandat lässt keine Feststellungen dazu zu, ob einzelne NDCs im Lichte der Kollektivziele angemessen sind oder insgesamt der normativen Erwartung von Progression und Ambition entsprechen.⁸⁰³ Aus dieser Perspektive komplementieren praktisch alle Verfahren das Vertragsregime, die auf die nationale Zielsetzung bezogen sind. Besonders sichtbar wird diese Komplementierung in den Fällen *Thomson* (Neuseeland) und *Greenpeace* (Mexiko), in denen die Gerichte unmittelbar die NDC des Landes auf ihre Übereinstimmung mit den Anforderungen des Pariser Abkommens und nationaler Bestimmungen überprüft haben.

b. Abschreckung von Rückschritten bei Zielsetzung und Implementierung

Eine typische Funktion gerichtlicher Urteile ist das Erzeugen von Abschreckungseffekten⁸⁰⁴, mit denen nicht nur die unmittelbar betroffenen, sondern alle Akteure von den streitgegenständlichen Verhaltens-

801 Zum Überblick über das Verfahren vor dem OLG Hamm, 2 O 285/15, siehe <https://www.germanwatch.org/de/14198>.

802 Siehe dazu unter Erstes Kapitel B.

803 Siehe zu den Überprüfungsmechanismen Zweites Kapitel A.III.; so im Übrigen auch *Rajamani/Brunnée*, Fn. 125, 549.

804 Verstanden im Sinne eines wesentlichen Kostenfaktors – ökonomisch und ansehensbezogen – bei einer Entscheidung zur Befolgung oder Nichtbefolgung, siehe *Bothe*, Fn. 26, Rn. 104.

weisen abgehalten werden. Dies kann zum einen, wie oben beschrieben, durch Entscheidungen zur sekundären Verantwortlichkeit geschehen. Die Entscheidung *Notre Affaire à Tous* dürfte durch den letztlich zugesprochenen moralischen Schaden in Höhe von einem symbolischen Euro jedoch in der Abschreckungswirkung gering bleiben.⁸⁰⁵ Zum anderen können Gerichtsentscheidungen zur primären Verantwortlichkeit hinreichend ambitionierter und progressiver nationaler Ziele sowie geeigneter Implementierungspläne zeigen, dass diese Normen tatsächlich durchgesetzt werden können. Hierfür bedarf es nicht zwingend des vollständigen Klageerfolgs, wie in den Entscheidungen *Urgenda* oder *Shell*. Es kann regelmäßig ausreichen, dass das Gericht eine Pflichtverletzung im konkreten Fall zwar ablehnt, aber realistische Szenarien aufzeigt, in denen es wohl zu einer Verurteilung gekommen wäre. In diese Richtung können Passagen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in *Neubauer* gelesen werden: zum einen wird das Wort „derzeit“ bei der noch nicht gegebenen Möglichkeit zahlengenaue rechtlicher Kontrolle von Zielwerten betont;⁸⁰⁶ und zum anderen angesichts der Plausibilität von Anpassungsmaßnahmen „gegenwärtig“ noch keine Verletzung einer Schutzpflicht gesehen⁸⁰⁷. Auch das schweizerische Bundesgericht in *KlimaSeniorinnen* (Schweiz) hat angedeutet, dass bei Überschreitung des Temperaturziels die Frage der Grundrechtsrelevanz nicht mehr ohne Weiteres abgelehnt werden könnte. Die norwegischen Gerichte haben im Fall *Greenpeace Nordic* in ihren Ausführungen zumindest preisgegeben, dass der verfassungsrechtlich begründete Ermessensspielraum bei der Verteilung von Öl- und Gasförderungslizenzen bei höherer Relevanz der konkreten Verteilungsrunde überschritten sein könnte.⁸⁰⁸ Schließlich kann auch das im Ausgang noch ungewisse Verfahren *Greenpeace* (Mexiko), allein durch die eingehende gerichtliche Überprüfung der überarbeiteten NDC, Staaten

805 Allerdings kann den Aussagen des Gerichts durchaus entnommen werden, dass bei der endgültigen Verfehlung von Klimazielen – nicht nur von Teilzielen – wohl eine andere Bewertung erfolgt wäre und ein empfindlicherer Schadenersatz zugesprochen worden wäre; auch diese Andeutungen können einen Abschreckungseffekt erzeugen.

806 Bundesverfassungsgericht, Fn. 618, Rn. 236.

807 Bundesverfassungsgericht, Fn. 618, Rn. 165.

808 Umkehrschluss aus *Borgarting Lagmannsrett*, Fn. 580, S. 28 f.: „possible future emissions related to the production licences awarded in the 23rd Licensing Round do not bear such importance for the national emissions [...] that the threshold under Article 112 has been exceeded.“

von einer vorschnellen, unambitionierten Aktualisierung der NDC abschrecken.

Brunnée und *Bodansky* hatten für Umweltklagen generell zu bedenken gegeben, dass für einen echten Abschreckungseffekt mehr als nur sporadische Verurteilungen nötig sein dürften.⁸⁰⁹ Die Untersuchung hat gezeigt, dass Klimaklagen zwar rasant zunehmen, sich bisher allerdings auf verschiedene Länder und Fragestellungen verteilen und sich daher noch keine Rechtsprechungsroutine – jedenfalls nicht über einen nationalen Kontext hinaus – eingestellt hat. Der Einschätzung von *Brunnée* und *Bodansky* kann aber entgegengehalten werden, dass sich Klimaklagen durch eine außergewöhnlich große Prominenz und Öffentlichkeitswirksamkeit auszeichnen, die andere Umweltklagen nicht beanspruchen können. Das beste Beispiel ist die erste Entscheidung in *Urgenda*, mit der 2015 der Klage in erster Instanz stattgegeben wurde. Wie aus der obigen Darstellung relevanter Entscheidungen ersichtlich ist, war das Urteil über einige Jahre die einzige Entscheidung, die tatsächlich zu einer für die Klimawandelabschwächung relevanten Verpflichtung führte. Dennoch wurden Klimaklagen ab diesem Zeitpunkt schlagartig auf politischer Ebene ernstgenommen.⁸¹⁰ Daher dürfte ein wahrgenommenes Klagerisiko⁸¹¹ und damit eine Abschreckungswirkung auch ohne routinemäßige Entscheidungen in vergleichbaren Konstellationen anzunehmen sein. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass im Falle von Klimaklagen Präzedenzfälle bereits in kurzer Zeit global multipliziert werden.⁸¹²

809 Siehe *Bodansky/Brunnée*, Fn. 792, 18.

810 Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, *Rechtliche Grundlagen und Möglichkeiten für Klima-Klagen gegen Staat und Unternehmen in Deutschland* (2016), WD 7-3000-116/16, u. a. mit Verweis auf die *Urgenda*-Entscheidung von 2015; international spricht für die erhöhte Wahrnehmung nach *Urgenda* der erste globale Klimaklagenbericht von UNEP, Fn. 16.

811 Vgl. die Minderung von Klimaklagerisiken als Thema und Dienstleistung im Wirtschaftsbereich: <https://www.bankofengland.co.uk/speech/2022/june/anna-sweeney-speech-at-the-association-of-british-insurers-climate-change-summit-2022>; <https://cms.law/en/deu/publication/climate-risk-report>.

812 Siehe etwa *Maxwell/Mead/van Berkel*, *Standards for Adjudicating the Next Generation of Urgenda-Style Climate Cases*, *Journal of Human Rights and the Environment* 13 (2022), 35.

c. Konkretisierung des Aussagegehalts der Pariser Klimaziele

Im ersten Kapitel wurde dargelegt, dass die Pariser Klimaziele zwar wissenschaftlich in ein globales Emissions(rest)budget übersetzt werden konnten. Ein solches Restbudget hat jedoch bislang im Vertragsregime keine explizite Befürwortung gefunden. Anders haben diverse Gerichte sich ausführlich mit dem Ansatz eines aus den Pariser Klimazielen folgenden Restbudgets befasst und daraus Aussagen für die rechtliche Bewertung von Zielsetzungen, Implementierungsplänen und Infrastrukturvorhaben abgeleitet.⁸¹³ Mit der Anerkennung dieser Form der Operationalisierung der Pariser Klimaziele haben sie eine Verbindung zwischen dem Fortschritt beim Erreichen der globalen Ziele und der Legitimität oder sogar Legalität innerstaatlicher politischer Entscheidungen gefestigt. Ein deutliches Beispiel hierfür gibt die Entscheidung *Gloucester Resources Ltd v. Minister for Planning* (Australien), in der aufgrund des sich erschöpfenden globalen Restbudgets für Treibhausgasemissionen, das Vorhaben einer Kohlebergwerks nicht als akzeptable Landnutzung angesehen wurde.⁸¹⁴

d. Generation weiterer Informationsgrundlagen für Vertragsmechanismen

Schließlich generieren gerichtliche Erkenntnisverfahren wesentliche und glaubhafte Informationen zu nationaler Zielsetzung und Implementierung, die zumindest in der Tiefe über das Maß an Informationen hinausgehen, welche im Rahmen von NDCs auf internationaler Ebene zugänglich gemacht werden. Urteile, wie beispielsweise im Fall *Friends of the Irish Environment* (Irland), geben nicht nur alle relevanten nationalen Planungsinstrumente und -Prozesse sowie politische Zweckmäßigkeitserwägungen preis, sondern vor allem Mängel und Inkonsistenzen. Diese Informationen dürften wichtige Anhaltspunkte für die Beurteilung der Erfolgsaussichten der Implementierung einer NDC geben. Von direkterem Wert für die Überprüfungsmechanismen können die Feststellungen aus Verfahren wie *Greenpeace* (Mexiko) sein, in denen überprüft wird, ob eine NDC tatsächlich einen Rückschritt gegenüber der vorigen Fassung darstellt. Auch wenn die Überprüfungsmechanismen auf die Ermittlung kol-

813 Siehe Drittes Kapitel V.3.c.bb.

814 *Land and Environment Court New South Wales*, Fn. 735.

lektiven Fortschritts und systemischer Mängel beschränkt sind, brauchen sie eine möglichst glaubwürdige und umfassende Informationsgrundlage zu den nationalen Beiträgen einzelner Vertragsparteien. Die Einbeziehung nationaler Gerichtsentscheidungen ergibt sich aus dem Mandat des Artikel 15-Mechanismus⁸¹⁵ („*take into account the work being undertaken by other bodies and under other arrangements* [...]“⁸¹⁶). Auch wenn nationale Gerichtsverfahren nur eine von mehreren möglichen Informationsquellen sind, erscheinen sie durch die Autorität eines rechtlichen Verfahrens besonders geeignet, auf näher zu untersuchende Defizite bei der Beachtung individueller Zielverpflichtungen hinzuweisen.

C. Zwischenergebnis

In Anbetracht der Defizite einer Rechtsdurchsetzung über die vertragseigenen Mechanismen des Pariser Abkommen hat das bereits vorher existierende Phänomen von Klimaklagen vor nationalen Gerichten seit 2015 erheblich an Breite und Relevanz zugenommen und ihren Höhepunkt wohl noch nicht erreicht. Wenngleich das Pariser Abkommen diese Entwicklung in der Architektur des Pariser Abkommens nicht vorgesehen hat, macht ein Blick auf relevante Verfahren zwischen 2015 und 2022 eines ganz deutlich: In vielen Ländern der Welt haben nationale Gerichte längst eine Rolle bei der Bestimmung der Pflichtendimension staatlicher und privater Akteure im Hinblick auf die Pariser Klimaziele übernommen.

Die nationalen Gerichtssäle sind damit ein Raum für Fragen geworden, die unmittelbar im Zusammenhang mit den Pariser Kollektivzielen und normativen Erwartungen des Abkommens an individuelle Vertragsparteien stehen. Häufig gestellte Fragen sind: Entspricht ein individuelles Kurz- oder Langzeitziel der „*fair share*“ der Partei am globalen Auftrag? Bestehen für alle erforderlichen Zeiträume nationale Ziele? Ist die Zielsetzung im Verhältnis der individuellen Kurz- und Langzeitziele konsistent? Wurden die Ziele erhöht? Werden selbst gesetzte Ziele aufrechterhalten und eingehalten?

Bemerkenswert ist dabei mit Blick auf den Untersuchungszweck, dass Gerichte sich nicht darauf beschränken nationale Reduktionspläne und

815 *Tabau*, Climate Change Compliance Procedures, in: Ruiz Fabri (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law, Online Edition, Rn. 62.

816 Artikel 15-Richtlinien, Fn. 245, Annex, Abs. 19 lit. d.

-maßnahmen am Maßstab verrechtlichter nationaler Ziele zu beurteilen. Vielmehr zeigen die Verfahren, dass auch die Pariser Klimaziele und ihre wissenschaftliche und politische Ausdeutung als Maßstab für nationale Klimaschutzpolitik eine Rolle spielen. Gerichte schauen also nicht nur darauf, was sich die einzelnen Akteure individuell vorgenommen haben, sondern auch zu welchen Anstrengungen sie im globalen Kontext verpflichtet sind und inwiefern diese Vorhaben einen Beitrag zur Erreichung des Pariser Kollektivziels leisten. Zwar unterliegen Klimaklagen naturgemäß auch erheblichen Grenzen – etwa hinsichtlich Justiziabilität, Klagebefugnis oder der Gewaltenteilung –, doch zeigen die untersuchten Verfahren, dass Gerichte gleichwohl Spielräume gefunden haben, den Pariser Klimazielen normative Wirkung im nationalen Kontext zu verleihen. Damit lassen sich Klimaklagen in der Realität als wesentlicher Bestandteil des Scharniers zur Verknüpfung zwischen den globalen Kollektivzielen und individuellen Beiträgen beschreiben, welches Artikel 3 des Pariser Abkommens abstrakt vorzeichnet.

Hinsichtlich der Tiefe und Breite der Auseinandersetzung mit dem Pariser Abkommen unterscheiden sich die jeweiligen Gerichtsentscheidungen mitunter stark. Die Entscheidungen in den Verfahren *Urgenda*, *Thomson* und vor allem *Neubauer* heben sich deutlich von den anderen relevanten Verfahren ab, weil das internationale Klimarecht bzw. Pariser Abkommen auch rechtsdogmatisch für den nationalrechtlichen Kontext dort ausführlich rezipiert wird. Allgemeiner gibt es demgegenüber unter allen untersuchten Entscheidungen erkennbare Muster zur Einbeziehung der Pariser Klimaziele in die Entscheidungsbegründung:

Keine der Klagen zeigt eine unmittelbare Überprüfung der Einhaltung der völkerrechtlichen Bestimmungen. Anknüpfungspunkte für die stattdessen gewählte indirekte Anwendung sind auslegungsbedürftige nationale Rechtsnormen, regelmäßig entweder deliktische Sorgfaltspflichten, Menschen- und Grundrechte der jeweils geltenden Verfassung⁸¹⁷ oder verwaltungs- bzw. speziell planungsrechtliche Vorschriften. So wird dem Pariser Abkommen interpretativ Wirkung verliehen. Die Frage angemessener Vorsorgemaßnahmen zur Abwendung vorhersehbarer Risiken für Individuen durch den fortschreitenden Klimawandel liegt letztlich allen genannten nationalrechtlichen Pflichtenquellen zugrunde. Daher ist nicht verwunderlich, dass sich die maßgebliche Rechtsgrundlage im Fall

817 Oder ausnahmsweise – vor allem im Fall der Niederlande – auch der EMRK.

Urgenda im Laufe des Verfahrens – trotz im Kern gleichbleibender Argumentation unter Einbeziehung des internationalen Klimawandelrechts – von der deliktsrechtlichen Sorgfaltspflicht hin zur menschenrechtlichen Schutzpflicht verschob.

Die genauere Betrachtung des Interpretationsgehalts der Pariser Klimaziele im Rahmen der indirekten Anwendung in den Verfahren hat gezeigt, dass je nach Sachverhalt und Kontrollmaßstab verschiedene Aussagen entnommen werden können. Wohl am häufigsten und wenig ausführungsbedürftig konnten Gerichte einen globalen Konsens der Dringlichkeit signifikanter Emissionsminderungen folgern, ebenso wie die Einbeziehung von Negativemissionen in langfristige Planungen oder generell die Bedeutung aktueller wissenschaftlicher Forschung zur Information politischer Entscheidungen. Viele Gerichte sahen den Aussagewert der Pariser Klimaziele – teilweise in Verbindung mit anderen normativen Erwartungen des Abkommens – jedoch nicht darin erschöpft. In ihrer Betrachtung verstehen sie das Temperaturziel auch nicht als statisch – das heißt unabhängig von Zeitpunkt und internationalen Entwicklungen –, sondern vielmehr als Einheit mit den dynamischen Entwicklungen in Wissenschaft und Politik.

Ausgehend von den globalen Zielen wurde in diesem Sinne die wissenschaftliche und politische Konkretisierung der Kollektivziele unter die Lupe genommen und erkannt, dass aus diesen durchaus ein konkreter Maßstab für die gerichtliche Überprüfung resultiert. Besondere Beachtung erfährt hier der Ansatz eines Restbudgets für Treibhausgasemissionen. Gerichte erkennen zwar durchaus die juristische Unwegsamkeit des Geländes, das (noch) von wissenschaftlichen Ungewissheiten und mangelhaft vorgezeichneten normativen Wertungen geprägt ist. Das hat viele Gerichte jedoch nicht davon abgeschreckt, trotz einer sichtbaren gerichtlichen Zurückhaltung, Aussagen für die individuellen Staaten bzw. Akteure zu treffen. In diesem Sinne wird eine Indizienwirkung von ausgestaltender Forschung zu individuellen oder kollektiven „*fair shares*“ oder erforderlichen Durchschnittsminderungswerten durchaus anerkannt. Aussagen, die Gerichte daraus ableiten, sind etwa die Verdichtung zur Begründung einer absehbaren nicht mehr hinnehmbaren Freiheitsbelastung zukünftiger Generationen oder eine rechtlich relevante Relationalität zwischen der Größe des verbleibenden Restbudgets und dem Begründungsraum für rechtlich zulässige Emissionserhöhungen. Auch wenn damit letztlich die Gerichte keine glasklaren Antworten auf die Frage nach dem exakten Maß der „*fair share*“ geben konnten, haben sie

gezeigt, dass Entscheidungen über Klimaklagen durchaus auch rechtliche Feststellungen dazu enthalten können, ob bestimmte politische und administrative Entscheidungen einen mit Fortschritt der wissenschaftlichen Ausdeutung der Pariser Klimaziele kleiner werdenden Spielraum bereits verlassen haben.

NDCs haben in den untersuchten Klimaklagen entweder als Klagegegenstand oder als Maßstab eine Rolle gespielt. Das Verfahren *Greenpeace* (Mexiko), in dem die Progressions- und Ambitionserwartung des Pariser Abkommens erstmals konkret gerichtlich rezipiert wurde,⁸¹⁸ deutet das Potenzial von Klimaklagen zur Durchsetzung der individuellen Zielverpflichtungen bei der NDC-Erneuerung an. Angesichts der ersten NDC-Erneuerungsrunde nach der – zwingend zu berücksichtigenden – globalen Bestandsaufnahme und der Bestätigung des rechtlichen Anforderungsrahmens durch das IGH-Gutachten, besteht besonders fruchtbarer Boden für diese Klageausrichtung. Zugleich endet im Jahr 2025 das Implementierungsfenster der (meisten) ersten NDCs, sodass unter Einbeziehung der nunmehr erstmals vorliegenden Fortschritts- und Transparenzberichte auch für die rechtliche Heranziehung von NDCs als Maßstab in Klageverfahren neue Rahmenbedingungen bestehen.

Der Blick auf die Frage einer Effektivierung der Befolgung der kollektiven und individuellen Zielverpflichtungen des Pariser Abkommens hat diverse Möglichkeiten diesseits und jenseits einer klassischen Rechtsdurchsetzung aufgezeigt. *Einen* globalen Weg der Effektivierung über Klimaklagen gibt es nicht. Dafür variieren Kontext und Konstellation der Klagen zu sehr. Gerade die Verfahren *Urgenda* und *Shell* demonstrieren die Kontextgebundenheit bestimmter Effektivierungsformen. Einige Effekte von Klimaklagen wirken primär auf den beklagten Akteur, während andere primär aus dem Blickwinkel einer funktionalen Unterstützung des Vertragsregimes gesehen werden können. Insgesamt bleiben nationale Klimaklagen naturgemäß eine dezentrale Form der Effektivierung der Pariser Klimaziele.

Im Sinne einer Einteilung in direkte und indirekte regulatorische Effekte kann die Einwirkung auf die Beiträge einzelner Akteure zum Kollektivziel entweder durch Verpflichtung zu bestimmten Mindestre-

818 Explizit in *Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (Ciudad de Mexico)*, Fn. 625, S. 78: „obligación de que la contribución determinada a nivel nacional [...] implique una progression [...] y que refleje la mayor ambición posible“.

duktionswerten oder durch Anregung einer stärkeren Internalisierung der Zielnormen erfolgen. Quantitativ überwiegt die Effektivierungsform einer Verankerung der Kollektivziele im nationalen Politik- und Rechtskontext, teilweise bis in die Tiefen der administrativen Infrastrukturplanung. Eine nahezu ebenso ‚erfolgreiche‘ Stoßrichtung von Klimaklagen ist der Anstoß von genaueren, wissenschaftsbasierten und langfristigeren Implementierungsstrategien und damit einer erfolgversprechenderen Implementierung der NDCs. Gerichte fordern hier regelmäßig auf Basis oder am Gegenstand von Klimarahmengesetzen einen hohen Standard ein. Alle primär auf die Klagepartei wirkenden Effekte kommen durch die nationale Gestaltung – oder global relevante Implementierung – der NDCs letztlich den Pariser Klimazielen zugute. Allerdings lassen sich auch Effekte beobachten, die von unmittelbarem Wert für die Mechanismen zur internationalen Ambitionssteigerung sind. Zunächst zeigen vereinzelte Gerichtsverfahren, dass durch Entscheidungen in Fragen sekundärer Verantwortlichkeit, eine durch Nicht-Regelung im Vertragsregime mangelhafte Abschreckungswirkung teilweise ausgeglichen werden könnte. Darüber hinaus kann eine Abschreckung von bestimmten Verhaltensweisen und Rückschritten, die im Widerspruch mit den kollektiven und individuellen Zielverpflichtungen aus dem Pariser Abkommen stehen, auch aus Entscheidungen zu Primärpflichten resultieren und zwar unabhängig vom Klageerfolg. Auch in vielen abweisenden Gerichtsentscheidungen werden Klage- und Kostenrisiken durch die Konkretisierung der Umstände generiert, die zur Anerkennung einer Rechtsverletzung geführt hätten. Effektiviert wird das Abkommen unmittelbar auch dadurch, dass Gerichte mit der Anerkennung und argumentativen Einbindung des (Rest-)Budgetansatzes eine Operationalisierung der Pariser Klimaziele vorantreiben, die zwar auf wissenschaftlichem Konsens beruht, aber mangels expliziter Anerkennung im Vertragsregime auf internationaler Ebene stockt. Schließlich können nationale Gerichtsverfahren zu Zielsetzungs- und Implementierungsfragen auch als wertvolle Informationsquelle für die Überprüfungsmechanismen des Pariser Abkommens, vor allem des Artikel 15-Mechanismus, angesehen werden.

