

## Zweites Kapitel:

### Progressive Konkretisierung und Fortschreibung durch National Bestimmte Beiträge (NDC)

Das Pariser Abkommen etabliert NDCs als Hauptmedium für nationale Beiträge zur Erreichung der Vertragsziele. In ihnen sollen die Vertragsparteien vor allem erklären, welche Ziele zur Klimawandelabschwächung sie sich vornehmen und was sie tun wollen, um diese zu erreichen. Inwiefern sich darin eine Befolgung der Pariser Kollektivziele und seiner normativen Erwartungen an die einzelne Vertragspartei spiegelt und ob NDCs möglicherweise mehr sind als ein Abbild der Befolgung, erfordert ein vertieftes Verständnis der NDCs. Notwendige Grundlage dafür sind zunächst die Gestaltungsvorgaben, die sich im Post-Pariser-Prozess erheblich konkretisiert haben (A) und eine Auseinandersetzung mit ihrem Rechtscharakter (B). Weil die Gestaltung jedoch erheblichen Spielraum für die Vertragsparteien belässt, braucht es im Kern aber eine inhaltliche Analyse der bestehenden NDCs 1.0 und 2.0, um ihre Aussagekraft zur Befolgung und ihre weiteren Funktionen im Hinblick auf eine Effektuierung der Normen des Pariser Abkommens beurteilen zu können (C).

#### *A. Normative Vorgaben für die Gestaltung der NDCs*

Da NDCs schon ihrem wörtlich verkörperten Konzept nach „national bestimmt“ sind, soll im folgenden Abschnitt noch einmal genauer der Frage nachgegangen werden, inwiefern das Abkommen überhaupt konkret bestimmt, welche inhaltlichen Angaben und formalen Aspekte NDCs aufweisen sollen oder inwiefern der Vertrag in dieser Hinsicht unvollständig geblieben ist (I). Angesichts der Bedeutung der Vertragsparteienkonferenz in der Geschichte des internationalen Klimawandelregimes liegt nahe anschließend den Blick auf die Folgefrage zu richten, in welchem Maße durch Beschlüsse der Konferenz in den Folgejahren Gestaltungsvorgaben entwickelt bzw. konkretisiert werden konnten (II). Abschließend erscheint es für den Gestaltungsrahmen bedeutsam zu ermitteln, ob aus den normativen Grundlagen erkennbar ist, welche zukünftigen Fort-

entwicklungen und disziplinierenden Einflüsse auf die inhaltliche Gestaltung der NDCs zu erwarten sind (III).

## I. Vertragliche Vorgaben zur Übermittlung (Art. 4 Abs. 2 S. 1 Var. 2)

Bereits im vorangegangenen Kapitel wurde auf den dreischrittigen NDC-Prozess hingewiesen, bei dem die Übermittlung von NDCs von einem ganz auf die Zielsetzung fokussierten Erarbeitungsvorgang differenziert wird. In unmittelbarer Beziehung zur Übermittlung stehen alle Vorgaben, die Art, Form sowie Ausstattung der NDCs betreffen. Die überwiegend detaillierten internationalen Vorgaben im Pariser Abkommen betreffen entweder die Modalitäten der Übermittlung oder die Transparenz, Klarheit bzw. Nachvollziehbarkeit und Vergleichbarkeit der Inhalte. Die Übermittlung ist aufgrund der damit verbundenen Internationalisierung und Harmonisierung der individuellen Zielsetzungen und Informationen von zentraler Bedeutung für das Vertragsregime. Um das regelmäßige und gleichzeitige Vorliegen von individuellen NDCs sicherzustellen und ein zur Wirksamkeit erforderliches Maß an Klarheit, Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Vergleichbarkeit zu schaffen, hält das Pariser Abkommen die nachfolgenden prozeduralen Vorgaben bereit, die überwiegend rechtsverbindlich sind.

### 1. Übermittlung der Beiträge alle 5 Jahre

Artikel 4 Absatz 2 Satz 1 sieht generell die Übermittlung von NDCs vor. Die übermittelten Beiträge sind in einem öffentlichen Register des Sekretariats öffentlich zugänglich zu hinterlegen (Artikel 4 Absatz 12).<sup>184</sup>

Artikel 4 Absatz 9 regelt, dass eine Übermittlung neuer NDCs alle fünf Jahre erfolgt. Von dieser Vorgabe abgesehen wird der Erneuerungszyklus laut Vertragstext von der Vertragsparteienkonferenz durch Beschlüsse konkretisiert. Zudem ist eine enge zeitliche sowie inhaltliche Orientierung an der globalen Bestandsaufnahme (Art. 14) vorgesehen.<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup> Siehe Modalities and procedures for the operation and use of a public registry referred to in Article 4, paragraph 12, of the Paris Agreement, Decision 5/CMA.1, Annex, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, 19.3.2019, S. 16 (Abs. 6); verfügbar unter <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx>.

<sup>185</sup> Vgl. Art. 14 Abs. 3 Pariser Abkommen; NDC-Leitlinien, Fn. 137, S. 10 (Abs. 4c).

Der Zeitraum zwischen der Übermittlung von vorbereiteten NDCs und der Erarbeitung neuer NDCs ist damit überschaubar, die Gültigkeit einer NDC also klar begrenzt. Der kurze Erneuerungszyklus im Hinblick auf die Errichtung von NDCs ist der zentrale Impuls für individuelle Zielsetzung durch die Vertragsparteien. Die Vorgaben für die Übermittlung einerseits und die Erarbeitung andererseits lassen sich vor diesem Hintergrund nicht vollständig separieren. Durch die Festlegung des Zeitrahmens im Vertragstext sind Abweichungen rechtlich ausgeschlossen und damit ein klarer Rahmen für die innerstaatliche Implementierung geschaffen.

Bei der Festlegung des Fünf-Jahres-Erneuerungszyklus handelt es sich um eine rechtsverbindliche Vorgabe.<sup>186</sup> Dies geht aus der individualisierten („*each Party*“), zwingenden („*shall*“) und bestimmten Formulierung eindeutig hervor. Die prozedurale Natur der Vorgabe ist ebenso eindeutig. Mit Blick auf die Überprüfbarkeit einerseits und die Bedeutung der Einhaltung des Zyklus andererseits – vor allem um Vergleichbarkeit zwischen den Vertragsparteien zu schaffen und effektive globale Bestandsaufnahmen durchzuführen (Art. 14) – wird hier wohl eine Erfolgspflicht und keine Verhaltenspflicht anzunehmen sein.<sup>187</sup>

Die Fünf-Jahres-Marke ist also nicht nur in zeitlicher, sondern auch in rechtlicher Hinsicht von hervorragender Bedeutung. Allerdings ist der Vertrag hinsichtlich des Erneuerungszyklus unklar, was in den ersten Jahren der Implementierung des PA zu Unsicherheiten geführt hat. Dort ist nämlich nicht festgelegt, wann die erste NDC übermittelt werden muss, das heißt, ab wann der gesamte Prozess formal in Gang gesetzt werden soll. Im Begleitbeschluss zum Pariser Abkommen wurden die Parteien aufgerufen, die erste NDC mit Ratifizierung des Abkommens zu übermitteln.<sup>188</sup> Bereits vorher in Form einer INDC (*Intended Nationally Determined Contribution*) übermittelte Pläne wurden mit Ratifizierung des Abkommens automatisch zur ersten NDC der jeweiligen Vertragspartei, ohne dass es einer zusätzlichen Handlung bedurfte. Rein formal betrachtet, wurde die erste NDC also regelmäßig erst 2016 eingereicht, obwohl das Dokument formal und inhaltlich identisch mit der 2015 übermittelten INDC war. In diesem Zusammenhang ging aus dem Pariser Begleitbeschluss auch nicht eindeutig hervor, ob der Erneuerungszyklus für alle

186 Bodansky/Brunnée/Rajamani, Fn. 27, 231 f.

187 Dies hat nun auch das IGH-Gutachten bestätigt, siehe Fn. 52, Rn. 235.

188 Adoption of the Paris Agreement, Fn. 8, Abs. 22.

Parteien erstmalig 2020 oder erst 2025 eintreten sollte.<sup>189</sup> Unklar war ferner, ob die Festlegung konkreter Zeiträume für den Erneuerungszyklus – etwa die Erneuerung im Jahr 2020 – durch Konferenzbeschlüsse rechtsverbindlich ist. Die Möglichkeit rechtsverbindlicher Konkretisierungen des Artikel 4 Absatz 9 durch Konferenzbeschlüsse wird mit Verweise auf die Autorisierung im Vertragstext grundsätzlich angenommen, wobei die Formulierung im Konferenzbeschluss maßgeblich ist.<sup>190</sup> Der IGH hat dies inzwischen in seinem Gutachten bestätigt.<sup>191</sup> In der Literatur wird mitunter eine Vermutung zugunsten der Rechtsverbindlichkeit der Vorgabe angenommen, solange nicht explizit und eindeutig abschwächende Formulierungen gebraucht werden.<sup>192</sup> Die für den Zeitrahmen relevanten Absätze 23 und 24 der Pariser Begleitentscheidung sprechen von „*Requests [...] Parties to communicate by 2020 a new nationally determined contribution [bzw. to communicate or update by 2020 these contributions] and to do so every five years thereafter*“<sup>193</sup>. Dies erscheint schwächer als die in anderen Vorgaben des Beschlusses gebrauchten Formulierungen „*decides*“ sowie „*shall*“, lässt aber keinen eindeutigen Schluss zu, insbesondere, weil „*requests*“ an anderen Stellen des Beschlusses für zwingende Arbeitsanweisungen an Unterorgane des Vertragsregimes ge-

189 Abs. 23 des Beschlusses, ebd., lässt sich in beide Richtungen lesen und zielt vielmehr darauf ab, dass eine Harmonisierung der NDCs dahingehend hergestellt wird, dass die NDCs aller Vertragsparteien bis 2020 auch Zielsetzungen bis zum Jahr 2030 enthalten.

190 Hier wird vor allem angeführt, dass die Kompetenz rechtsverbindliche Vorschriften zu machen, durch die Formulierung im Vertragstext „*shall [...] in accordance with decision 1/CP.21 and any relevant decisions of the Conference*“ auf die Vertragsparteienkonferenz übertragen wird. Diese muss allerdings nicht zwingend von dieser Kompetenz Gebrauch machen. Es kommt also letztlich auf die Formulierung in den Konferenzbeschlüssen an, siehe Bodansky/Rajamani, *The Issues that Never Die*, CCLR 12 (2018), 184, 186; darauf aufbauend, Doelle, Fn. 141, 7 und 13; ohne weitere Begründung zustimmend auch Saurer, Fn. 99, 150; mit vertiefter Auseinandersetzung in Bezug auf Konferenzbeschlüsse unter der Klimarahmenkonvention allgemein, siehe auch Brunnée, *COPing with Consent: Law-Making Under Multilateral Environmental Agreements*, LJIL 15 (2002), 1, 23 ff.

191 IGH-Gutachten, Fn. 52, Rn. 184: „*The Court observes that in certain circumstances the decisions of these bodies have certain legal effects. First, when the treaty so provides, the decisions of COPs may create legally binding obligations for the parties [...]*“.

192 Siehe, Doelle, Fn. 141, 7 und 13.

193 Während Abs. 23 sich auf solche NDCs bezieht, die lediglich einen Zeitrahmen bis 2025 beinhalten, gilt die Vorgabe des Abs. 24 – hier in Klammern – für NDCs mit einem Zeitrahmen bis 2030, siehe *Adoption of the Paris Agreement*, Fn. 8, S. 5.

braucht wird<sup>194</sup>. Eindeutige Rückschlüsse auf die Rechtsverbindlichkeit lässt auch nicht der Konferenzbeschluss von 2021 zu, der Parteien, die ihre NDC trotz Vorgabe des Jahres 2020 bislang noch nicht eingereicht haben, drängt („*urges*“) ihre NDC baldmöglichst einzureichen.<sup>195</sup> Unter Zugrundelegung der Vermutung einer rechtsverbindlichen Konkretisierung in Abwesenheit offensichtlicher Abschwächung kann wohl eine prozedurale Rechtspflicht angenommen werden. Selbst wenn formal keine Rechtsverbindlichkeit angenommen wird, dürften die später als 2021 eingereichten Aktualisierungen der NDCs jedoch gegen eine klar formulierte normative Erwartung unter Artikel 4 Absatz 9 i.V.m. Abs. 23 und 24 des Pariser Begleitbeschlusses verstoßen haben.<sup>196</sup> Die Frage bleibt aktuell. Während die Vertragsstaatenkonferenz die Erfolgspflicht zur Erneuerung zeitlich konkretisiert hat,<sup>197</sup> bleibt die Zahl der Staaten mit erneuerten Beiträgen auch nach Verstreichen der Frist überschaubar.<sup>198</sup>

## 2. Eindeutigkeit, Transparenz und Verständlichkeit

Artikel 4 Absatz 8 enthält für die Übermittlung von NDCs die zwingende („*shall*“) Vorgabe Informationen bereitzustellen, die zur Eindeutigkeit („*clarity*“), Transparenz („*transparency*“) und Verständlichkeit („*understanding*“) erforderlich sind. Die Bereitstellung der Informationen hat laut Vertragstext in Übereinstimmung mit dem Pariser Begleitbeschluss und allen relevanten, zukünftigen Konferenzbeschlüssen zu erfolgen. Solche Verweise prägen das Pariser Abkommen,<sup>199</sup> sind aber keine neue

194 Vgl. etwa der nur als Anweisung zu verstehende Auftrag an das Sekretariat, den *Synthesis Report* zu aktualisieren, Adoption of the Paris Agreement, Fn. 8, Abs. 19.

195 Glasgow Climate Pact, Fn. 69, Abs. 28.

196 Unter materieller Betrachtung hätten Aktualisierungen der 2015 erstmalig übermittelten Fassungen sogar bereits 2020 eingereicht werden müssen. In der Praxis manifestieren sowohl die formale Sichtweise als auch die materielle Sichtweise auf den Fristbeginn, vgl. unten Tabelle 2.

197 Siehe etwa UNFCCC, *Outcome of the first global stocktake*, Decision 1/CMA.5, FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, 15.3.2024, Abs. 166: „*Parties shall submit to the secretariat their next nationally determined contributions at least 9 to 12 months in advance of the seventh session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement (November 2025)*“.

198 Übersicht erneuerter NDCs abrufbar unter: <https://unfccc.int/ndc-3.0>.

199 Dieses charakteristische Element betont auch Savaresi und verweist auf die Bedeutung des „Paris Rulebook“, Savaresi, *The Paris Agreement and the Future of the Climate Regime: Reflections on an International Law Odyssey*, Conference Paper

Erscheinung im Klimawandelregime<sup>200</sup>. Im Rahmen des Pariser Begleitbeschlusses zum Abkommen hatten die Vertragsparteien lediglich eine bereits in Lima 2014 beschlossene exemplarische Aufzählung von Informationen im Sinne der Norm aufgenommen.<sup>201</sup> Die Aufzählung differenziert zwischen Informationen, die anzugeben sind und solchen, die nach Ermessen angegeben werden können („*as appropriate*“). Insgesamt bleibt die Aufzählung überwiegend allgemein und grenzt damit nicht weiter ein, welche Informationen etwa zum Planungsprozess oder zur Abdeckung durch die Zielsetzung genügen. Eine Konkretisierung in Folgebeschlüssen wurde jedoch laut Pariser Begleitbeschluss angestrebt.<sup>202</sup>

### 3. Harmonisierung von Implementierungszeiträumen

Durch die explizite Nennung im Vertragstext wird ein Element gewissermaßen priorisiert und qualifiziert. Es handelt sich dabei um die Angabe eines Zeitrahmens in NDCs. In Artikel 4 Absatz 10 ist ein an die Vertragsparteienkonferenz gerichtetes Mandat zur Erwägung („*shall consider*“) gemeinsamer Zeiträume für die Umsetzung oder Erreichung der übermittelten Zielsetzungen enthalten. Die Vertragsparteienkonferenz hat sich entsprechend auf die Anwendung gemeinsamer Zeiträume geeinigt.<sup>203</sup> Während die Vertragsparteien den Implementierungs-

---

13/2016, 2016 Annual Conference, Riga, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2912001](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2912001), 8f.

200 Die Leitlinienbeschlüsse durch Vertragsparteienkonferenzen als Rückgrat des Regimes bezeichnend: *French/Rajamani*, *Climate Change and International Environmental Law: Musings on a Journey to Somewhere*, JEL 25 (2013) 437, 445.

201 Im Wortlaut des Beschlusses: „*quantifiable information on the reference point (including, as appropriate, a base year), time frames and/or periods for implementation, scope and coverage, planning processes, assumptions and methodological approaches including those for estimating and accounting for anthropogenic greenhouse gas emissions and, as appropriate, removals, and how the Party considers that its nationally determined contribution is fair and ambitious, in the light of its national circumstances*“, Adoption of the Paris Agreement, Fn. 8, Abs. 27.

202 Ebd., Abs. 28.

203 Common time frames for nationally determined contributions referred to in Article 4, paragraph 10, of the Paris Agreement, Decision 6/CMA.1, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, 19.3.2019, S. 17 (Abs. 2); siehe auch Common time frames for nationally determined contributions referred to in Article 4, paragraph 10, of the Paris Agreement, Decision 6/CMA.3, FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.3, 8.3.2022, S. 3.

zeitraum in ihrer ersten NDC noch frei gewählt haben,<sup>204</sup> sind ab der 2025 einzureichenden NDC Implementierungszeiträume von 5 Jahren vorgesehen.<sup>205</sup> Die Implementierungszeiträume beginnen fünf Jahre nach Übermittlung der NDC. Die Stringenz der Harmonisierung von Implementierungszeiträumen wird ferner durch die Operationalisierung des Transparenzrahmens unter Artikel 13 PA gefördert. Durch die Harmonisierung der anzugebenden Implementierungszeiträume kann zusätzliche Vergleichbarkeit der NDCs hergestellt werden. Im Rahmen von Überprüfungsprozessen und bei der globalen Bestandsaufnahme nach Artikel 14 können so aussagekräftigere Ergebnisse im Hinblick auf die Annäherung an die Kollektivziele des Pariser Abkommen erzielt werden.<sup>206</sup> Aus rechtlicher Perspektive ist zweifelhaft, ob die Beschlüsse der Vertragsparteienkonferenz – selbst im Falle zwingender Formulierung – Rechtsverbindlichkeit beanspruchen können. Der Vertragstext erteilt lediglich ein an die Konferenz gerichtetes Mandat zur Erwägung gemeinsamer Zeiträume. Insbesondere der Abgleich mit der Ermächtigung zu rechtskräftigen Beschlüssen in anderen Artikeln<sup>207</sup> zeigt, dass hier keine Autorität zum Erlass rechtsverbindlicher Vorgaben besteht.<sup>208</sup> Die Formulierung klarer normativer Erwartungen bleibt davon jedoch unberührt.

#### 4. Rechenschaft

Artikel 4 Absatz 13 erlegt den Vertragsparteien eine „Rechenschaftspflicht“ für ihre jeweilige NDC auf. Die weniger stark individualisierende Formulierung „*Parties*“ lässt unklar erscheinen, ob eine kollektive oder individuelle Pflicht gemeint ist. Jedenfalls ist diese in Anbetracht der verbindlichen Formulierung („*shall*“) zwingend. Die Art der Rechenschaft wird im Vertragstext nicht definiert, sondern muss vielmehr aus dem

---

204 Die meisten NDCs enthalten Zeiträume von 5 oder 10 Jahren, beginnend 5 Jahre nach Übermittlung der NDC, vgl. Adoption of the Paris Agreement, Fn. 8, Abs. 23 f.

205 Siehe UNFCCC, *Outcome of the first global stocktake*, Decision 1/CMA.5, FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, 15.3.2024, Abs. 172.

206 Dazu auch *Dagnet/Cogswell*, Setting a Common Time Frame for Nationally Determined Contributions, Working Paper, World Resources Institute (2019), [https://files.wri.org/d8/s3fs-public/setting-common-time-frame-ndc\\_0.pdf](https://files.wri.org/d8/s3fs-public/setting-common-time-frame-ndc_0.pdf), 14.

207 So z. B. Art. 4 Abs. 8, 9 und 10 Pariser Abkommen, in denen die Vertragsparteien unmittelbar adressiert werden und gehalten sind „*in accordance*“ mit Beschlüssen der Vertragsparteienkonferenz zu handeln.

208 Siehe auch *Winkler*, Fn. 57, 244.

Kontext der gesamten Regelung und dem Begleitbeschluss von Paris geschlossen werden.<sup>209</sup> Demnach sollen die Vertragsparteien über verschiedene Fragen Rechenschaft ablegen, die für unterschiedliche Phasen bedeutsam sind:<sup>210</sup> Zunächst muss bereits vor Implementierung klar sein, welche Emissionen und Senken in den NDCs einberechnet sind.<sup>211</sup> So dann soll während der Implementierung der individuellen Zielsetzungen klar sein, wie Fortschritt festgestellt bzw. nachvollzogen werden kann.<sup>212</sup> Schließlich – nach Implementierung – ist zu gewährleisten, dass Erfolg oder Misserfolg der Umsetzung der Ziele festgestellt werden kann. Die Angaben müssen demgemäß unter anderem akkurat, transparent, vollständig, vergleichbar und konsistent sein.<sup>213</sup> Die Beachtung der konkretisierten Vorgaben im Beschluss der Vertragsparteienkonferenz ist grundsätzlich rechtsverbindlich.<sup>214</sup> Einzelne Vorgaben werden jedoch durch Formulierungen wie „*as appropriate*“ oder „*strive to*“ erheblich abgeschwächt.<sup>215</sup> Damit obliegt den Vertragsparteien ihrerseits das Erforderliche zu tun, dass diese Zwecke erfüllt werden können. Durch die Information im Rahmen der Rechenschaft ist nicht nur eine *ex post*-Überprüfung denkbar, sondern auch die Möglichkeit einer *ex ante*-Verwendung, um im laufenden Prozess den Stand der kollektiven Annäherung an die Ziele des Pariser Abkommens zu bewerten.<sup>216</sup>

---

209 Siehe die Konkretisierungen mit unterschiedlich zwingendem Charakter im Pariser Begleitbeschluss, Adoption of the Paris Agreement, Fn. 8, Abs. 31.

210 Vgl. Levin, The Interplay between Accounting and Reporting on Mitigation Contributions under the Paris Agreement, CCLR 3 (2018), 203, 207.

211 Hier geht es vor allem um die Absicherung methodologischer Klarheit und Konsistenz sowie um Vollständigkeit der Angaben von Emissionen und Senken, vgl. Adoption of the Paris Agreement, Fn. 8, Abs. 31, lit. a-d.

212 Vgl. NDC-Leitlinien, Fn. 137, Annex II, S. 12 (Abs. 1d): Hier besteht aufgrund weniger detaillierterer Vorgaben und bedingter Formulierung („*as appropriate*“) allerdings mehr Spielraum zur Umsetzung.

213 Art. 4 Abs. 13 S. 2 Pariser Abkommen.

214 Aus der zwingenden Formulierung „*shall apply the guidance for accounting*“ geht hervor, dass von der Ermächtigung zu rechtsverbindlichen Vorgaben Gebrauch gemacht wird. Zu beachten ist, dass diese Verbindlichkeit erst mit der Übermittlung der zweiten NDC durch die Vertragsparteien in Kraft tritt, siehe Adoption of the Paris Agreement, Fn. 8, Abs. 32; NDC-Leitlinien, Fn. 137, S. 8 (Abs. 13); die Einschätzung teilt auch Doelle, Fn. 141, 13.

215 Siehe NDC-Leitlinien, Fn. 137, Annex II, S. 12.

216 Levin, Fn. 210, 207.

## 5. Implementierungsfortschritt

Ergänzend zur Bereitstellungspflicht bezüglich erforderlicher Informationen zur Klarheit, Transparenz und Nachvollziehbarkeit von NDCs (Artikel 4 Absatz 8) und der Rechenschaftspflicht (Artikel 4 Absatz 13), gilt nach dem erweiterten Transparenzrahmen gemäß Artikel 13 Absatz 7 Buchstabe b eine auf die Implementierung bezogene Informationsbereitstellungspflicht. Mit dieser zwingenden („*shall*“) Vorgabe werden die Vertragsparteien („*Each Party*“) verpflichtet regelmäßig Informationen bereitzustellen, die zur Überprüfung des Fortschritts der Implementierung der NDC bzw. individuellen Zielerreichung erforderlich sind. Ansonsten wird im Wesentlichen auf dem Transparenz- und Informationssystem der Klimarahmenkonvention aufgebaut.<sup>217</sup> Dies betrifft insbesondere die bereits unter der Klimarahmenkonvention geltende Pflicht zur Bereitstellung, die unter Artikel 13 Absatz 7 Buchstabe a gewissermaßen erneuert wird. Diese Bereitstellungspflicht dient letztlich der Ermöglichung einer Fortschrittsbewertung, das heißt, der Bestimmung, ob wie weit die jeweilige Vertragspartei im Hinblick auf die Umsetzung ihrer NDC ist.<sup>218</sup> Da notwendige Voraussetzungen für diese Bewertung teilweise auch durch die Bereitstellungspflicht bei Übermittlung von NDC und die Rechenschaftspflicht geschaffen werden, stehen diese Vorgaben in einem engen Zusammenhang.<sup>219</sup>

Weder der Vertragstext noch die Beschlüsse der Vertragsparteienkonferenzen enthalten Angaben zu den zeitlichen Abständen in denen die Vertragsparteien die erforderlichen Informationen bereitstellen müssen.<sup>220</sup> Darin besteht ein Unterscheid zu der unmittelbar mit der Über-

217 Vgl. Art. 13 Abs. 3 und 4 Pariser Abkommen; siehe hierzu *Mayer*, Transparency Under the Paris Rulebook: Is the Transparency Framework Truly Enhanced?, *Climate Law* 9 (2019), 40, 56 der wesentliche Änderungen gegenüber dem Transparenzrahmen unter der Klimarahmenkonvention weitestgehend darauf beschränkt sieht, dass Entwicklungsländer nun ebenfalls substanziell in die Transparenzvorgaben einbezogen werden; siehe auch *Weikmans/van Asselt/Timmons Roberts*, Transparency Requirements under the Paris Agreement and Their (Un)likely Impact on Strengthening the Ambition of Nationally Determined Contributions (NDCs), *Climate Policy* (2019), 511.

218 *Levin*, Fn. 210, 207 f.

219 Vgl. *Levin*, Fn. 210, 206; die Verbindung zwischen Rechenschaft und Transparenzrahmen wird nicht zuletzt auch durch die instrumentelle Überschneidung deutlich: die Rechenschaft ist maßgeblich über den halbjährlichen Transparenzbericht abulegen, siehe NDC-Leitlinien, Fn. 137, S. 8 (Abs. 17).

220 *Doelle*, Fn. 141, 12 f.

mittlung von NDCs zusammenhängenden Bereitstellungspflicht, da jene an den fünfjährigen Erneuerungszyklus gebunden ist. Hinsichtlich der Rechtsverbindlichkeit gilt gleiches wie zur oben ausgeführten Bereitstellungspflicht.

## II. Konkretisierung der Gestaltungsvorgaben im Post-Paris-Prozess

Ausgehend von der Ermächtigung in Artikel 4 Absatz 8 und Absatz 13 Pariser Abkommen sowie der Aufträge zur Ausarbeitung genauerer Vorgaben im Pariser Begleitbeschluss wurden nach 2015 detaillierte inhaltliche und gestalterische Vorgaben für die NDCs verhandelt. Zuvor waren die bereits im Beschluss der Vertragsparteienkonferenz in Lima 2014 gemachten Vorgaben Grundlage für die Gestaltung der (I)NDCs. Dort waren die Vorgaben für Inhalt und Form der (I)NDCs im Wesentlichen auf die oben bereits dargestellte, exemplarische Aufzählung von überwiegend optionalen Informationen beschränkt:<sup>221</sup>

*„Agrees that the information to be provided by Parties communicating their intended nationally determined contributions, in order to facilitate clarity, transparency and understanding, may include, as appropriate, inter alia, quantifiable information on the reference point (including, as appropriate, a base year), time frames and/or periods for implementation, scope and coverage, planning processes, assumptions and methodological approaches including those for estimating and accounting for anthropogenic greenhouse gas emissions and, as appropriate, removals, and how the Party considers that its intended nationally determined contribution is fair and ambitious, in light of its national circumstances, and how it contributes towards achieving the objective of the Convention as set out in its Article 2“*

Da diese Aufzählung in der Pariser Begleitentscheidung 2015 lediglich wiederholt wurde, stellt sie den maßgeblichen Rahmen für die ersten Fassungen<sup>222</sup> der NDCs dar.

Die mit der weiteren Ausgestaltung zunächst beauftragte *Ad-Hoc Working Group on the Paris Agreement*<sup>223</sup> legte der Konferenz in Bonn

---

221 Lima Call for Action, Decision 1/CP.20, FCCC/CP/2014/10/Add.1, 2.2.2015, Abs. 14.

222 Gemeint sind damit ausdrücklich nicht die ab 2020 aktualisierten Fassungen der ersten NDC.

223 Siehe das Mandat in Adoption of the Paris Agreement, Fn. 8, Abs. 28 und 31.

2017 Optionen für Vorgaben zur Gestaltung von NDCs vor.<sup>224</sup> Erst auf der Konferenz in Katowice 2018 konnte das sogenannte „*Paris Rulebook*“ beschlossen werden, welches die grobe, exemplarische Aufzählung erforderlicher Angaben zu einem vergleichsweise detaillierten Katalog konkretisierte.<sup>225</sup> Das eigentliche *Rulebook* besteht vor allem aus dem Beschluss Nr. 4 der Vertragsparteienkonferenz in Katowice<sup>226</sup> bzw. dessen Annex I und II sowie aus dem Beschluss Nr. 18<sup>227</sup> bzw. dessen Annex, mit denen der genannte Konkretisierungsauftrag des Pariser Begleitbeschlusses vorerst erfüllt wurde.

Grob lässt sich das *Rulebook* in drei für die NDC-Gestaltung relevante Teile unterteilen: zunächst werden die erforderlichen Informationen zur Gewährleistung der Eindeutigkeit, Transparenz und Verständlichkeit der NDC konkretisiert (Beschluss Nr. 4, Annex I); im zweiten Teil die Regeln zur Abrechnung über Emissionen und Abbau im Rahmen der NDC festgelegt (Beschluss Nr. 4, Annex II); schließlich werden weitere Transparenzanforderungen, insbesondere die notwendigen Informationen für die Fortschrittsüberprüfung bei der Implementierung detailliert (Beschluss Nr. 18, Annex). Unmittelbar auf die Gestaltung der NDCs wirkt sich vor allem der erste Teil des *Rulebook* aus. Die Vorgaben zur Abrechnung und Transparenz bei der Überprüfung der Implementierung können sich indirekt auf die Gestaltung auswirken, weil die notwendige Reflektion der Vertragsparteien über ihre methodische Verantwortungspflicht und Berichtspflicht zur Fortschrittsüberprüfung die Vorbereitung und inhaltliche Gestaltung der NDC beeinflussen dürfte.<sup>228</sup> Diese indi-

---

224 Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement, Informal notes prepared under their own responsibility by the co-facilitators of agenda items 3–8 of the Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement, FCCC/APA/2017/L.4/Add.1, 15.11.2017, S. 2ff.; diese wurden jedoch auf der Konferenz in Bonn noch nicht aufgenommen, siehe Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on the second part of its first session, held in Bonn from 6 to 18 November 2017, FCCC/PA/CMA/2017/2, 8.2.2018, S. 5.

225 Siehe eindrücklich zum Vergleich die Übersicht auf <https://www.wri.org/paris-rulebook/paris-rulebook-mitigation-deeper-dive>.

226 NDC-Leitlinien, Fn. 137, S. 6ff.

227 Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement, Decision 18/CMA.1, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, 19.03.2019, S. 18ff.

228 Unmittelbar sind diese Vorgaben auf die Erstellung der Transparenzberichte alle zwei Jahre (Art. 13 Abs. 4) gerichtet, siehe NDC-Leitlinien, Fn. 137, Abs. 17 bzw. Decision 18/CMA.1, Fn. 227, Abs. 10.

rekten Gestaltungsfaktoren werden im Rahmen dieser Untersuchung exemplarisch einbezogen. Insgesamt werden die Vorgaben des *Rulebook* in den Konferenzbeschlüssen als Leitlinien („*guidance*“) <sup>229</sup> bezeichnet.

Für die Anwendung der Vorgaben ist zunächst der nachfolgende Absatz des Beschlusses Nr. 4 wesentlich: <sup>230</sup>

*„Decides that, in communicating their second and subsequent nationally determined contributions, Parties shall provide the information necessary for clarity, transparency and understanding contained in annex I as applicable to their nationally determined contributions, and strongly encourages Parties to provide this information in relation to their first nationally determined contribution, including when communicating or updating it by 2020“*

Damit wird differenziert zwischen der Anwendung auf die formal zweite und folgende NDCs, welche zwingend ist („*shall*“), und auf die Aktualisierung der ersten NDC, welche lediglich stark angeregt wird („*strongly encourages*“). Im Hinblick auf die Regeln zu den anzuwendenden Abrechnungsmethoden („*Accounting*“) wird zunächst vergleichbar mit dem zitierten Absatz auf entschieden, dass eine Anwendung der in Annex II aufgeführten Vorgaben für die zweite und folgende NDCs verbindlich ist. Anders als oben wird bei den Abrechnungsmethoden jedoch eine deutlich schwächere Formulierung für die Berücksichtigung in den aktualisierten ersten NDCs gewählt: „*Parties may elect to apply such guidance to their first nationally determined contribution*“. <sup>231</sup>

Der Katalog zielt auf eine Erhöhung der Bestimmtheit der Zielsetzung, Überprüfbarkeit der Referenzpunkte und Implementierung, Transparenz nationaler Entscheidungsprozesse, Vollständigkeit technischer Angaben sowie eine Begründung des Ambitionslevels. Im Einzelnen sind die Vertragsparteien angehalten, über folgende Aspekte Auskunft zu geben:

---

229 Etwa ebd. Abs. 8 und Überschrift vor Abs. 11.

230 NDC-Leitlinien, Fn. 137, Abs. 7.

231 Ebd. Abs. 14.

Tabelle 1

| <b>Erforderliche Angaben in NDCs gemäß Paris Rulebook</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>I. DIREKTE GESTALTUNGSVORGABEN (ANNEX I)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p>QUANTIFIZIERBARE INFORMATIONEN ZUM BEZUGSPUNKT</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Bezugs- und Basisjahr; numerischer Reduktionswert; Quellen für verwendete Daten zur Quantifizierung; Umstände unter denen Referenzindikatoren aktualisiert werden</li> </ul>                                                                                                                  |
| <p>ZEITRAHMEN UND/ODER ZEITRÄUME ZUR IMPLEMENTIERUNG</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Start- und Enddatum gem. Konferenzbeschluss</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p>ANWENDUNGS- UND GELTUNGSBEREICH (UMFANG UND ABDECKUNG)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Generelle Beschreibung des Ziels; Auflistung der von der NDC umfassten Sektoren, Treibhausgase, Kategorien und Datengrundlagen; Berücksichtigung der Abrechnungsregeln zu Einbeziehung und Ausschluss bestimmter Treibhausgase; Klimaschutzeffekte aus Anpassungsmaßnahmen</li> </ul> |
| <p>PLANUNGSPROZESSE</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Zur Vorbereitung der NDC und Implementierungspläne: Institutioneller Rahmen, Öffentlichkeitsbeteiligung, Einbeziehung lokaler und indigener Bevölkerung, Geschlechtersensibilität, Nationale Umstände, Bewährte Praktiken, Prioritäten; Berücksichtigung der globalen Bestandsaufnahme</li> </ul>                           |
| <p>ANNAHMEN UND METHODIK</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Annahmen und methodologische Ansätze zur Abrechnung von Emissionen und Abbau sowie zur Abrechnung für Implementierungsvorhaben; Intention der Nutzung des Art. 6-Mechanismus</li> </ul>                                                                                                                                |
| <p>FAIRNESS- UND AMBITIONSERWÄGUNGEN</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Erwägungen, inwiefern die Vertragspartei ihre NDC gem. nationaler Umstände als fair und ambitioniert betrachtet; ggf. wie diese die Primärverantwortung von Industriestaaten reflektiert</li> </ul>                                                                                                        |
| <p>BERÜCKSICHTIGUNG DER PARISER KLIMAZIELE</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Erwägungen, inwiefern die Ziele und Maßnahmen zur Einhaltung der kollektiven Ziele des Pariser Abkommens (End- und Zwischenziele) sowie der Rahmenkonvention beigetragen</li> </ul>                                                                                                                  |
| <b>II. RELEVANTE INDIREKTE GESTALTUNGSFAKTOREN (ANNEX II &amp; ANNEX BESCHLUSS NR. 18)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– Abrechnung von Emissionen und Abbau im Einklang mit Methoden und Messgrößen des IPCC</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– Methodische Konsistenz zwischen Übermittlungs- und Implementierungsprozess bzgl. der NDC; Meldung von Abweichungen</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                       |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– Einbeziehung aller Kategorien von Emissionen und Abbau solcher in der NDC ist anzustreben; sofern eine Quelle, Senke oder Aktivität einmal einbezogen wurde, ist sie auch weiterhin einzubeziehen</li> </ul>                                                                                                                                        |

|                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| – Falls bestimmte Kategorien von Emissionen oder Abbau ausgenommen sind, ist dies zu begründen                      |
| – Schilderung der Wirkung nationaler Umstände auf THG-Emissionen und Abbau                                          |
| – Detaillierte Darlegung der Indikatoren, die zur Fortschrittsüberprüfung bei der Implementierung angewendet werden |
| – Erläuterung, wie Doppelzählungen vermieden wurden (u. a. mit Blick auf Art. 6 des Abkommens)                      |

Die Bereitstellung der erforderlichen Informationen ermöglicht im Zweifel erst die Bestimmung von Inhalt und Reichweite einer individuellen Zielsetzung in NDCs und ist somit Grundvoraussetzung für spätere Rechenschafts- und Überprüfungsvorgänge.<sup>232</sup> Daher haben der Detailgrad der Vorgabe und die Einhaltung des vorgegebenen Detailmaßes besondere Bedeutung. Im Hinblick auf die Rechtsverbindlichkeit sind für die Bewertung, genauso wie bei den Konkretisierungen zum Erneuerungszyklus,<sup>233</sup> die Frage der aus dem Vertrag auf Beschlüsse der Konferenz delegierten Rechtskraft und sodann die Frage nach dem tatsächlichen Gebrauch dieser Ermächtigung entscheidend.<sup>234</sup> Aufgrund der zwingenden Formulierung („*shall provide*“) im Hinblick auf die Bereitstellung der Informationen ist wohl vom Gebrauch der Ermächtigung auszugehen. Damit kann das *Rulebook* grundsätzlich auch nach den allgemein anerkannten Regeln der Vertragsauslegung Rechtsverbindlichkeit beanspruchen.<sup>235</sup> Dies hat das IGH-Gutachten nun explizit bestätigt.<sup>236</sup> Beachtlich ist aber, dass durch Formulierungen, wie „*as applicable*“ oder „*as appropriate*“ an diesen Stellen ein Spielraum für Abweichungen durch die Vertragsparteien verbleibt.

Die Vorgaben des *Rulebook* sind darüber hinaus abgestimmt auf weitere Vorschriften des Abkommens sowie seine Überprüfungs- und Planungsinstrumente. Es schafft eine enge Verbindung zur Vorgabe des Pariser Abkommens, gemeinsame Zeitrahmen für NDCs zu setzen (Art. 4

232 Vgl. Levin, Fn. 210, 204 und 207.

233 Siehe oben unter Zweites Kapitel.A.I.1.

234 Vgl. Doelle, Fn. 141, 7; sowie Saurer, Fn. 99, 150.

235 Zu diesem Ergebnis – mit Differenzierung für einzelne Leitlinien – kommt Minnerop, The Legal Effect of the ‚Paris Rulebook‘ under the Doctrine of Treaty Interpretation, in: Cameron u. a. (Hrsg.), Global Energy in Transition: Towards rules-based multilateral governance of generation, markets and investment, u. a. Oxford 2021, S. 101.

236 Siehe IGH-Gutachten, Fn. 52, Rn. 184 und 248.

Abs. 10). Naturgemäß bestehen große Überschneidungen zwischen den auf die Übermittlung der NDCs bezogenen Vorgaben des *Rulebook* und dem *enhanced transparency framework* (Art. 13). Zudem ist die Erforderlichkeit von Informationen in NDCs auch auf das Mandat der technischen Überprüfung (*technical expert review*, Art. 13 Abs. 11) abgestimmt. Gleiches gilt auch für den Artikel 15-Mechanismus und die globale Bestandsaufnahme (Art. 14), dessen explizite Berücksichtigung für die selbstbestimmten Reduktionsziele das *Rulebook* als inhaltliches Element der nachfolgenden NDC vorgibt. Neben einer Ausdifferenzierung der Ziele werden voraussichtlich insbesondere die „Fairness- und Ambitionserwägungen“ sowie die Angaben zur „Berücksichtigung der Pariser Klimaziele“ (siehe Tabelle 1) durch die Lehren der ersten globalen Bestandsaufnahme geprägt, indem die Parteien begründen müssen, wie sich die eigenen Ziele und Maßnahmen etwa zum Aufruf zur Abkehr von fossilen Energieträgern in den Energiesystemen oder zur Verdreifachung der weltweiten Kapazität erneuerbarer Energien verhalten.<sup>237</sup> Gleiches gilt für die einvernehmliche Fokussierung auf die 1,5°-Schwelle.<sup>238</sup>

Insgesamt besteht mit den konkreteren Informationsanforderungen des *Paris Rulebook* und ihrer übersichtlichen tabellarischen Darstellung eine Grundlage für eine Harmonisierung von NDCs. Die Stärke des Harmonisierungsdrucks wurde zunächst zum einen dadurch gehemmt, dass die Anwendung auf die ersten NDCs lediglich „empfohlen“ wurde und erst ab der formalen zweiten NDC zwingend erforderlich war. Dieses Hemmnis ist erst mit zweiten Aktualisierungsrunde 2025 – sogenannte NDC 3.0 –<sup>239</sup> endgültig beseitigt, wenngleich bereits viele NDCs der ersten Aktualisierungsrunde von 2020 – sogenannte NDC 2.0 – der Empfehlung entsprechen.<sup>240</sup> Zum anderen wird der Harmonisierungsdruck

237 Daneben werden die Vertragsparteien aufgerufen, sich an diversen weiteren globalen Maßnahmen und Zielen zu beteiligen, siehe UNFCCC, *Outcome of the first global stocktake*, Decision 1/CMA.5, FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, 15.3.2024, v. a. Abs. 28; vgl. hierzu Umweltbundesamt, *Reflecting the Global Stocktake mitigation efforts in NDCs*, Discussion Paper, 2024, [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/factsheet\\_reflecting\\_the\\_global\\_stocktake\\_bf.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/factsheet_reflecting_the_global_stocktake_bf.pdf), S. 5 ff.

238 Siehe ebd., Abs. 39, sowie Erstes Kapitel Abschnitt A.I.

239 Die Bezeichnungen NDC 1.0-3.0 sind inoffiziell, aber üblich, siehe etwa die Übersicht des Sekretariats unter: [https://unosd.un.org/sites/unosd.un.org/files/session\\_12\\_juhi\\_ictu\\_guidance.pdf](https://unosd.un.org/sites/unosd.un.org/files/session_12_juhi_ictu_guidance.pdf).

240 Siehe dazu genauer mit Verweis auf die NDC-Syntheseberichte unter Abschnitt C.III.3.

dadurch abgeschwächt, dass einige Bestandteile des Katalogs mit äußerst weit reichender Flexibilität versehen sind.<sup>241</sup>

### III. Dynamische Interaktion von Gestalt, Gestaltungsrahmen und Überprüfungsmechanismen

Die Weiterentwicklung des Gestaltungsrahmens für NDCs durch die Vertragsparteienkonferenz des Pariser Abkommens ist gemäß Artikel 4 Absätze 8, 9, 11 und 13 Pariser Abkommen („*in accordance with [...] any relevant decision of the Conference*“; „*in accordance with guidance adopted by the Conference*“) zeitlich nicht begrenzt. Das Abkommen selbst sieht vor, dass die Vertragsparteienkonferenz unter Berücksichtigung möglicher Mängel in der gegenwärtigen Gestaltung von NDCs weitere Rahmenvorgaben für diese in Form von Beschlüssen der Konferenz errichtet und so unmittelbar Einfluss auf Form und Verfahren der NDCs nimmt. Im Konferenzbeschluss von Katowice wurde noch einmal bekräftigt, dass Anpassungen des *Paris Rulebook* oder weitere Konkretisierungen in bestimmten Abständen erwogen und gegebenenfalls beschlossen werden sollen.<sup>242</sup> Anpassungen sind nicht nur durch Erweiterungen oder Korrekturen der inhaltlichen und formellen Anforderungen denkbar, sondern auch mit Blick auf die Verbindlichkeit bereits formulierter Erwartungen.

In jedem Fall kann von einer verankerten, fortlaufenden und vor allem gegenseitigen Responsivität und Einflussnahme zwischen Pariser Abkommens bzw. Vertragsorganen und den NDCs mit Blick auf deren Gestaltung gesprochen werden. Zum einen soll die Vertragsparteienkonferenz durch fortlaufende Überprüfung und Anpassung der Rahmenbedingungen auf die Gestaltung von NDCs einwirken. Zum anderen kann die Gestaltung der NDCs die Arbeit und Effektivität der drei zentralen Überprüfungsmechanismen des Abkommens prägen. Zum Verständnis der möglichen Dynamik zwischen NDCs und vertraglichen Überprüfungsmechanismen, werden diese in ihren Wesenszügen kurz dargestellt:

---

241 Nicht in wenigen Fällen, wie etwa unter NDC-Leitlinien, Fn. 137, Annex I, Abs. 5c, werden mehrere Abschwächungen in einer „Vorgabe“ aneinandergereiht: „*If applicable, information on how the Party will take into account existing methods [...], as appropriate*“.

242 „*Decides to continue consideration of further guidance on features of nationally determined contributions at its seventh session (2024)*“, siehe NDC-Leitlinien, Fn. 137, Abs. 20.

Der Artikel 15-Mechanismus besteht aus einem relativ unabhängigen Expertenausschuss,<sup>243</sup> welcher unter Berücksichtigung des CBDR-Prinzips<sup>244</sup> vor allem überprüft, ob eine NDC gemäß den Vorgaben des Pariser Abkommens übermittelt und beibehalten wurde.<sup>245</sup> Im Mittelpunkt steht also die Überprüfung der prozeduralen Verpflichtungen; eine substantielle Überprüfung der Ambition oder Fairness einzelner NDCs ist durch das Mandat ausgeschlossen.<sup>246</sup> Neben nicht-konfrontativen parteibezogenen Erörterungen können in Abstimmung mit der Vertragsparteienkonferenz systemische Überprüfungen erfolgen, beispielsweise zu kollektiven Versäumnissen.<sup>247</sup> Letztere können sich auch auf nicht rechtsverbindliche kollektive Vorgaben erstrecken.<sup>248</sup> Nach den Verfahrensrichtlinien sind die Entscheidungen des Ausschusses in den Jahresberichte grundsätzlich öffentlich zu machen.<sup>249</sup> Die vom Ausschuss empfohlenen Maßnahmen gegenüber einer Vertragspartei müssen unterstützungs- und empfehlungsorientiert sein und „angemessen“ („*appropriate*“) im Verhältnis zur Rechtsnatur der Vorgabe.<sup>250</sup> In Anbetracht dieses Mandats soll der Ausschuss vor allem eine effektive Kontrolle der Einhaltung der zentralsten – rechtsverbindlichen – prozeduralen Pfeiler des normativen Rahmens für NDCs bezwecken. Es bleiben jedoch beachtliche Lücken bei der Überprüfung weiterer wesentlicher Vorgaben des NDC-Rahmens, etwa bezüglich der Informationsbereitstellungspflicht nach Artikel 4 Absatz 8 oder der

---

243 Vgl. Art. 15 Abs. 2 S. 1 Pariser Abkommen; siehe ferner *Doelle*, Compliance in Transition: Facilitative Compliance Finding its Place in the Paris Climate Regime, CCLR 12 (2018), 229, 230 f. und 232; ausführlich auch *Zihua/Voigt/Werksman*, Facilitating Implementation and Promoting Compliance With the Paris Agreement Under Article 15: Conceptual Challenges and Pragmatic Choices, Climate Law 9 (2019), 65, 73 ff.

244 Siehe Art. 15 Abs. 2 S. 2 Pariser Abkommen.

245 Modalities and Procedures for the effective operation of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement, Decision 20/CMA.1, Annex, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, 19.3.2019 [im Folgenden: Artikel 15-Richtlinien], Abs. 22.

246 Ebd., Abs. 23 („*The consideration [...] will not address the content of the contributions [...]*“).

247 Artikel 15-Richtlinien, Fn. 245, Abs. 32 f.

248 Siehe *Doelle*, Fn. 243, 230.

249 Siehe Rule 14 (2) Rules of procedure of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2022/L.1, 14.11.2022.

250 Siehe Art. 15 Abs. 2 S. 1 Pariser Abkommen sowie Artikel 15-Richtlinien, Fn. 245, Abs. 28 und 30; vgl. *Zihua/Voigt/Werksman*, Fn. 243, 72 und 79 ff.

individuelle Rechenschaftspflicht nach Artikel 4 Absatz 13.<sup>251</sup> Auch die Verhaltenspflicht zur zielstrebigen Implementierung nach Artikel 4 Absatz 2 kann vom Ausschuss zumindest inhaltlich nicht überprüft werden. Allerdings kann zum Beispiel überprüft werden, ob die inzwischen weitreichenden Anforderungen an die Angaben zum Implementierungsfortschritt in den ab Ende 2024 fälligen Zweijahresberichten (*Biennial Transparency Reports*) eingehalten wurden.<sup>252</sup>

Gewissermaßen vorgeschaltet ist diesem Mechanismus die unter dem Transparenzrahmen festgelegte technische Überprüfung der Einhaltung der Transparenzvorgaben für NDCs nach Artikel 13 Absatz 7 Buchstabe b sowie ein multilateraler Fortschrittsdialog (*facilitative, multilateral consideration of progress* – FCMP).<sup>253</sup> Das Mandat der technischen Überprüfung ist in zweifacher Hinsicht stark begrenzt: es betrifft lediglich die Bereitstellung der Informationen zur Überprüfbarkeit der Implementierung von NDCs und die Kontrolle ist strikt technischer Natur, kann also keinerlei Wertung enthalten.<sup>254</sup> Dennoch ist die Überprüfung als Grundlage für Teile der weitergehenden Kontrolle des Artikel 15-Ausschusses geeignet.<sup>255</sup> Im Hinblick auf die vom Artikel 15-Mechanismus nicht erfassten Informationsbereitstellungspflichten wird durch die technische Überprüfung ebendieser immerhin diese Lücke – vorbehaltlich der genannten Einschränkungen des Mandats – gefüllt.

Der dritte NDC-Überprüfungsmechanismus des Abkommens ist die im 5-Jahres-Zyklus durch die Vertragsparteienkonferenz selbst vorgenommene globale Bestandsaufnahme („*global stocktake*“), die im Wesentlichen eine Einschätzung beinhaltet, inwiefern gegenwärtige NDCs und

251 Siehe Zihua/Voigt/Werksman, Fn. 243, 86f.

252 Zu den Vorgaben, siehe UNFCCC, Decision 5/CMA.3, *Guidance for operationalizing the modalities, procedures and guidelines for the enhanced transparency framework referred to in Article 13 of the Paris Agreement*, FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.2, 8.3.2022, Abs. 1.

253 Siehe UNFCCC, Decision 18/CMA.1, *Modalities, Procedures and Guidelines for the Transparency Framework for Action and Support Referred to in Article 13 of the Paris Agreement*, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, 19.3.2019, Annex.

254 Vgl. zum stark begrenzten Mandat, Rouxel, *The Paris Rulebook's Rules on Transparency: A Compliance Pull?*, CCLR 14 (2020), 18, 32 m.w.N.; vgl. auch das Mandat, *Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement*, Decision 18/CMA.1, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, 19.3.2019, Abs. 146 ff.

255 Darauf deutet die Formulierung in den Artikel 15-Richtlinien klar hin, siehe dort, Fn. 245, Abs. 22 (b); vgl. auch Doelle, Fn. 243, 238.

deren Implementierung in Anbetracht der Pariser Klimaziele hinreichend sind.<sup>256</sup> Sie wurde erstmals 2023 abgeschlossen.<sup>257</sup> Im Unterschied zu den anderen Überprüfungsmechanismen ist die Bestandsaufnahme nicht auf bestimmte Vorgaben beschränkt und hat außerdem einen Fokus auf den kollektiven und nicht den individuellen Bemühungen.<sup>258</sup> Die Arbeit des Artikel 15-Ausschusses kann wesentlich zur globalen Bestandsaufnahme betragen.<sup>259</sup> Auch die Ergebnisse der technischen Überprüfung und die wissenschaftlichen Erkenntnisse des IPCC, insbesondere seine Sachstandsberichte, sind zentrale Erkenntnisquellen für die Beurteilung der kollektiven Zielannäherung.

Die drei Überprüfungsmechanismen bilden angesichts ihrer jeweiligen Autorität bzw. dem Umfang ihres jeweiligen Mandats ein ineinandergreifendes Gefüge. Zunächst schafft die rein technische Expertenüberprüfung und der FCMP-Dialog Vergleichbarkeit und Transparenz. Daran schließt sich eine wertende Identifikation von individuellen – ausnahmsweise auch systemischen – prozeduralen Mängeln der Klimaschutzbeiträge und abhelfender Handlungsoptionen durch den Art. 15-Ausschuss an. Schließlich werden die Erkenntnisse im Rahmen der globalen Bestandsaufnahme zur kollektiven Zielerreichung aggregiert und durch das höchste Vertragsorgan in globale Maßnahmen und Ziele übersetzt, die Vertragsparteien in künftigen NDCs zwingend berücksichtigen müssen. Gerade bei der globalen Bestandsaufnahme wird die dynamische Interaktion zwischen Gestaltung der NDCs und vertraglichen Überprüfungsmechanismen deutlich. Denn einerseits ist die Effektivität der Überprüfung maßgeblich von der Gestaltung der einzelnen NDCs abhängig, die wiederum von der Qualität des Gestaltungsrahmens abhängt. Andererseits muss die Gestaltung der einzelnen NDCs an der globalen Bestandsaufnahme ausgerichtet werden.<sup>260</sup>

---

256 Siehe Art. 14 Pariser Abkommen; sowie der genauer definierte Auftrag, Matters relating to Article 14 of the Paris Agreement and paragraphs 99–101 of decision 1/CP.21, Decision 19/CMA.1, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, 19.3.2019.

257 Siehe UNFCCC, *Outcome of the first global stocktake*, Decision 1/CMA.5, FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, 15.3.2024.

258 Ebd., Abs. 14 und 35 ff.

259 Vgl. Doelle, Fn. 243, 238.

260 Siehe Art. 4 Abs. 9 sowie Art. 14 Abs. 3 Pariser Abkommen („*The outcome of the global stocktake shall inform Parties in updating and enhancing [...] their actions [...]*“).

## B. Rechtliche Bindungswirkung von NDCs

Weder Artikel 3 noch Artikel 4 des Pariser Abkommen treffen Aussagen dazu, welche formale Rechtsstellung NDCs im Vertragsregime einnehmen. Seit der Festlegung auf dieses Instrument auf der Vertragsparteienkonferenz in Warschau 2013<sup>261</sup> wird daher diskutiert, ob die NDCs formal außerhalb oder innerhalb des Pariser Abkommens stehen, internationaler oder nationaler Natur sind (I) und vor allem, ob sie als im Ganzen oder in einzelnen Inhalten Rechtsverbindlichkeit beanspruchen können (II).<sup>262</sup>

### I. Zwischenebene des internationalen und nationalen Klimarechts

Durch die Vorgaben zur Erarbeitung, Übermittlung und Beibehaltung von NDCs im Pariser Abkommen und die dynamische Einbindung in die Vertragsmechanismen, wird die individuelle Zielsetzung, die sich eigentlich auf den nationalen Einflussbereich bezieht, auf die Ebene der internationalen Politik und des Völkerrechts gehoben. Wie zuvor beschrieben, greift diese Internationalisierung nicht erst beim Schritt der Übermittlung. Durch seine normativen Erwartungen für den Erarbeitungs- und Beibehaltungsprozess beansprucht das Vertragsregime eine – unterschiedlich invasive – Begleitung des gesamten NDC-Prozesses. Gleichwohl ist der Schritt der Übermittlung von herausragender Bedeutung, weil der Vertragspartei der Zugriff auf die eigene NDC zu einem gewissen Maße entzogen bzw. eingeschränkt wird: Insbesondere durch das Verschlechterungsverbot<sup>263</sup> ist die NDC und ihre Inhalte nach der öffentlichen Zugänglichmachung nahezu änderungsfest. Eine Änderung ist nur noch nach den Regeln des Abkommens und unter Einhaltung der

261 Siehe Further advancing the Durban Platform, Fn. 136, Abs. 2b.

262 Vgl. bereits ebd. („without prejudice to the legal nature of the contributions, in the context of adopting a protocol legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention“); zur Diskussion mit einem Überblick zum damaligen Verhandlungsstand und m.w.N., vgl. Legal Response Initiative, Briefing Paper 3/14 (2014), <https://legalresponse.org/legaladvice/nationally-determined-contributions-ndcs>, S. 3; sowie ausführlicher Bodansky/Rajamani, Key Legal Issues in the 2015 Climate Negotiations, Centre for Climate and Energy Solutions (2015), [www.c2es.org/document/key-legal-issues-in-a-2015-climate-agreement](http://www.c2es.org/document/key-legal-issues-in-a-2015-climate-agreement), 3f.

263 Zu einem solchen vereinen sich die Rechtspflichten und normativen Erwartungen, die unter Erstes Kapitel.C.II, III.3. und IV beschrieben wurden.

vorgesehenen formalen Prozesse möglich. Aus dieser Perspektive wird klar, dass NDCs jedenfalls ab Übermittlung zu einem Teil des internationalen Vertragsregimes werden, mit dem vertragliche Mechanismen, wie die globale Bestandsaufnahme, verzahnt sind. Es läge zwar in Anbetracht der normativen Grundlagen in Artikel 4 des Pariser Abkommens und der vorausgegangenen Bestimmung des Instruments durch die Vertragsparteienkonferenz nahe, NDCs ausschließlich als Vertragsinstrument zu betrachten. Diesem Eindruck ist aber entgegenzuhalten, dass sie formal gerade nicht in den Vertrag aufgenommen wurden, beispielsweise als Annex oder in den Beschlüssen der Vertragsparteienkonferenz.

Zudem entstehen die Inhalte der NDC zunächst im Rahmen nationaler Politikgebungsprozesse und nach den institutionellen und substantziellen Regeln des nationalen Rechts. Wesentliche Rahmenfaktoren (z. B. Entscheidungskompetenzen oder Art und Maß der Beteiligung von staatlichen Organen und nichtstaatlichen Akteuren) und Inhalte (z. B. Höhe der gesamtwirtschaftlichen und sektoralen Reduktionsbeiträge oder zweckmäßige Reduktionsmaßnahmen und Bedingungen für die Erfüllung der Ziele) sind maßgeblich durch nationales Recht und nationale Politik bestimmt, auch wenn internationale Erwartungen darauf gerichtet sind. NDCs werden somit auch vom nationalen politischen Prozess strukturiert und strukturieren umgekehrt auch selbst den weiteren innerstaatlichen Politikgebungsprozess. Sie können in diesem Sinne auch als nationale Klimaschutzpläne und damit innerstaatliches Instrument angesehen werden.

Aufgrund der Bedeutung und Verzahnung des Instruments auf beiden Ebenen, nehmen NDCs bereits ihrer Natur nach eine Doppelrolle ein, die sowohl in das internationale Klimawandelrecht eingebettet ist, als auch durch das nationale Recht mitgestaltet wird. Dadurch, dass NDCs (formal) kein Bestandteil des Abkommens sind und ein Spielraum individueller Gestaltung besteht, kommt ihnen ein eigener Charakter zu. Rechtlich könnten sie daher als eine Art Zwischenebene des Klimawandelrechts erscheinen, die den völkervertraglichen Normen und denen des nationalen Rechts zwischengeschaltet ist.

## II. Relativ rechtsverbindliches Instrument

Vor dem Hintergrund des eigenen Charakters der NDCs muss von der häufig gestellten Frage einer vertragsrechtlichen Pflicht der Einhaltung bzw. Implementierung der Ziele in NDCs<sup>264</sup> die Frage nach der Rechtsnatur der NDCs differenziert werden. Denkbar wäre, dass NDCs selbst als Quelle des Völkerrechts oder des nationalen- bzw. Unionsrechts Rechtspflichten für Vertragsparteien begründen.<sup>265</sup>

### 1. Unmittelbar als völkerrechtliche Selbstverpflichtung

Die völkerrechtliche Natur von NDCs ist in der Literatur umstritten. Die wesentlichen Positionen lassen bereits frühe Bewertungen in der Fachliteratur erkennen: *Viñuales* ging in seiner ersten Bewertung des Vertrages davon aus, dass NDCs sowohl bindende unilaterale Akte als auch mögliche Folgeübereinkünfte der Vertragsparteien im Sinne von Artikel 31 Absatz 3 Buchstabe a der Wiener Vertragsrechtskonvention darstellen könnten.<sup>266</sup> *Savaresi* reagierte mit dem Hinweis, dass hierzu die Absicht („*intention*“) bzw. der Rechtsbindungswille („*will to be bound*“) fehle.<sup>267</sup> Beide Positionen wurden seither kaum vertieft.<sup>268</sup>

Vorgelagert zur Bewertung der Rechtsverbindlichkeit ist zunächst festzustellen, dass die Vorgaben zu NDCs im Pariser Abkommen diese eindeutig als *unilaterale* Erklärungen der Vertragsparteien kennzeichnen.<sup>269</sup> Es fehlt sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Betrachtung

---

264 *Bodansky/Rajamani* sehen die Rechtsnatur von NDCs im Wesentlichen auf diese Frage beschränkt, deuten aber zumindest an, dass die „*characteristics of the documents in which [NDCs] are housed would ordinarily attach to the contributions*“, siehe Fn. 262, 3 f.; auch *Böhringer* geht nicht weiter auf die Möglichkeit der Rechtsverbindlichkeit als eigenständiges Instrument ein und schließt vielmehr aus der Nichtfestlegung einer Rechtsverbindlichkeit des Inhalts von NDCs im Vertragstext, dass diese insgesamt nicht rechtsverbindlich sein können, siehe *Böhringer*, Fn. 100, 780.

265 Zu dieser Frage hat sich das IGH-Gutachten vom Juli 2025 nicht positioniert, sondern NDCs lediglich im Rahmen des Pariser Abkommens vertragsrechtlich eingeordnet.

266 *Viñuales*, Fn. 126.

267 *Savaresi*, Fn. 199, 12; *dies.* ebenso bereits in Fn. 14.

268 Mit eingehender Beschäftigung eigentlich nur *Mayer*, Fn. 62, Rn. 4.54; sowie *ders.*, Fn. 163.

269 Insbesondere die Möglichkeit zur unilateralen Änderung einer bestehenden NDC gem. Art. 4 Abs. 11 Pariser Abkommen macht dies deutlich.

an einem Element der Auseinandersetzung mit bzw. der Einwirkung oder gar Zustimmung anderer Vertragsparteien auf die NDC einer Partei. Eine übermittelte NDC muss vom Sekretariat der Klimarahmenkonvention so angenommen werden, wie sie übersendet wird und es findet keine entsprechende Prüfung einer einzelnen NDC durch die Vertragsparteienkonferenz statt.<sup>270</sup> Damit erscheint die Annahme der Möglichkeit von Folgeübereinkünften zwischen Vertragsparteien in Bezug auf die konkreten NDCs eher abwegig. Es dürfte sich vielmehr um spätere Übereinkünfte bei der Anwendung des Vertrags nach Artikel 31 Absatz 3 Buchstabe b der Wiener Vertragsrechtskonvention handeln.<sup>271</sup>

Eine eigene (Völker-)Rechtsquelle wären NDCs aber nur, wenn diese einem rechtsgültigen Versprechen des jeweiligen Völkerrechtssubjekts entsprächen.<sup>272</sup> Voraussetzung für die Rechtsverbindlichkeit eines solchen Versprechens ist vor allem die Kompetenz des erklärenden Organs, die Bestimmtheit des Inhalts und ein bestehender Rechtsbindungswille.<sup>273</sup> Wie der Internationale Gerichtshof (IGH) ausgeführt hat, liegen entsprechende Indizien vor, sofern es sich um eine offizielle Erklärung der Regierung handelt und die Umstände, der politische Kontext der Bekanntgabe sowie Natur und Charakter der Erklärung darauf hindeuten.<sup>274</sup> NDCs werden auf offiziellem Wege durch die Regierung des jeweiligen Staates bzw. durch die EU Kommission an das Sekretariat der Klimarahmenkonvention übermittelt. Zwar werden hinsichtlich der inhaltlichen Bestimmtheit erhebliche Unterschiede zwischen Staaten und zwischen einzelnen Zielvorgaben beobachtet,<sup>275</sup> allerdings kann durch

---

270 Das Sekretariat prüft lediglich, ob das Dokument technisch intakt ist, siehe *Rajamani/Brunnée*, Fn. 125, 548.

271 Siehe etwa *Will*, *Differentiation in the NDCs to the Paris Agreement – A Legal and Empirical Analysis*, CCLR 16 (2022), 56.

272 Siehe dazu m.w.N. *Arnauld*, *Völkerrecht*, 4. Aufl., München 2019, S. 116; bzgl. der „Ihlen-Erklärung“: Ständiger Internationaler Gerichtshof, Urteil vom 5. 4. 1933, *Legal Status of Eastern Greenland (Denmark v. Norway)*, PCIJ Ser. A/B 53 (1933), 22, 71.

273 International Law Commission (ILC), *Guiding Principles Applicable to Unilateral Declarations of States Capable of Creating Legal Obligations*, with Commentaries Thereto, *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, Band II, Teil 2, Prinzipien 1, 4 und 7; siehe auch *Arnauld*, Fn. 272.

274 Vgl. IGH, Urteil vom 20. 12. 1974, *Nuclear Tests (Australia v. France und New Zealand v. France)*, ICJ Rep. 1974, 253, Abs. 46; vgl. auch ILC, Fn. 273, Prinzip 3.

275 *Averchenkova/Matikainen*, *Climate Legislation and International Commitments*, in: *Averchenkova/Fankhauser/Nachmany (Hrsg.)*, *Trends in Climate Change Le-*

die Konkretisierung der inhaltlichen Vorgaben des Abkommens,<sup>276</sup> davon ausgegangen werden, dass zukünftige NDCs hinreichend klare und damit überprüfbare Klimaschutzziele bestimmen.<sup>277</sup> Auch die förmliche Erscheinung der NDCs sowie der durch prozedurale Vorgaben in gewisser Weise formalisierte Erarbeitungsprozess hat starke Ähnlichkeit mit der Schaffung von anderen Rechtsquellen. Ob die förmliche Erscheinung eher die eines Berichts ist oder die einer Entscheidung mag allerdings aufgrund der Gestaltungsspielräume von Partei zu Partei variieren.<sup>278</sup> Entscheidend für die Beurteilung ist letztlich, ob in diesen Indizien oder durch weitere Beobachtungen ein Wille zur Rechtsbindung oder – im Gegenteil – Unverbindlichkeit zum Ausdruck kommt.

Entscheidende Rückschlüsse auf den Rechtsbindungswillen könnten möglicherweise aus der Betrachtung der die NDCs betreffenden Regelungen im Pariser Abkommen gezogen werden. Durch die Akzeptanz der Rechenschaftsregelung in Artikel 4 Absatz 13 und der Beibehaltungsbzw. Implementierungsregelung in Artikel 4 Absatz 2 und Absatz 11 haben die Vertragsparteien einer bestimmten Verantwortlichkeit für die gemachten Angaben, einer Verhaltenspflicht zugunsten eines zielstrebigem Verfolgens der angekündigten Ziele und Maßnahmen sowie einem Verschlechterungsverbot zugestimmt. Ferner baut die Idee von NDCs auf dem Gedanken der Vertrauensbildung als Voraussetzung zur Erfüllung des Kollektivziels auf.<sup>279</sup> Größtmögliches Vertrauen wird regelmäßig durch Rechtsbindung erzeugt. Allerdings wurde eine strikte völkerrechtliche Verantwortlichkeit für die Nichteinhaltung der Vorgaben in NDCs gerade nicht inkorporiert.<sup>280</sup> Dies könnte dafür sprechen, dass die Vertragsparteien gerade keinerlei Rechtsbindung im Hinblick auf die Erreichung der Ziele in eigenen NDCs eingehen wollten. Dieses pauschale Auslegungsergebnis würdigt allerdings nicht konsequent die grundlegend

---

gislation, Cheltenham 2017, S. 193, 196; vgl. auch *Pauw u.a.*, Beyond headline mitigation numbers: we need more transparent and comparable NDCs to achieve the Paris Agreement on climate change, *Climatic Change* 147 (2018), 23.

276 Siehe vor allem Zweites Kapitel.A.II.

277 Siehe auch *Mayer*, Fn. 163, 264.

278 Vgl. zu Unterschieden in frühen Formen des NDCs, *Mayer*, Fn. 163, 255.

279 Mit diesem teleologischen Argument, *Mayer*, Fn. 62, Rn. 4.57.

280 Dies folgt nicht nur daraus, dass im Hinblick auf die Einhaltung und Implementierung nur unverbindliche Erwartung formuliert wurden, sondern auch aus dem Ausschluss einer Regelung von Haftungsfragen unter Art. 8 des Abkommens, siehe *Adoption of the Paris Agreement*, Fn. 8, Abs. 51.

im Pariser Abkommen angelegte individuell-nationale Bestimmung der NDCs.

Die NDCs können sich in Form und inhaltlicher Bestimmtheit teilweise erheblich voneinander unterscheiden. Zudem kann beobachtet werden, dass die Parteien in Bezug auf die eigenen NDCs teilweise sehr unterschiedliche Erklärungen machen: so haben einige Staaten explizit geäußert, dass ihre (I)NDC nicht bindend sei,<sup>281</sup> während andere keine solchen Vorbehalte geäußert haben oder sogar Verbindlichkeit andeuten.<sup>282</sup> Es erscheint also sinngemäßer, die bewusste Nichtregelung der Verbindlichkeit von NDCs so zu werten, dass nicht alle Vertragsparteien mit einer Bindung einverstanden waren und es der jeweiligen Partei überlassen werden sollte, eine solche Bindung freiwillig einzugehen.<sup>283</sup> Damit wäre die Möglichkeit einer rechtsverbindlichen Erklärung eröffnet.<sup>284</sup> Aufgrund des vertrauensbildenden Zwecks von NDCs liegt eine Verbindlichkeit von Inhalten sogar nahe,<sup>285</sup> kann aber nicht per se für jede NDC und für den gesamten Inhalt einer NDCs angenommen werden. Eine allgemeingültige Betrachtung der rechtsverbindlichen Natur von NDCs widerspricht einerseits der erforderlichen Einzelfallbetrachtung<sup>286</sup> und andererseits dem zugunsten erheblicher Unterschiede zwischen einzelnen NDCs genutzten Spielraums bei der Gestaltung. Um zu bewerten, ob eine

---

281 So steht z. B. in der NDC von Turkmenistan: „*INDC is not an obligation, but it reflects the intention of the country to make an appropriate contribution*“, [https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/INDC\\_Turkmenistan.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/INDC_Turkmenistan.pdf); oder Kubas NDC: „*Cuba reiterates its position that the content of the Nationally Determined Contribution is established by each country on a voluntary and non-prescriptive basis*“, <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Cuban%20First%20NDC%20Summary%20%28Updated%20submission%29.pdf>; vgl. auch die Ergebnisse der Textanalyse unter Abschnitt C.I.

282 Siehe etwa die Ausführungen zur NDC der Europäischen Union unter Abschnitt C.I.3.b.(cc); Indien hat angekündigt die NDC unabhängig vom Inkrafttreten des Pariser Abkommens zu implementieren, Fn. 389.

283 Diese Auslegung erscheint auch in Anbetracht der Entscheidung der Vertragsparteienkonferenz, die Natur der NDCs angesichts Uneinigkeit zunächst offenzulassen, naheliegend, siehe Fn. 262.

284 Vgl. auch Mayer, Fn. 163, 270.

285 Für eine solche Vermutung argumentierend: Mayer, Fn. 163, 265.

286 Vgl. IGH, Urteil vom 22. 12. 1986, *The Frontier Dispute (Burkina Faso v. Republic of Mali)*, ICJ Rep. 1986, 554, Abs. 40: „*In order to assess the intentions of the author of a unilateral act, account must be taken of all the circumstances in which the act occurred*“.

Vertragspartei eine solche Selbstbindung eingegangen ist, sind also spezifische Nachweise der oben genannten Kriterien im Einzelfall erforderlich.

Bei der Einzelfallbetrachtung kommt es auf den objektiven Horizont eines Empfängers an.<sup>287</sup> Möglicherweise ist auch eine als Intention geäußerte Zielsetzung bereits als verbindliches Versprechen zu interpretieren.<sup>288</sup> Soweit ein hinreichend klares und bestimmtes Klimaschutzziel öffentlich erklärt wurde, muss das erklärende Völkerrechtssubjekt annehmen, dass sich andere Subjekte darauf verlassen, dass dieses Ziel auch tatsächlich eingehalten wird. Dies gilt gerade für den Klimaschutz als „*common concern of humankind*“<sup>289</sup>, weil die Parteien zur Effektivität der globalen Bemühungen auf erhebliche Reduktionsbeiträge anderer Staaten angewiesen sind – somit ein Problem kollektiven Handelns<sup>290</sup> besteht, welches nur beseitigt werden kann, wenn ein bestimmtes Maß an Verlässlichkeit hinsichtlich der individuellen Reduktionsleistungen besteht. Somit ist bei der Betrachtung einzelner NDCs und ihres Erklärungskontextes insbesondere darauf zu achten, ob durch bestimmte Formulierungen diese Erwartungshaltung ausgeschlossen werden soll oder vielmehr berechtigterweise geweckt werden könnte.

## 2. Mittelbar durch nationale Gesetzgebung

Ergänzend oder alternativ zu einer völkerrechtlichen Natur können NDCs auch als Quelle nationalen Rechts verankert werden. Diese Möglichkeit der doppelten Verankerung liegt insbesondere aufgrund der Bedeutung für internationale *und* nationale Prozesse nahe. Eine generalisierende Betrachtung erscheint aus den oben erläuterten Gründen auch hier nur begrenzt zielführend. Durch die nationale Autonomie im Hinblick auf eine innerstaatliche Verankerung und die Unterschiedlichkeit der Rechtssysteme und -traditionen ist eine Einzelfallbetrachtung erforderlich. Möglichkeiten der innerstaatlichen Rechtskraft ergeben sich

---

287 Arnould, Fn. 272.

288 So der IGH im Falle einer durch Frankreich offiziell geäußerten Intention, keine weiteren Nukleartests durchzuführen, siehe IGH, Nuclear Tests, Fn. 274, Abs. 41.

289 Erwägungsgrund 1 in der Präambel der Klimarahmenkonvention.

290 Zur grundlegenden „*tragedy of the commons*“ als Ausgangspunkt des Problems, siehe Hardin, The Tragedy of the Commons, Science 162 (1968), 1243; in ausführlicher Anwendung auf das Klimawandelregime siehe m.w.N. Schenck, Climate Change „Crisis“ – Struggling for Worldwide Collective Action, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy 19 (2008), 319, 334 ff.

vor allem im Zusammenhang mit sogenannten Klimarahmengesetzen („*climate framework laws*“) <sup>291</sup>. Diese könnten entweder die generelle Rechtsverbindlichkeit von NDCs regeln, ihre verbindliche Beachtung für bestimmte innerstaatliche Prozesse bzw. Organe bestimmen oder auch einzelne Teile der NDC inkorporieren und ihren Inhalten dadurch Gesetzeskraft verleihen.

Solche Rahmengesetze haben für die Implementierung des Klimavölkerrechts insgesamt eine große Bedeutung, <sup>292</sup> insbesondere aber für die Ausrichtung nationaler Politikprozesse auf die Pariser Klimaziele. <sup>293</sup> Sie sind als Instrument grundsätzlich gut geeignet, um eine Bindung von Vertragsparteien an die in den NDCs festgelegten Reduktionspfade oder an einzelne Ziele und Maßnahmen darin zu verfestigen. <sup>294</sup>

Beispielhaft für eine Form der Verflechtung von NDC und innerstaatlichen Rechtsakten ist Norwegens Klimarahmengesetz, das eine zwingende Konsistenz zwischen den nationalen Klimazielen und der aktuellen NDC vorschreibt. <sup>295</sup> Diese Übereinstimmung zwischen NDC und Gesetz erstreckt sich auch auf die erfassten Emissionen und Senken. <sup>296</sup> Das Gesetz selbst legt mittel- und langfristige Mindestzielsetzungen fest und erlegt der Regierung auf, diese Ziele alle fünf Jahre zu aktualisieren und in NDCs zu veröffentlichen. <sup>297</sup>

291 Meist finden sich übergeordnete nationale Zielsetzungen für den Klimaschutz in als Rahmengesetze („*framework laws*“) bezeichneten Rechtsakten; zur Bezeichnung siehe m.w.N. *Nachmany/Setzer*, Global Trends in Climate Change Legislation and Litigation: 2018 Snapshot, Policy brief vom Mai 2018, <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/04/Global-trends-in-climate-change-legislation-and-litigation-2018-snapshot-3.pdf>, 3; andere Autoren bezeichnen solche Gesetze teilweise auch als „*emissions reduction target legislation*“, siehe *Fowler*, Emissions Reduction Targets Legislation, in: *Bonyhady/Christoff* (Hrsg.), *Climate Law in Australia*, 2007, S. 104.

292 Siehe ausführlicher dazu *Muinzer*, What do we mean when we talk about National 'Climate Change Acts' and how important are they in the context of International Climate Law?, in: ders. (Hrsg.), Fn. 25, 11, 18f.

293 Siehe *Duwel/Bodde*, Fn. 25, 44.

294 Vgl. *Muinzer*, Fn. 292, 41 f.; siehe ausführlich zu den Aspekten der Eignung auch *Bennett*, The Role of National Framework Legislation in Implementing Australia's Emission Reduction Commitments under the Paris Agreement, *University of Western Australia Law Review* (2018), 240, 251.

295 § 5 Lov om klimamål. LOV-2017-06-16-60, zuletzt geändert am 25.6.2021 [im Folgenden: Norwegisches Klimagesetz], <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2017-06-16-60> (englische Übersetzung).

296 § 2 Norwegisches Klimagesetz.

297 § 5 Norwegisches Klimagesetz.

Mexikos Klimarahmengesetz ist ein weiteres Beispiel für die rechtliche Verankerung von NDC-Inhalten im nationalen Rechtsrahmen und der prozeduralen Verzahnung des NDC-Prozesses mit anderen innerstaatlichen Prozessen der Klimapolitik. Letzteres wird im Rahmen detaillierter Regeln zur innerstaatlichen Zuständigkeit und zum Verfahren der Errichtung, Veröffentlichung sowie die Überprüfung der NDC sichergestellt.<sup>298</sup> Ferner wird die für die Festlegung der nationalen Ziele hauptsächlich zuständige Kommission beauftragt, die NDCs in Übereinstimmung mit vorher in der nationalen Klimaschutzstrategie festgelegten Zielen zu entwerfen und zu beschließen.<sup>299</sup> Insgesamt war die zugrundeliegende Überarbeitung des Rahmengesetzes im Jahr 2018 stark durch die Synchronisierung des nationalen Rechtsrahmens mit der damals aktuellen NDC motiviert.<sup>300</sup> Das zeigt sich schließlich auch durch die Inkorporierung der Ziele der NDC im Rahmengesetz.<sup>301</sup> Die verbindliche Beachtung der NDC ist auch mit einer Berücksichtigungspflicht für alle relevanten innerstaatliche Politikgebungsprozesse abgesichert.<sup>302</sup> Eine gesetzliche Regelung zur Zweckbindung nationaler Regulierungsvorhaben an die Umsetzung der Ziele der NDC findet sich auch in Chiles Klimarahmengesetz.<sup>303</sup> Jenes regelt darüber hinaus den nationalrechtlichen Charakter von NDCs, die als ministeriale Verwaltungs(rechts)akte mit zwingendem, durchsetzbaren Charakter („*decreto supremo*“) erlassen werden.<sup>304</sup>

Ein neueres Beispiel ist der südafrikanische *Climate Change Act*, 2024, der die aktuelle NDC des Landes zum verbindlichen nationalen Treibhausgasemissionspfad erklärt, sofern noch keine neuere natio-

---

298 Art. 7 (III), Art. 15 (V), Art. 47 und Art. 63 Ley General de Cambio Climático, Diario Oficial de la Federación 11.05.2022 [im Folgenden: Mexikanisches Klimagesetz], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC.pdf>.

299 Art. 63 Mexikanisches Klimagesetz.

300 Averchenkova, Mexico's Framework Legislation on Climate Change, in: Muinzer (Hrsg.), Fn. 25, 93, 105 f.

301 Siehe ebd., 106, wohl mit Verweis auf die quantifizierten Ziele in den Übergangsvorschriften des Gesetzes (dort ab S. 45).

302 Art. 31 Mexikanisches Klimagesetz.

303 Siehe Art. 14 Ley Marco de Cambio Climático, Gesetz 21.455 vom 30.5.2022 [im Folgenden: Chiles Klimagesetz], <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1177286>.

304 Vgl. zum einen den letzten Absatz von Art. 7 Chiles Klimagesetz und zum anderen Art. 3 Ley 19.880, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676&idParte=8512583>.

nale Planung vorliegt.<sup>305</sup> Der nationale Treibhausgasemissionspfad muss mit den internationalen Verpflichtungen – und damit auch der eigenen NDC – im Einklang stehen und spiegelbildlich zum NDC-Zyklus alle fünf Jahre überprüft werden.<sup>306</sup> Aus ihm sind sektorale Ziele und Emissionsbudgets für bestimmte private Akteure abzuleiten.<sup>307</sup> Damit macht das südafrikanische Klimagesetz nicht nur seine NDC-Ziele rechtsverbindlich, sondern schafft eine tiefe Verschränkung von nationalen Planungsprozessen mit dem internationalen Rahmen, die bis in den Regulierungsrahmen für private Akteure hinein Wirkung entfaltet.

An diesen Beispielen wird einerseits deutlich, dass sich die Verbindlichkeit der Inhalte nicht nur aus dem Pariser Abkommen oder der Form der NDCs selbst ergibt. Andererseits illustrieren sie, dass es bei der Bestimmung der Verbindlichkeit von NDC-Inhalten nach nationalem Recht der Einzelfallbetrachtung bedarf. Die Ermittlung solch mittelbarer Rechtsverbindlichkeit der NDC bzw. einzelner Inhalte erfordert regelmäßig eine eingehendere Betrachtung des nationalen Rechts, sodass die Bindung an Ziele und Maßnahmen weniger offenkundig ist. Im Hinblick auf die Vertrauensbildung auf internationaler Ebene mag daher eine unmittelbare Verbindlichkeit der NDC als völkerrechtliche Selbstverpflichtung eine andere Wirkung entfalten, als die Rechtsverbindlichkeit durch nationale Rechtsinstrumente. Diesem Effekt kann aber durch die Offenlegung innerstaatlicher Verbindlichkeit in NDCs entgegengewirkt werden.

### C. Systematisierung und funktionale Einordnung von NDCs

Während alle Vertragsparteien dem Sekretariat der Klimarahmenkonvention eine erste NDCs übermittelt haben (sog. NDC 1.0), haben etwa 153 Parteien seit 2020 eine zweite NDC bzw. aktualisierte Fassung eingereicht (sog. NDC 2.0).<sup>308</sup> Für die Aktualisierungsrunde 2025 liegen gegenwärtig 23 neue NDCs vor (sog. NDC 3.0).<sup>309</sup> Damit besteht heute ein beachtlicher Fundus an NDCs, die zwar alle auf den normativen Grundlagen des

---

305 § 24 Abs. 3 Climate Change Act, 2024, [https://www.gov.za/sites/default/files/gcis\\_document/202407/50966climatechangeact222024.pdf](https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202407/50966climatechangeact222024.pdf).

306 Ebd. § 24 Abs. 2 c und 4 a.

307 Ebd. §§ 25 und 27.

308 Siehe NDC Synthesebericht 2024, Fn. 176.

309 Siehe <https://unfccc.int/NDCREG> (Stand August 2025).

Pariser Abkommens entstanden sind, jedoch bislang meist als äußerst heterogen angesehen wurden. Nach wie vor besteht trotz der detaillierteren Anforderungen des *Paris Rulebook* ein Gestaltungsspielraum. Grundlage für eine Systematisierung der NDCs ist zunächst die unvoreingenommene textliche Untersuchung von ausgewählten NDCs der Generationen 1.0 und 2.0 (I). Aus dieser können Eindrücke entnommen werden, die den Blick für weitere Analysen schärfen (II). Die eigentliche Systematisierung der NDCs folgt auf dieser Basis durch die Entwicklung und Anwendung geeigneter Kriterien (III). Anhand dieser Kriterien sollen in der Folge Rückschlüsse auf die Befolgung (IV) und einzelne Funktionen zur Effektivierung der Pariser Klimaziele (V) gezogen werden.

#### I. Einzelbetrachtung der NDCs 1.0 und 2.0 der sechs relevantesten Treibhausgasmittenten

Die Auswahl für die folgende, eingehende Analyse orientiert sich an der Relevanz einzelner Vertragsparteien für die Erreichung der Kollektivziele. Die sechs ausgewählten Vertragsparteien machten 2021 mit ihren jeweils erheblichen Emissionsbeiträgen einem Anteil von etwa 67 % an den globalen Treibhausgasemissionen aus.<sup>310</sup> Das Temperaturziel kann nur erreicht werden, wenn *alle* relevanten Emittenten ambitionierte Individualziele setzen und implementieren. Es kann allerdings davon ausgegangen werden, dass das Verhalten bzw. die NDCs der emissionsstärksten und gleichzeitig auch allgemein besonders einflussreichen Parteien eine Orientierungs- und Signalfunktion für anderer Länder haben dürften. Zudem eignet sich die Betrachtung der NDCs von Parteien mit gesteigerter Reduktionsverantwortung, aber großem politischen Einfluss, um Aussagen dazu zu treffen, ob und wie die normativen Erwartungen und Rahmenvorgaben des Klimarechtsregimes angenommen werden und ausgefüllt werden. Durch die anschließende Einbeziehung des Gesamtbildes bislang eingereichter NDCs wird die fokussierte, textliche Analyse ergänzt und gegebenenfalls korrigiert.

---

310 Berechnet nach *Crippa u. a.*, GHG Emissions of All World Countries – 2021 Report, EUR 30831 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2021; 2023 hat Brasilien Japan als sechst größter Emittent abgelöst und die sechs größten Emittenten stoßen zusammen etwa 63 % der globalen Treibhausgasemissionen aus, siehe UNEP, Fn. 10, S. V (Table ES.1).

## 1. China

Die erste Fassung von Chinas erster NDC entspricht der am 30.06.2015 – vor der abschließenden Verhandlungsrunde des Pariser Abkommens – eingereichten INDC.<sup>311</sup> Sie wurde am 28.10.2021 durch eine aktualisierte Fassung mit dem Titel „*China’s Achievements, New Goals and New Measures for Nationally Determined Contributions*“ ersetzt.<sup>312</sup>

### a. Aufbau, Form und Darstellung

Ohne den Annex zu den Regionen Hong Kong und Macao erstreckt sich die NDC auf 48 Seiten. Die NDC ist in vier Teile gegliedert: Zunächst werden die neuen Ziele Chinas und landespezifische Hintergründe erläutert (S. 1–4). Sodann erfolgt eine umfangreiche Schilderung bisheriger Erfolge in der Implementierung der ersten Fassung der NDC von 2016 (S. 4–33). Im Folgenden werden neue Maßnahmen zur Implementierung der aktualisierten Ziele vorgestellt (S. 33–41). Schließlich wird zu Chinas Bemühungen um eine Stärkung internationaler Kooperation Stellung genommen (S. 43–49). Die Darstellungsform der NDC ist überwiegend durch Fließtext geprägt und wird durch einige graphische Darstellungen ergänzt. An mehreren Stellen finden sich exemplarische Berichte über einzelne Pilotprojekte in bestimmten Provinzen.<sup>313</sup> Insgesamt erweckt die NDC daher eher den Eindruck eines Berichts, wobei erhebliche Teile auch als politische Erklärungen verstanden werden können. Die Darstellungsform der politischen Erklärung umfasst im Wesentlichen die Bekräftigungen zur Klimawandelbekämpfung, diverse Bezugnahmen auf Erklärungen des Präsidenten und die eigentliche Zielsetzung, die ebenfalls im Fließtext dargelegt wird.

311 Vgl. Enhanced Actions on Climate Change: China’s Intended Nationally Determined Contributions [im Folgenden: INDC China], <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Submission%20Pages/submissions.aspx>.

312 Siehe China’s Achievements, New Goals and New Measures for Nationally Determined Contribution [im Folgenden: NDC China], <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/China%E2%80%99s%20Achievements%2C%20New%20Goals%20and%20New%20Measures%20for%20Nationally%20Determined%20Contributions.pdf>; im Folgenden wird die ebendort hinterlegte inoffizielle englische Übersetzung zugrunde gelegt.

313 Z. B. ebd., Abschnitt II, S. 9.

## b. Inhalt

### (aa) Auffälligkeiten und Schwerpunktsetzung

Einleitend ordnet sich China selbst als Entwicklungsland ein, welches diverse drängende Herausforderungen neben der Klimawandelbekämpfung zu bewältigen hat. Es ordnet sich als eines der am meisten vom Klimawandel betroffenen Länder ein, das allerdings eine Führungsrolle bei der Entwicklung des internationalen Klimarechts einnehme.<sup>314</sup> Einerseits wird eine starke inhaltliche Orientierung an den nationalen Festlegungen, vor allem den Erklärungen von Präsident Xi Jinping zu Reduktionszielen sowie zu nationalen Planungsinstrumenten – etwa dem Fünf-Jahres-Plan – deutlich.<sup>315</sup> Andererseits wird auch deutlich gemacht, dass das Land mit der Einreichung der aktualisierten Fassung der NDC auf die Vorgabe unter Absatz 24 des Konferenzbeschlusses 1/CP.21 reagiert hat.

Im ersten Abschnitt bekennt sich China zunächst unter Anderem zur Notwendigkeit struktureller Anpassungen zur Erreichung einer emissionsarmen Entwicklung der Wirtschaft und Gesellschaft, zur Bekämpfung des Klimawandels als Mittel zur Erreichung eines verbesserten Umweltschutzes sowie zum Multilateralismus einerseits und dem Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten andererseits.<sup>316</sup> Knappe Ausführungen finden sich auch zum Planungsprozess, wobei sich diese letztlich in einer Nennung beteiligter bzw. geschaffener Entscheidungsgremien erschöpft:<sup>317</sup> auf nationaler und provinzieller Ebene wurden sogenannte „*Leading Groups*“ als zentrale Planungsgremien für Maßnahmen und Ziele geschaffen. Diese werden vom *National Expert Committee on Climate Change* und seinen Unterorganen beraten.

Die Abschnitte zum bisherigen Implementierungsfortschritt sind auffällig umfangreich und detailliert gestaltet.

### (bb) Zielsetzung

„[China] aims to have CO<sub>2</sub> emissions peak before 2030 and achieve carbon neutrality before 2060; to lower CO<sub>2</sub> emissions per unit of GDP by over 65 % from the 2005 level, to increase the share of non-fossil fuels in primary energy consumption to

---

314 Ebd., Introduction, S. 1.

315 Ebd., Introduction, S. 2.

316 Ebd., Abschnitt I, S. 1 f.

317 Ebd., Abschnitt II, S. 5 f.

*around 25 %, to increase the forest stock volume by 6 billion cubic meters from the 2005 level, and to bring its total installed capacity of wind and solar power to over 1.2 billion kilowatts by 2030.*<sup>318</sup>

China hat sich ein dreigeteiltes Reduktionsziel gesetzt. Langfristig soll eine CO<sub>2</sub>-Neutralität vor 2060 erreicht werden. Kurz- bis mittelfristig soll dazu ein CO<sub>2</sub>-Emissionsscheitelpunkt vor 2030 erreicht und bis 2030 eine Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Einheit des Bruttoinlandprodukts (BIP) von über 65 % gegenüber dem Niveau von 2005 herbeigeführt werden. Auffällig ist zum einen, dass sich das Ziel nur auf CO<sub>2</sub> und keine weiteren Treibhausgase bezieht.<sup>319</sup> Zum anderen, deutet die Formulierung „*aims*“ auf einen relativ schwachen Grad der Verbindlichkeit hin.<sup>320</sup> Schließlich sind die Bezugsgrößen und das Bezugsjahr bemerkenswert. Als Bezugsgröße der prozentualen Emissionsreduktion ist das BIP genannt. Als Bezugsjahr ist 2005 angegeben. Neben dem dreigeteilten Reduktionsziel enthält die Zielerklärung weitere, nicht auf die Reduktion von Emissionen bezogene Ziele. Diese betreffen eine Erhöhung des Anteils nicht fossiler Energieträger am Primärenergieverbrauch, ein Ausbau der Wind- und Solarenergieproduktion bis 2030 sowie eine Erhöhung des Waldbestandes im Vergleich zum Niveau von 2005. Ferner findet sich in der NDC auch eine quantifizierte Zielsetzung für die Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden. Diese vereinzelt Ziele können zwar als sektorale Ziele aufgefasst werden, eine wirkliche Aufteilung der übergeordneten Reduktionsziele in Sektorenziele ist aber nicht Bestandteil der NDC.

Der auf die Zielerklärung folgende Unterabschnitt kann als Erläuterung und Kontextualisierung der Zielsetzungen, möglicherweise auch als Begründung des Ambitionslevels und von Fairnesserwägungen zur Zielsetzung verstanden werden: Das Land müsse als Entwicklungsland mit 1,4 Milliarden Einwohnern diverse drängende gesellschaftliche Probleme neben der Klimawandelbekämpfung bewältigen.<sup>321</sup> Aufgrund des anhaltenden industriellen Wachstums und eines hohen Energiebedarfs sei

---

318 Ebd., Abschnitt I, S. 2.

319 Nicht-CO<sub>2</sub>-Emissionen werden lediglich knapp und vage unter den Implementierungsmaßnahmen adressiert, siehe ebd., Abschnitt III, S. 39.

320 So hätten übliche Formulierungen wie „*commits*“, „*will achieve*“ etc. einen stärkeren Grad der Verbindlichkeit ausgedrückt.

321 Ebd., Abschnitt I, S. 3.

eine grundsätzliche Abkehr von der kohledominierten Energiewirtschaft unwahrscheinlich. Gleichwohl habe sich nichts an Chinas Willen zur Bekämpfung des Klimawandels und zur Erreichung einer fairen, globalen Klimawandelgovernance geändert. Der Wille zur Klimawandelbekämpfung drücke sich unter Anderem durch die Einbeziehung des Klimawandels in die Sozial- und Wirtschaftsplanung sowie durch eine hohe Qualität und weitere Qualitätssteigerungen der Umweltgovernance aus. Konkretere oder explizitere Erwägungen zu Fairness und Ambition enthält die NDC nicht.

### (cc) Implementierung

Chinas NDC enthält umfangreiche Angaben zur Implementierung. Die Angaben sind auf zwei Abschnitte der NDC aufgeteilt und beziehen sich entweder auf bisher umgesetzte Maßnahmen oder zukünftig geplante Maßnahmen.

Im zweiten Abschnitt der NDC werden zunächst die bisherigen Implementierungsbemühungen ausführlich dargelegt. Sie werden aufgeschlüsselt in institutionelle Reformen (Aufnahme in nationale Planungsinstrumente, Stärkung vorhandener Mechanismen und Schaffung neuer Implementierungsmechanismen, Fortschritte in der Etablierung des Emissionshandels), Maßnahmen zur Emissionsreduktion, Anpassungsmaßnahmen und unterstützende Maßnahmen (Statistiken, finanzielle und technologische Unterstützung, Öffentlichkeitsbeteiligung).

Interessant für Fragen der Klimawandelabschwächung ist vor allem der Bericht zur Einbeziehung der Reduktionsziele der ersten Fassung der NDC in den „*Outline of the 13th Five Year Plan for the National Economic and Social Development of the People's Republic of China*“ von 2016.<sup>322</sup> Dort war das Ziel der Emissionsreduktion pro Einheit des BIP um 18 % als verbindliches Ziel niedergelegt. Ähnlich wurde mit dem „*Outline of the People's Republic of China 14th Five Year Plan for National Economic and Social Development and Long Range Objectives for 2035*“ von 2021 verfahren, der letztlich das gleiche Ziel enthält.

Der Abschnitt zur Emissionsreduktion enthält weitgehend Informationen, die zwar in konkreten Zahlen ausgedrückt werden, jedoch überwiegend exemplarisch bleiben und somit kaum Ansätze für eine aussage-

---

322 Ebd., Abschnitt II, S. 5.

kräftige Bewertung des Implementierungserfolgs insgesamt bieten dürften. Ein Merkmal der vorliegenden NDC-Fassung ist, dass konkrete technische Informationen, Zahlenangaben und eher vage politische Bekräftigungen im Fließtext stark vermengt sind.

Im ersten Unterabschnitt wird unter Angabe von Zahlen auf die Etablierung von „*low-carbon pilot communities*“ hingewiesen.<sup>323</sup> Eine nähere Erläuterung der Bedeutung dieser Pilotprojekte sowie Aussagen zu Zielwerten finden sich nicht. Konkreter sind die Angaben zur Reform des Energiesektors, die auf die „*Energy Supply and Consumption Revolution Strategy (2016–2030)*“ verweisen.<sup>324</sup> Hier werden konkrete Zahlen zu den Reduktionsfortschritten sowie zu den Investitionen genannt. Im Hinblick auf Angaben zu Fortschritten bei der Energieeffizienz verhält es sich ähnlich. Dagegen erfolgen stark fragmentarische Angaben zur Abkehr von Kohle als Energieträger, die sich letztlich nur auf die Nutzung von Kohle zur Energiegewinnung durch Wärmekraftwerke beziehen.<sup>325</sup> Im Weiteren werden einzelne Entwicklungen, etwa Einsparungen im Dienstleistungssektor, aufgeführt.<sup>326</sup> Angaben zur Implementierung des nationalen „*Guiding Catalogue of Green Industries (2019 Edition)*“ sowie zur Kontrolle von energieintensiven Industrien bleiben mangels Konkretheit und Vergleichbarkeit ohne klaren Aussagewert.

Der dritte Abschnitt der NDC behandelt die Implementierungsvorhaben bezüglich der nunmehr aktualisierten Zielsetzungen. Der Abschnitt gleicht am stärksten einer politischen Absichtserklärung, die begrifflich und inhaltlich weitgehend abstrakt bleibt.<sup>327</sup> Die Bekräftigungen erschöpfen sich häufig darin, dass bestimmte Entwicklungen gestärkt („*strengthened*“, „*reinforced*“) oder gefördert werden sollen („*promote*“). Überprüfbare Aussagen werden allerdings zur Formulierung eines „*Action Plan for Peaking CO<sub>2</sub> Emission before 2030*“ getroffen, der im Laufe des 14. und 15. Fünf-Jahres-Plans umgesetzt werden soll.<sup>328</sup> In diesem soll unter anderem die stufenweise Erreichung von Emissionsscheitelpunkten in den verschiedenen Regionen festgelegt werden. Im Weiteren fin-

---

323 Ebd., Abschnitt II, S. 8.

324 Ebd., Abschnitt II, S. 8 ff.

325 Ebd., Abschnitt II, S. 11.

326 Ebd., Abschnitt II, S. 13.

327 Das gilt ganz besonders für den ersten Unterabschnitt, siehe ebd., Abschnitt III, S. 33.

328 Ebd., Abschnitt III, S. 34.

den sich zwischen vagen Vorhaben vereinzelte konkrete und verbindlich formulierte Vorgaben, wie etwa, dass China bis 2025 grüne Gebäudestandards auf alle neuen städtischen Gebäude anwenden wird.<sup>329</sup> Ferner soll das Transportsystem weniger kohlenstoffintensiv und energieeffizienter werden, die Landwirtschaft weniger emissionsintensiv, der Emissionshandel soll um einen Kohlenstoffsenkenhandel erweitert werden, ein Ausbau von Senken soll erfolgen, und Möglichkeiten der Reduktion anderer Treibhausgase als CO<sub>2</sub> weiter ermittelt und umgesetzt werden.<sup>330</sup>

### c. Vergleich mit der vorhergehenden Fassung der NDC

Da die erste Fassung der NDC bereits als INDC vor Abschluss des Pariser Abkommens übermittelt wurde,<sup>331</sup> liegen sechs Jahre zwischen den beiden Erklärungen. Zur Form kann zunächst festgehalten werden, dass die mehr als doppelt so umfangreiche, aktualisierte NDC in der Darstellung ausführlicher ist.<sup>332</sup> Während die aktualisierte Fassung fast durchgehend aus Fließtext und Graphiken besteht, ist die erste Fassung noch weitgehend stichpunktartig gehalten. Vom Aufbau erfolgt zunächst eine abstrakte und sodann konkrete, mit Zahlen unterfütterte Darstellung des bis 2015 Erreichten.<sup>333</sup> Sodann erfolgt in gleicher Darstellungsweise eine Aufzählung der Ziele bis 2030, die den neuen Zielen weitgehend entspricht.<sup>334</sup> Allerdings wurde in der ersten Fassung zunächst die Erreichung eines CO<sub>2</sub>-Emissionsscheitelpunkts *um* 2030 angestrebt, die nunmehr *vor* 2030 erfolgen soll. Auch die CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktion pro Einheit des BIP wurde von 60–65 % auf „über 65 %“ sichtbar verschärft. Auch die Nebenziele wurden teilweise leicht angehoben.<sup>335</sup> Diese Ziele wurden im Vergleich zur aktualisierten Fassung zunächst noch mit stärkerer Betonung des nationalen Kontexts eingeleitet.<sup>336</sup> Die neue Formulierung

---

329 Ebd., Abschnitt III, S. 36.

330 Ebd., Abschnitt III, S. 36 ff.

331 INDC China, Fn. 311.

332 Während die aktualisierte NDC etwa 50 Seiten enthält, waren es in der INDC nur 20 Seiten.

333 INDC China, Fn. 311, S. 2 f.

334 Ebd., S. 4 f.

335 Etwa von der Anhebung des Anteils an nicht-fossilen Brennstoffen im Primärenergieverbrauch um etwa 20 % auf einen Prozentwert von 25 %.

336 „Based on its national circumstances, development stage, sustainable development strategy and international responsibility, China has nationally determined its actions by 2030 as follows:“, INDC China, Fn. 311, S. 5.

„*aims to have [...] and achieve*“ dürfte mit Blick auf den Verbindlichkeitsgrad keinen nennenswerten Unterschied ausdrücken. Explizite Bedingungen für die Ziele sind nicht genannt, allerdings schließt die Beschreibung nationaler Herausforderungen möglicherweise nicht ohne Grund unmittelbar an die Ziele an.

Die Abschnitte zu neuen Maßnahmen der Implementierung sind in beiden Fassungen etwa gleich groß,<sup>337</sup> wobei die Angaben zu den Maßnahmen in der aktualisierten Fassung etwas ausführlicher – gleichwohl recht vage – sind und durch die Angaben zu bereits implementierten Maßnahmen ergänzt werden. Letztere sind in der aktualisierten Fassung wesentlich umfangreicher und detaillierter.<sup>338</sup> Zudem wird die NDC um eine ausführlichere Stellungnahme zu Chinas Beteiligung an der internationalen Kooperation sowie um die im Anhang dargelegten Berichte und Zielsetzungen für die Provinzen Hong Kong und Macao ergänzt.<sup>339</sup>

Inhaltlich zeigen sich starke Übereinstimmungen beider Fassungen bei der Betonung der Stellung als Entwicklungsland mit diversen Herausforderungen und als eines der Länder, die vom Klimawandel am meisten betroffen seien.

## 2. USA

Die USA haben ihre INDC am 31.03.2015 übermittelt.<sup>340</sup> Sie wurde mit Ratifizierung des Pariser Abkommens automatisch zur ersten NDC des Landes. Nachdem die USA dem Abkommen am 19. Februar 2021 – weniger als vier Monate nach ihrem zwischenzeitlichen Austritt – als Vertrags-

---

337 In der ersten Fassung, INDC China, Fn. 311, S. 5–15; in der aktualisierten Fassung, NDC China, Fn.312, Abschnitt III, S. 33–42.

338 Dieser Abschnitt umfasst in der aktualisierten Fassung knapp 30 Seiten, in der ersten Fassung etwa 2 Seiten.

339 NDC China, Fn.312, S. 43–56. Die Abwesenheit von Ausführungen zu Chinas Beteiligung an internationaler Kooperation lässt sich möglicherweise dadurch erklären, dass zum Zeitpunkt der ersten Fassung das Pariser Abkommen noch nicht endgültig gefasst und beschlossen war. Damit stand die Gestaltung des Vertrags im Vordergrund, wie auch aus den Ausführungen hierzu in der ersten Fassung ersichtlich wird, siehe INDC China, Fn. 311, S. 16ff.

340 INDC USA, <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Submission%20Pages/submissions.aspx>.

partei wieder beigetreten waren,<sup>341</sup> hat das Land bereits am 22.04.2021 eine aktualisierte Fassung der ersten NDC an das Sekretariat der Klimarahmenkonvention übermittelt.<sup>342</sup>

#### a. Aufbau, Form und Darstellung

Die NDC beginnt mit einer Einleitung im Fließtext, die konkrete Äußerungen zu Prioritäten, relevanten innerstaatlichen Prozessen und dem Kernziel der NDC enthält (S. 1–3). Sodann werden – wiederum im Fließtext und nach Sektoren aufgeteilt – Reduktionspfade und Beispiele für angestrebte Maßnahmen dargestellt (S. 3–5). Der daran anschließende Teil der NDC entspricht aufgrund seiner tabellarischen Darstellung, Terminologie und der offensichtlichen Anpassung an den Katalog des *Paris Rulebook* im Wesentlichen einer übersichtlichen, technischen Berichterstattung: Nachdem übersichtlich das Reduktionsziel dargestellt wird (S. 6), werden umfangreich die gemäß *Rulebook* erforderlichen Informationen tabellarisch aufgeführt (S. 7–23).

#### b. Inhalt

##### (aa) Auffälligkeiten und Schwerpunktsetzung

Einleitend werden vor allem zunächst die nationalen Prioritäten bei der Klimawandelbekämpfung hervorgehoben.<sup>343</sup> Der Abschnitt enthält auch ansatzweise politische Positionierungen zur Anerkennung der Klimawandelbekämpfung als Gerechtigkeitsfrage und zu den hohen wirtschaftlichen Kosten einer Untätigkeit, die jedoch nicht weiter erläutert werden. Auffällig ist, dass nur mit einem Satz auf bisherigen Fortschritt bei der Erreichung eigener Ziele eingegangen wird. In diesem wird prognostiziert, dass die USA ihr Ziel für 2020 wohl erreichen und nach eigenen Angaben mit einer Erreichung des Ziels für 2025 zu rechnen sei.<sup>344</sup> Im

341 Vgl. Artikel 21 Abs. 3 Pariser Abkommen; [https://news.un.org/en/story/2021/01/1082602#:text=According%20to%20the%20UN%20chief's,its%20article%201%20\(3\)](https://news.un.org/en/story/2021/01/1082602#:text=According%20to%20the%20UN%20chief's,its%20article%201%20(3)).

342 The United States of America – Nationally Determined Contribution. Reducing Greenhouse Gases in the United States: A 2030 Emissions Target [im Folgenden: NDC USA], <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/United%20States%20NDC%20April%202021%20Final.pdf>.

343 Ebd., S. 1 f.

344 Ebd., S. 2.

Kontrast dazu wird ausführlicher auf den Entstehungsprozess der NDC eingegangen. Hier wird der institutionelle Prozess unter Beteiligung des *National Climate Advisor*, dem *Special Presidential Envoy for Climate* und Präsident Biden offengelegt<sup>345</sup> und dabei auch innerstaatliche Informationsgrundlagen für die Erarbeitung der NDC transparent gemacht.<sup>346</sup> Die zunächst noch knappen Angaben diesbezüglich werden in der späteren tabellarischen Darstellung wiederholt und vertieft.<sup>347</sup>

#### (bb) Zielsetzung

„*The nationally determined contribution of the United States of America is: To achieve an economy-wide target of reducing its net greenhouse gas emissions by 50–52 percent below 2005 levels in 2030.*“<sup>348</sup>

Die aktualisierte NDC enthält ein gesamtwirtschaftliches Reduktionsziel für alle Treibhausgasemissionen um 50–52 % gegenüber 2005 bis 2030. Durch die rein deklaratorische Formulierung des Ziels wird eine klare Positionierung zur Verbindlichkeit des Ziels vermieden. Allerdings werden auch keine Vorbehalte oder Bedingungen genannt.

Nicht Teil der eigentlichen Zielerklärung, sondern unter den tabellarischen Angaben zur Transparenz zu finden, ist ein gesamtwirtschaftliches Klimaneutralitätsziel bis spätestens 2050.<sup>349</sup> In den Angaben zu geplanten sektoralen Maßnahmen wird das sektorale Ziel genannt, eine zu 100 % CO<sub>2</sub>-verschmutzungsfreie Elektrizität bis 2035 zu erreichen.<sup>350</sup>

Die Informationen zur Transparenz und Erläuterung des Ziels sind umfangreich, auch wenn zu einzelnen technischen Kriterien des *Rule-book*-Katalogs, z. B. methodische Angaben für sektorspezifische Berechnungen und Implementierungsmaßnahmen,<sup>351</sup> aber auch zu Abschwächungsnebenwirkungen nicht Stellung genommen wird. Angaben zur Ambition und Fairness der Zielsetzung sind eher knapp und abstrakt.<sup>352</sup> Die

---

345 Ebd., S. 1.

346 Ebd., S. 3.

347 Ebd., S. 9 f.

348 Ebd., S. 6.

349 Ebd., S. 15.

350 Ebd., S. 3.

351 Ebd., S. 18 ff.

352 Ebd., S. 22.

Stellungnahme hierzu erschöpft sich im Wesentlichen darin, dass zur Erreichung des 1,5°C-Ziels beigetragen werden soll und die aktualisierte Fassung des NDC eine erhöhte Zielsetzung gegenüber der sechs Jahre zuvor übermittelten INDC enthalte. Die Stellungnahme zum individuellen Beitrag zur Erreichung der Kollektivziele des Pariser Abkommens besteht neben allgemeinen Bekenntnissen zu eben jenem darin, dass das Ziel der nationalen Emissionsneutralität bis spätestens 2050 einen relevanten Beitrag in Übereinstimmung mit Art. 4 Abs. 1 des Pariser Abkommens darstelle.<sup>353</sup>

### (cc) Implementierung

Zur Implementierung werden für jeden Sektor bestimmte Maßnahmen dargestellt, ohne dass diese mit quantifizierten Zielwerten versehen werden.<sup>354</sup> Eine Ausnahme gilt für den Elektrizitätssektor, für den ein quantifiziertes Ziel bis 2035 angegeben wird.<sup>355</sup> Aus den Angaben lässt sich zwar bestimmen, welche Maßnahmen zur Implementierung dienen sollen, allerdings nicht in welchem Maße sie zur Implementierung beitragen können und in welcher Form die Maßnahmen etabliert werden. Beispielhaft für relativ konkrete Angaben ist der Plan für den Gebäudesektor „[to] consider ongoing government support for energy efficiency and efficient electric heating and cooking in buildings via funding for retrofit programs, wider use of heat pumps and induction stoves, and adoption of modern energy codes for new buildings“<sup>356</sup>. Exemplarisch für die an anderen Stellen eher vage Angabe von Implementierungsvorhaben ist die Ankündigung: „The United States will support scaling of climate smart agricultural practices (including, for example, cover crops), reforestation, rotational grazing, and nutrient management practices“<sup>357</sup>. Auffällig ist hier zudem, dass nicht konkret auf bestehende oder zu schaffende nationale Instrumente Bezug genommen wird.<sup>358</sup>

---

353 Ebd., S. 23.

354 Ebd., S. 3–5.

355 Ebd., S. 3.

356 Ebd., S. 4.

357 Ebd., S. 5.

358 Das einzige Rechtsinstrument, das knapp Erwähnung findet, ist der *American Innovation and Manufacturing (AIM) Act*, siehe ebd.

### c. Vergleich mit der vorhergehenden Fassung der NDC

Die aktualisierte Fassung ist im Umfang gegenüber der ersten Fassung erheblich gewachsen. Während die erste Fassung lediglich 5 Seiten enthielt, erstreckt sich die aktualisierte Fassung auf immerhin 24 Seiten. Zwar war bereits die INDC übersichtlich und überwiegend tabellarisch gestaltet, allerdings ohne die erst mit dem *Rulebook* festgelegten Kriterien und nicht ansatzweise so ausführlich. Als Rückschritt erscheint, dass eine in der ersten Fassung noch enthaltene Erläuterung bestehender nationaler Gesetze, Strategien (v. a. *Clean Air Act*) und Maßnahmen, die für die Implementierung relevant sein sollen, in der aktualisierten Fassung nicht zu finden ist. Dagegen sind vor allem die Angaben zum Verständnis des Ziels und der Implementierung deutlich konkreter geworden.

Die erste Fassung enthielt eine schwächere quantifizierte gesamtwirtschaftliche Zielspanne für Reduktionen (26–28 %) bis 2025 im Vergleich zum Basisjahr 2005.<sup>359</sup> Durch die Wahl des gleichen Basisjahrs und der gleichen sonstigen Bezugsgrößen lassen sich die Ziele trotz des unterschiedlichen Zieljahrs vergleichen. Das nunmehr für 2030 bestehende Ziel stellt in etwa eine Verdoppelung der Reduktionen gegenüber dem Ziel bis 2025 dar. Während die aktualisierte Zielsetzung lediglich einen Emissionszielwert vorsieht, sah die vorhergehende Fassung eine Zweiteilung in einen zu erreichenden („*to achieve*“) und einen anzustrebenden, ambitionierteren („*to make best efforts*“) Reduktionswert vor. Da die Zielsetzung nunmehr in eine andere Formulierung eingebettet ist, stellt sich die Frage, ob Rückschlüsse zur Verbindlichkeiten möglich sind. Das erste Ziel wurde mit den Worten „*intends to achieve*“ eingeleitet, muss allerdings auch in Abgrenzung zu dem Zusatz „*to make best efforts to reduce*“ für den zweiten Reduktionswert gelesen werden. Daraus ergibt sich der Eindruck einer relativ starken Selbstbindung an den erstgenannten Reduktionswert, der als eine Art Erfolgsgarantie verstanden werden kann, während das Zusatzziel den Anschein einer verhaltensbezogenen Selbstverpflichtung macht. Der Rechtscharakter des Ziels der aktualisierten Fassung ist vergleichsweise schwer zu deuten: Die Formulierung „*The nationally determined contribution of the United States of America is:*“ enthält keine eigene Aussage darüber, inwieweit sich das Land auf internationaler Ebene seiner Zielset-

359 INDC USA, Fn. 340: „[...] *intends to achieve an economy-wide target of reducing its greenhouse gas emissions by 26–28 per cent below its 2005 level in 2025 and to make best efforts to reduce its emissions by 28 %*“.

zungen rechtlich verpflichtet sieht. Die Abwesenheit von Bedingungen, Vorbehalten oder anderen Abschwächungen deutet zumindest auf eine starke politische Verbindlichkeit hin. Die Ausführungen zur Reflektion von Fairness und Ambition bei der Zielsetzung sind in beiden NDCs vergleichbar vage und gehen jeweils kaum über die textliche Nennung der Kollektivziele hinaus.

### 3. Europäische Union

Die Europäische Union (EU) hat ihre INDC – mit Ratifizierung des Abkommens automatisch die erste Fassung der NDC – am 06.03.2015 übermittelt.<sup>360</sup> Am 17.12.2020 übermittelte die EU eine erste aktualisierte Fassung.<sup>361</sup>

Inzwischen hat die EU mit der am 19.10.2023 eingereichten Fassung eine weitere Aktualisierung vorgenommen.<sup>362</sup> Diese wurde im Rahmen der detaillierten Textanalyse nicht berücksichtigt, hat jedoch auch nur geringe Auswirkungen auf die Kernaussagen. Während 2030-Ziel sowie Format gleich bleiben und der Seitenumfang geringfügig höher ist, stellt das NDC Update 2023 vor allem eine Qualitätssteigerung der Angaben im Hinblick auf die Implementierung dar. Diese sind nun durch den „Fit-for-55“-Rahmen und detailliertere ICTU-Angaben präziser und umfassender unterlegt. Die letzte Aktualisierung unterstreicht damit die Entwicklungen, die sich bereits aus der vergleichenden Textanalyse der vorausgehenden Fassungen ergeben haben.

#### a. Aufbau, Form und Darstellung

Die aktualisierte Fassung der ersten NDC besteht aus drei Abschnitten. Einleitend werden im Fließtext wesentliche Entwicklungen und Fortschritte zur Implementierung der vorigen Ziele geschildert (S. 1–5). Der zweite Abschnitt enthält – in knapper textlicher Darstellung – die neue

---

360 Submission by Latvia and the European Union on Behalf of the European Union and its Member States [im Folgenden: INDC EU], <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Submission%20Pages/submissions.aspx>.

361 Submission by Germany and the European Commission on Behalf of the European Union and its Member States [im Folgenden: NDC EU], [https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/EU\\_NDC\\_Submission\\_December%202020.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf).

362 Update of the NDC of the European Union and its Member States [NDC Update 2023], <https://unfccc.int/documents/632583>.

Zielsetzung (S. 6). Der dritte und umfangreichste Abschnitt, der als Annex geführt wird, enthält tabellarisch dargestellte Informationen zur Erläuterung und Transparenz der Zielsetzung entsprechend den Vorgaben des *Paris Rulebook* (S. 6–19).

## b. Inhalt

### (aa) Auffälligkeiten und Schwerpunktsetzung

Zu Beginn wird durch die chronologische Darstellung wesentlicher Erklärungen der EU-Organe zum Klimaschutz ein relativ umfassendes Bild von den (rechts-)politischen Entwicklungen in der EU als Entstehungshintergrund der NDC vermittelt.<sup>363</sup> Auch auf andere wesentliche Entwicklungen, wie das Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU wird hingewiesen.<sup>364</sup> Ebenfalls in den einleitenden Abschnitt eingebettet, sind die Informationen zur bisherigen Implementierung des Ziels der ersten Fassung der NDC, versehen mit der Erklärung, dass dieses mindestens erreicht oder sogar übertroffen werde.<sup>365</sup> Der textliche Abschnitt der NDC enthält insgesamt eine umfangreiche Darstellung der bestehenden Klimaschutzinstrumenten der EU (u. a. EU-ETS und „Effort Sharing“).<sup>366</sup>

Bemerkenswert ist, dass für die Darstellung der Informationen zur Transparenz der Zielsetzung der Katalog des *Paris Rulebook* übernommen wurde. In der NDC wird explizit darauf hingewiesen, dass hiermit der nichtverbindlichen „Ermutigung“ der Konferenz zur Verwendung der Leitlinien bereits für die erste NDC gefolgt wird.<sup>367</sup>

Während der unionsrechtliche Rahmen für Planungsprozesse im Bereich Klimaschutz umfassend dargestellt wird,<sup>368</sup> bleiben die Informationen zum Entstehungsprozess der NDC auf Schlagworte<sup>369</sup> bzw. einen

---

363 Siehe ebd., Rn. 3–8.

364 Ebd., Rn. 9.

365 Ebd., Rn. 11.

366 Ebd., Rn. 12 ff.

367 Ebd., Rn. 28.

368 Ebd., S. 10 ff.

369 Die Konkretheit der Angaben erschöpft sich in Äußerungen, wie der, dass die NDC unter Berücksichtigung der Verpflichtungen zur Geschlechtergleichheit und weiterer Verpflichtungen zu Menschenrechten und zur Maximierung von Synergien zwischen der sozialen, wirtschaftlichen und Umweltdimension nachhaltiger Entwicklung entstanden ist, siehe ebd., S. 12.

Verweis auf weitere von der EU-Kommission zur Verfügung gestellte Informationsquellen beschränkt.<sup>370</sup>

Bemerkenswert im Hinblick auf die Transparenz der Zielsetzung sind die Angaben dazu, dass die Bereiche der zivilen Luftfahrt und Binnenschifffahrt, die in der INDC noch berücksichtigt wurden, nicht in die aktualisierte Fassung einbezogen wurden, weil diesbezügliche Informationen noch im Prozess der Überarbeitung im Lichte des neuen Gesamtziels der EU seien.<sup>371</sup>

## (bb) Zielsetzung

*„The EU and its Member States, acting jointly, are committed to a binding target of a net domestic reduction of at least 55 % in greenhouse gas emissions by 2030 compared to 1990.“*

Die aktualisierte Fassung der NDC enthält ein gemeinsames, gesamtwirtschaftliches Reduktionsziel der EU und ihrer Mitgliedstaaten mit dem Bezugsjahr 1990. Die Formulierung *„are committed to a binding target“* ist ein starker Ausdruck von Verbindlichkeit. Auch die Abwesenheit von Bedingungen oder Vorbehalten unterstreicht dies. Allerdings wird nicht aufgeklärt, ob mit der Erklärung der NDC ein (völker-)rechtsgültiges Versprechen abgegeben werden sollte oder ob die Formulierung rein deklaratorischen Charakter hat, weil lediglich eine Bindung nach EU-Recht auf internationaler Verhandlungsebene verkündet werden soll. Gegen den rein deklaratorischen Charakter spricht jedoch, dass die unionsrechtliche Bindung erst mit Beschluss des Europäischen Klimagesetzes im Juni 2021 und damit ein halbes Jahr nach Übermittlung der NDC erfolgte.<sup>372</sup> Ein Indiz für die Rechtsverbindlichkeit kann auch die kontinuierliche Verwendung der Begriffe *„committed“* und *„binding“* als Ausdruck unbedingter Verbindlichkeit der Erfüllung der Ziele in beiden Fassungen der NDC sein.<sup>373</sup>

---

370 Ebd., S. 10f.

371 Ebd., S. 9.

372 Siehe das am 30.6.2021 abgeschlossene Legislativverfahren 2020/0036/COD, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:32021R1119>; damit wurde das Ziel in Artikel 4 Europäisches Klimagesetz, Fn. 119, aufgenommen.

373 2016 hatte die EU mit einer Erläuterung zur eigenen NDC gegenüber dem Sekretariat der Rahmenkonvention nochmals deutlich gemacht, dass es sich an seine

Wenngleich im Dokument nur das gesamtwirtschaftliche Reduktionsziel formal als NDC der EU bezeichnet wird, ist dieses nicht das einzige individuelle Ziel. In den Angaben zur Implementierung sind einige sektorale Zielsetzungen enthalten. So werden quantifizierte Ziele bis zum Jahr 2030 für die Effizienz der Primärenergienutzung, für den Anteil erneuerbarer Energien daran und für den Verkauf neuer PKW angegeben.<sup>374</sup>

Die Ausführungen zur Fairness und Ambition der neuen Zielsetzung verweisen zunächst auf die Feststellung, dass das neue Ziel vor dem Hintergrund gleicher Bezugsgrößen höher sei, als das Ziel der ersten Fassung und dass ein Emissionsscheitelpunkt in der EU bereits 1979 erreicht worden sei.<sup>375</sup> Zugleich wird der Anspruch geäußert „*the most greenhouse gas efficient major economy*“ zu sein. Dies wird mit den Angaben unterfüttert, dass Emissionen insgesamt trotz wachsendem BIP gesunken seien und die Pro-Kopf-Emissionen erheblich abgenommen hätten. Auch das EU-Klimaneutralitätsziel bis 2050 wird als Ausdruck der Übereinstimmung mit den Kollektivzielen des Pariser Abkommens in die Erwägungen einbezogen.

#### (cc) Implementierung

Die Informationen zur Implementierung des neuen Ziels sind größtenteils in den Informationen zur Transparenz angegeben.<sup>376</sup> Vor allem wird der bislang bestehende Rechtsrahmen erläutert<sup>377</sup> und darauf hingewiesen, dass das vorige Ziel durch Rechtsetzung vollständig rechtsverbindlich gestaltet wurde und die relevanten Rechtsakte Überprüfungsklauseln in Übereinstimmung mit dem Fünf-Jahres-Zyklus des Pariser Abkommens aufweisen. Ferner wird offengelegt, welche Teile der neuen Zielsetzung bereits durch bestehende Rechtsakte erfasst sind.<sup>378</sup> Einbezogen wird hier

---

NDC-Ziele gebunden sehe („*the commitment [...] will be fulfilled*“), siehe Declaration by the Union made in accordance with Article 20(3) of the Paris Agreement, 5.10.2016, [www.unfccc.int/files/focus/ndc\\_registry/application/pdf/xxvii-7d\\_european\\_union\\_ndc.pdf](http://www.unfccc.int/files/focus/ndc_registry/application/pdf/xxvii-7d_european_union_ndc.pdf).

374 NDC EU, Fn. 361, Rn. 20 und 21.

375 Ebd., S. 18.

376 Da diese sich aber größtenteils mit Implementierungsrahmen und -Maßnahmen zum vorigen Ziel überschneidet, sind hierfür auch die Informationen in der Einleitung ab Rn. 11 relevant.

377 Ebd., S. 8 und 11.

378 Ebd., S. 13.

am Rande auch das – zum Zeitpunkt der Übermittlung der NDC allerdings noch nicht beschlossene – Europäische Klimagesetz.

Bemerkenswert ist, dass die dargestellten Implementierungsmaßnahmen nach eigener Angabe nur einen Zielwert von mindestens 40 % Reduktion<sup>379</sup> – nicht also die nunmehr angestrebten 55 % – erfassen. Die für die ambitioniertere Zielsetzung erforderlichen Implementierungsmaßnahmen werden nicht benannt. Es wird lediglich auf eine Überprüfung der bestehenden Instrumente verwiesen.<sup>380</sup> Teilweise wird aus der Darstellung der Fortschritt einzelner Implementierungsmaßnahmen deutlich. Allerdings liegt der Fokus auf dem Bericht zu vorgenommenen Anpassungen der Rechtsinstrumente, etwa des Emissionshandelsrechts zur schrittweisen Verschärfung der dort maßgeblichen Deckelung.<sup>381</sup>

### c. Vergleich mit der vorhergehenden Fassung der NDC

Die aktualisierte Fassung ist erheblich umfangreicher und präziser als die Vorgängerversion.<sup>382</sup> Erstere orientiert sich in Darstellung und Konkretheit offensichtlich an den Vorgaben des *Paris Rulebook*. Zwar wurde auch in der ersten Fassung offengelegt, auf welchen methodischen Vorgaben und Berechnungsgrundlagen das Ziel fußte und welche Sektoren einbezogen wurden. Die Angaben blieben insgesamt aber lückenhaft und in wesentlichen Aspekten unpräzise.<sup>383</sup> Entsprechend unterscheiden sich auch die Ausführungen zu Fairness und Ambition sowie zum Implementierungsrahmen in beiden Fassungen.

Die Zielsetzung ist abgesehen von der quantitativen Erhöhung in beiden Fassungen weitgehend vergleichbar. Auch die erste Fassung enthielt die Festsetzung eines verbindlichen und quantifizierten Reduktionsziels der EU bis 2030.<sup>384</sup> Abweichend enthielt die erste Fassung der NDC ein

379 Ebd., Rn. 25.

380 Siehe etwa ebd., S. 13.

381 Ebd., Rn. 16.

382 Die erste Fassung enthielt zwar eine übersichtliche, stichwortartige Darstellung, die aber nur 4 Seiten umfasste und damit außer der Zielsetzung sowie den erfassten Sektoren kaum Informationen enthielt.

383 So wird lediglich auf die IPCC-Berichte und -Leitlinien verwiesen sowie hinsichtlich der Sektoren nur eine unvollständige Aufzählung gemacht (Dies implizieren die Platzhalter „Other“ oder „Other sectors“), INDC EU, Fn. 360, Annex, S. 3f.

384 Dieses Ziel wurde im Annex weiter konkretisiert als absolutes und gesamtwirtschaftliches Reduktionsziel, welches alle vom Klimaregime erfassten Treibhausgase einschließt und am Basisjahr 1990 ausgerichtet ist.

ergänzendes Politikziel: das Konkretisieren von Politikmaßnahmen zur Einbeziehung von Landnutzungs- und Landnutzungsänderungsemissionen sowie der Forstwirtschaft in die gesamtwirtschaftliche Zielsetzung bis 2020. Eine derartige Zielsetzung findet sich in der aktuellen Fassung nicht mehr.

Beide Fassungen stimmen ferner in einer Betonung der Orientierung an Einschätzungen des IPCC,<sup>385</sup> am Wachstum des BIP<sup>386</sup> sowie an *per capita*-Emissionen<sup>387</sup> überein. Erwägungen zu Fairness und Ambition werden in beiden Fassungen offenbar als *ein* Aspekt betrachtet und im Wesentlichen mit der Frage verbunden, ob ein Fortschritt der Klimaschutzbemühungen und Zielsetzungen vorliegt und Einklang mit den Kollektivzielen des Pariser Abkommens besteht. Übereinstimmend fehlt es an einer Differenzierung zwischen individueller Ambition im Lichte der 1,5°-Marke und individueller Ambition mit Blick auf „deutlich unter 2 Grad“-Marke.

#### 4. Indien

Indien hat seine aktualisierte NDC erst im August 2022 eingereicht.<sup>388</sup> Bis dahin galt die NDC, die bereits vor Abschluss des Pariser Abkommens am 01.10.2015 als INDC eingereicht wurde.<sup>389</sup> Die aktualisierte Fassung von 2022 stellt ausdrücklich keine umfassende Erneuerung der NDC dar, sondern schreibt nur Einzelaspekte der vorausgehenden NDC fort.<sup>390</sup> Daher erübrigt sich ein vollständiger Vergleich der beiden Fassungen.

385 INDC EU, Fn. 360, Annex, S. 3: „[...] in the context of necessary reductions according to the IPCC by developed countries as a group, to reduce its emissions by 80–96 % [and] halving global emissions by 2050 compared to 1990“.

386 Ebd.: „[...] reduced their emissions by around 19% on 1990 levels while GDP has grown by more than 44% over the same period.“

387 Ebd.: „[...] average per capita emissions across the EU and its Member States have fallen from 12 tonnes CO<sub>2</sub>-eq. in 1990 to 9 tonnes CO<sub>2</sub>-eq. in 2012 and are projected to fall to around 6 tonnes CO<sub>2</sub>-eq. in 2030.“

388 India's Updated First Nationally Determined Contribution – Working towards Climate Justice [NDC 2022], <https://unfccc.int/documents/611410>.

389 Siehe India's Intended Nationally Determined Contribution: Working Towards Climate Justice [im Folgenden: INDC/NDC 2015], <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Submission%20Pages/submissions.aspx>; nunmehr – nach Ratifizierung des Abkommens – automatisch Indiens erste NDC: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/INDIA%20INDC%20TO%20UNFCCC.pdf>.

390 NDC 2022, Fn. 388, S. 3: „No change in the other sections or text or otherwise of the document containing existing first NDC is proposed at this stage. India reserves the

### a. Aufbau, Form und Darstellung

Die umfangreiche INDC/NDC 2015 ist in fünf Abschnitte untergliedert. Der erste Abschnitt ist die Einleitung, die zunächst eine Art Erzählung zu Indiens grundlegender Perspektive auf das Problem des Klimawandels wiedergibt (S. 1-3) und anschließend eine grobe Stellungnahme zu den Prioritäten für die Verhandlung des Pariser Abkommens enthält (S. 3-4). Der zweite Abschnitt beschreibt die nationalen Umstände (S. 4-6). Im dritten Abschnitt erfolgt eine erste, gröbere Darstellung des Politikrahmens unter Nennung der wesentlichsten nationalen Rechtsgrundlagen und Politiken (S. 7). Am umfangreichsten ist der vierte Abschnitt zu Indiens Fortschritt bei den Klimaschutzbemühungen. Dieser ist unterteilt in eine umfangreiche Darstellung der Strategien zur Abschwächung und Anpassung sowie knappere Darstellungen zur Finanzierung und internationalen Kooperation (S. 8-28). Erst dann, im fünften Abschnitt, folgen Indiens eigentliche Zielsetzung in übersichtlicher Aufzählung sowie Berechnungen und Schätzungen zu den notwendigen Implementierungsmitteln<sup>391</sup> und grobe Erwägungen zur Fairness und Ambition der Zielsetzung (S. 29-34). Daran schließt sich eine stichwortartige Auflistung aller nationalen Strategien zur Adressierung des Klimawandels (S. 35-37) an. Im Annex sind schließlich Technologien aufgeführt, an deren (Weiter-)Entwicklung zur eigenen Nutzung Indien interessiert ist (S. 38).

Die INDC/NDC 2015 ist weit überwiegend im Fließtext gehalten. Eine Ausnahme bilden die Ziele, der Maßnahmenkatalog und der Annex, die jeweils eine nummerierte Darstellung bzw. eine stichwortartige Auflistung enthalten.

Die NDC 2022 hat im Gegensatz zur ursprünglichen Fassung den Charakter einer Mitteilung und erstreckt sich lediglich auf knapp drei Seiten. Sie besteht aus den acht in Stichwortform aufgeführten Zielen der INDC/NDC 2015, wobei Änderungen markiert wurden, und einer Hand voll knapper Aussagen zum Kontext.

---

*right to provide further updates by way of additional submissions on its NDC, as and when required.*<sup>391</sup>

391 Diese werden kombiniert mit der Forderung an die Industriestaaten, solche bereitzustellen, sowie mit der Aussage, dass der Erfolg eigener Bemühungen durch die Verfügbarkeit der Mittel bedingt ist.

b. Inhalt

(aa) Auffälligkeiten und Schwerpunktsetzung

Die INDC/NDC 2015 ist offensichtlich geprägt von dem Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Möglichkeiten sowie der globalen Klimagerechtigkeit. Dies macht bereits der Titel der NDC – *India's Intended Nationally Determined Contribution: Working Towards Climate Justice* – deutlich, der vergleichbar für die NDC 2022 übernommen wurde. An diversen wesentlichen Stellen der INDC/NDC 2015 werden Aspekte aus diesem Kontext betont:<sup>392</sup> so etwa, dass Indien keinen Anteil an der Entstehung des Problems trage, als Entwicklungsland gleichzeitig mit weiteren komplexen Problemen – wie etwa Armut – zu kämpfen habe und damit die (nachhaltige) Entwicklung eine Priorität darstelle; ferner, dass Indien eines der am meisten vom Klimawandel betroffenen Länder sei; und außerdem auf Unterstützungsleistungen durch Industriestaaten für seine Zielerreichung zwingend angewiesen sei. Insbesondere der explizite Hinweis auf die Legitimität von Indiens Recht auf Wachstum und Entwicklung sowie die klare Äußerung, dass die historisch akkumulierten Treibhausgasemissionen der Industriestaaten Ursache der globalen Erderwärmung sind, unterstreichen das grundlegende Narrativ.<sup>393</sup> Dementsprechend erfolgt auch die Darstellung der nationalen Umstände umfangreich und detailliert, teils unter Angabe konkreter Zahlen.<sup>394</sup> In den Fokus auf Klimagerechtigkeitsaspekte passt auch die Einfügung des Verweises auf die „*Lifestyle for Environment*“-Bewegung in der NDC 2022.<sup>395</sup> Zum Planungs- bzw. Entstehungsprozess finden sich weder in der INDC/NDC 2015 noch in der NDC 2022 Angaben.

---

392 Bereits in der Einleitung, siehe INDC/NDC 2015, Fn. 389, S. 2 f.; sodann zur Gestaltung des Pariser Abkommens, siehe S. 3 f.; im Hinblick auf die eigene Vulnerabilität, siehe ebd., S. 4 ff.; zur Zielsetzung, siehe ebd., S. 29 f.; bezüglich der Mittel zur Zielerreichung, siehe ebd., S. 31 f.; bei der Berücksichtigung von Fairness und Ambition, siehe ebd., S. 33.

393 Ebd., S. 2: „*India, even though not a part of the problem, has been active and constructive participant in the search for solutions*“.

394 Ebd., S. 4–6.

395 NDC 2022, Fn. 388, S. 2 (Ziel 1).

(bb) Zielsetzung

Die Auflistung der mit „*intended nationally determined contribution*“ betitelten Ziele enthält sowohl sehr vage formulierte Vorhaben<sup>396</sup> und Prioritäten<sup>397</sup> als auch drei quantifizierte Zielsetzungen.<sup>398</sup> Hervorzuheben ist das quantifizierte gesamtwirtschaftliche Reduktionsziel bis zum Jahr 2030, welches auf die Ziele der Förderungen einer nachhaltigen Lebensweise sowie des Einschlagens eines klimafreundlichen und „saubereren“ Pfades als andere Länder der gleichen Entwicklungsstufe folgt:

„India hereby communicates its Intended Nationally Determined Contribution [...] for the period 2021 to 2030: [...]

3. To reduce the emissions intensity of its GDP by 33 to 35 percent by 2030 from 2005 level.“

Bemerkenswert ist, dass das Ziel auf die Emissionsintensität des BIP<sup>399</sup> des Landes bezogen und am selbstgewählten Basisjahr 2005 orientiert ist. Darüber hinaus bestehen quantifizierte Zielsetzungen für die Nutzung erneuerbarer Energien und die Aufforstung. Diese Ziele richten sich ebenfalls auf das Jahr 2030. Die Zielsetzungen sind mit dem Verweis auf die Unverbindlichkeit der Vorgaben versehen („*It is clarified that India's INDC do not bind it to any sector specific mitigation obligation or action*“).<sup>400</sup> Mit dieser klaren Willensäußerung ist die Möglichkeit der (Völker-)Rechtsverbindlichkeit der sektorspezifischen Vorgaben ausgeschlossen. Die Formulierung „*any sector specific mitigation obligation or action*“ wirft jedoch die Frage auf, ob der Vorbehalt der Unverbindlichkeit auch

---

396 Etwa Ziel Nr. 2: „*To adopt a climate friendly and a cleaner path than the one followed hitherto by others at corresponding level of economic development*“, ebd., S. 29.

397 Etwa Ziel Nr. 7: „*To mobilize domestic and new & additional funds from developed countries to implement the above mitigation and adaptation actions in view of the resource required and the resource gap.*“, ebd., S. 29.

398 Ebd., S. 29.

399 Insbesondere die Zielsetzung von Industriestaaten beziehen sich in der Regel auf die absoluten Emissionen. Da in Indien die absoluten Treibhausgasemissionen aus Entwicklungsgründen weiter steigen, bezieht sich die Reduktion lediglich auf die Emissionsintensität des BIP, siehe auch *Khosla/Dubash*, Understanding India's Emissions Intensity Pledge, Blogbeitrag vom 13. 10. 2015, <https://cdkn.org/story/feature-understanding-indias-emissions-pledge>.

400 INDC/NDC Indien, Fn. 389, S. 30.

für das gesamtwirtschaftliche Emissionsintensitätsziel gelten soll. Dass überhaupt ein Unverbindlichkeitsvorbehalt formuliert wird, spricht zunächst dafür, dass angenommen wird, dass die Ziele der INDC ansonsten möglicherweise als bindend betrachtet werden könnten. In der Formulierung der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung selbst ist kein Hinweis auf die Verbindlichkeit der Zielsetzung zu finden. In einer späteren Bezugnahme auf das Ziel wird diese hingegen als Versprechen („*commitment*“) bezeichnet und die Intention der Erreichung zum Ausdruck gebracht.<sup>401</sup> Indien verspricht den Erfolg jedoch nicht unbedingt. Die Erreichung des eigenen Ziels sei von einer ambitionierten Ausgestaltung des Pariser Abkommens und von weiteren Unterstützungsleistungen der Industriestaaten abhängig.<sup>402</sup> Ob diese Bedingung als Vorbehalt im Rahmen des rechtsgültigen Versprechens oder als Grund für die Ablehnung einer Rechtsverbindlichkeit gewertet wird mag vor dem Hintergrund dahinstehen, dass jedenfalls durch die Nennung einer Bedingung, ohne genaue Angabe von zu erfüllenden Kriterien, die Verbindlichkeit erheblich beeinträchtigt wird.

Im Rahmen der Angaben zur Ambition und Fairness der Zielsetzungen erfolgt eine klare Einordnung als Entwicklungsland und als für das Erreichen des globalen Kollektivziels nur nachgeordnet bedeutende Vertragspartei.<sup>403</sup> Ob dies zur Klarstellung dienen soll, dass die qualifizierten Vorgaben des Artikel 4 Absatz 4 Pariser Abkommen auf Indien keine Anwendung finden, bleibt unklar. Die Angaben zur höchstmöglichen Ambition der Zielsetzungen bleiben so abstrakt, dass das Maß der Ambition nicht nachvollziehbar ist.<sup>404</sup>

401 Ebd., S. 34: „*India intends to reduce the emissions intensity of its GDP by 33 to 35 % by 2030 from 2005 level. This commitment [...]*“.

402 Ebd., S. 30: „*The successful implementation of INDC is contingent upon an ambitious global agreement including additional means of implementation to be provided by developed country parties*“.

403 Als Grundlage dafür dienen die Angaben der kumulativen globalen Treibhausgasemissionen („3 %“) sowie der pro-Kopf-Ausstoß, siehe ebd., S. 33; dieser Einschätzung gegenübergestellt ist allerdings die Tatsache, dass Indien in absoluten Zahlen in wenigen Jahren bereits der weltweit zweitgrößte Treibhausgasemittent sein könnte, siehe *Rosencranz/Wadehra, Comparing the US and India on Climate Change: How the Tables Turned*, in: Popovski (Hrsg.), *The Implementation of the Paris Agreement on Climate Change*, London/New York 2019, S. 232.

404 In dieser Hinsicht wird grob auf die Beschreibung der vorhandenen Maßnahmen verwiesen, welche jedoch keine objektiven Einblick in die tatsächlich bestehenden

Indiens NDC 2022 listet zunächst die gleichen Ziele auf, wie die INDC/NDC 2015. Drei Ziele wurden jedoch angepasst. Wesentlich sind die Verschärfungen des Emissionsintensitätsziels (Ziel 3) und des Strom-mix-Ziels (Ziel 4). Das gesamtwirtschaftliche Emissionsintensitätsziel („*Emissions Intensity of its GDP*“) wurde um zehn Prozent auf 45 % bis 2030, gemessen am Niveau von 2005, angehoben. Auch das Ziel von 50 % der kumulierten installierten elektrischen Leistung aus nicht-fossilen Energieträgern bis 2030 wurde im Vergleich zur INDC/NDC 2015 um zehn Prozent erhöht. Allerdings bleibt der Vorbehalt bezüglich Technologietransfers und günstiger internationaler Finanzierung bestehen. Erstmals bezieht sich Indiens NDC 2022 auf ein Langzeitziel, nämlich das einer Emissionsneutralität bis 2070. Das Langzeitziel wird als Kontext und Bezugspunkt der (angepassten) NDC-Ziele dargestellt.

### (cc) Implementierung

Die Darstellung der Implementierung erfolgt in der INDC/NDC 2015 einerseits in der einfachen Auflistung der Maßnahmen im Anschluss an die Zielsetzung<sup>405</sup> und andererseits in dem Abschnitt zu bisherigen Maßnahmen und Fortschritten Indiens bei der Klimawandelbekämpfung. Letzterer ist nach verschiedenen Maßnahmenschwerpunkten (z. B. *Clean Energy*, *Afforestation* etc.) unterteilt und besonders detailliert. Vor allem die Unterabschnitte zur Energiegewinnung, Energieeffizienz und zum Transport sind sehr ausführlich und mit konkreten Zahlen und Daten belegt.<sup>406</sup> Interessant ist auch, dass ein Unterabschnitt zu den Beiträgen privater Akteure in Indien enthalten ist.<sup>407</sup> Ebenfalls hervorzuheben sind die konkreten Angaben zu verfügbaren Finanzmechanismen und -mitteln für die Implementierung von Klimaschutzmaßnahmen. Hier sind etwa konkrete Angaben dazu enthalten, wie viel Geld aus bestimmten Quellen für welche Maßnahmen verwendet wird.<sup>408</sup>

Die NDC 2022 erweitert die Transparenz der NDC insgesamt und insbesondere der Angaben zur Implementierung nicht, da weder die ta-

---

Möglichkeiten geben („*It represents the highest possible efforts as evident from the multiple initiatives of the Government of India*“), INDC/NDC Indien, Fn. 389, S. 34.

405 Ebd., S. 30.

406 Ebd., S. 8–13 und 14–16.

407 Ebd., S. 18 f.

408 Ebd., S. 26 f.

bellarische Darstellung gemäß *Paris Rulebook* angewendet wird, noch anders geartete Angaben gemacht werden.

## 5. Russland

Russland hat seine INDC vor Abschluss des Pariser Abkommens am 01.04.2015 eingereicht.<sup>409</sup> Durch die späte Ratifikation des Abkommens am 07.10.2019<sup>410</sup> wurde die INDC zunächst nicht als erste NDC übernommen. Am 25.11.2020 übermittelte Russland seine formal erste NDC unter dem Pariser Abkommen.<sup>411</sup> Materiell betrachtet besteht aber kein erheblicher Unterschied zu anderen Vertragsparteien, die in der Regel ihre INDC als erste NDC übernommen haben.

### a. Aufbau, Form und Darstellung

Die NDC ist in vier Abschnitte aufgeteilt. Zunächst wird das nationale Reduktionsziel vor dem Hintergrund bisheriger Zielsetzungen erklärt (S. 1–2). Etwas ausführlicher, aber ohne konkrete Ziele, werden Strategien zur Implementierung der Klimawandelanpassungsziele dargelegt (S. 2–4). In einem knappen dritten Abschnitt werden – betont freiwillige – Leistungen angeführt, die Russland zur Unterstützung für Entwicklungsländer beabsichtigt (S. 4–5). Der letzte Abschnitt enthält Informationen zu den bereits (teilweise) implementierten nationalen Klimapolitiken (S. 5–6). Während sich alle Abschnitte gleichermaßen auf etwa eine Seite erstrecken und im Fließtext gefasst sind, sind die beiden Anhänge der NDC mit Abstand am umfangreichsten. Sie enthalten einerseits detaillierte, tabellarische Angaben zur Transparenz der NDC (S. 7–15), die in Darstellung und Inhalt dem *Paris Rulebook* entsprechen und andererseits eine Anpassungsmitteilung im Sinne des Artikel 7 Absatz 10 Pariser Abkommen (S. 16–19). Stil, Darstellung und Umfang der Anhänge zur Transparenz der Zielsetzung sowie zur Klimawandelanpassung grenzen sich klar vom

---

409 INDC Russland, <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Submission%20Pages/submissions.aspx>.

410 Siehe [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en).

411 Nationally Determined Contribution of the Russian Federation [im Folgenden: NDC Russland], [https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/NDC\\_RF\\_eng.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/NDC_RF_eng.pdf).

Rest der NDC ab. Während erstere einer strukturierten Berichterstattung gleichen, stellen sich die vier vorangestellten Abschnitte überwiegend als politische Erklärung dar.

## b. Inhalt

### (aa) Auffälligkeiten und Schwerpunktsetzung

Aus der bereits dargestellten Aufteilung des Inhalts wird ersichtlich, dass ein Schwerpunkt auf der technischen Erläuterung- bzw. Berichterstattung liegt. Nennenswerte Ausführungen zu nationalen Hintergründen und Prioritäten finden sich nur vereinzelt und in Form abstrakter politischer Äußerungen. Darüber hinaus ist bemerkenswert, dass Russland an verschiedenen Stellen in der NDC betont, dass das Land kein Annex II-Staat der Klimarahmenkonvention ist und daher die in einem eigenen Abschnitt aufgeführten Unterstützungsleistungen für Entwicklungsländer auf Freiwilligkeit beruhen.<sup>412</sup>

Auffällig bei der Schwerpunktsetzung ist zudem, dass die Angaben zur Implementierung von Klimaschutzmaßnahmen sehr knapp gehalten sind, wohingegen relativ ausführlich auf die freiwilligen Unterstützungsleistungen für Entwicklungsländer und die Anpassungsmaßnahmen eingegangen wird.

### (bb) Zielsetzung

*„announces a target for limiting greenhouse gas emissions, which provides for a reduction in greenhouse gas emissions by 2030 to 70 percent relative to the 1990 level, taking into account the maximum possible absorptive capacity of forests and other ecosystems and subject to sustainable and balanced social economic development of the Russian Federation.“*

Mit dieser Erklärung setzt Russland sich ein für alle Treibhausgase geltendes, gesamtwirtschaftliches Emissionsreduktionsziel bis 2030 im Vergleich zum Basisjahr 1990. Außergewöhnlich ist der Zusatz, der das konkrete Reduktionsziel in einen Zusammenhang mit dem nachhaltigen und ausgeglichenen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung Russlands und der Berücksichtigung der größtmöglichen Aufnahmefähigkeit von Wäl-

---

412 Ebd., S. 4, 10 und 18.

dern und anderen Ökosystemen setzt. Der Zusatz wird konsequent auch an anderen Stellen der NDC wiederholt,<sup>413</sup> allerdings in seiner Bedeutung nicht eindeutig erklärt. Zum Zusatz heißt es, er gehe auf das Bedürfnis Russlands zurück, eine wirtschaftliche Entwicklung auf einer nachhaltigen Basis sicherzustellen sowie die Qualität von Senken und Speichern von Treibhausgasen zu verbessern.<sup>414</sup> Aus weiteren Angaben ergeben sich Hinweise darauf, dass mit dem ersten Teil des Zusatzes wohl vor allem das Primat der wirtschaftlichen Entwicklung Russlands ausgedrückt werden soll.<sup>415</sup> Ob dies lediglich deklaratorische Bedeutung dahingehend haben soll, dass dieser Aspekt bei der Zielsetzung von entscheidender Bedeutung war<sup>416</sup> oder ob die Zielsetzung damit relativiert bzw. unter die Bedingung einer bestimmten sozial-ökonomischen Entwicklung gestellt werden soll, ist unklar. In letzterem Fall bliebe aufgrund des vagen Bezugspunkts ungewiss, unter welchen Umständen das aktuelle Ziel nicht mehr maßgeblich sein soll. Ferner bliebe unklar, ob Russland beabsichtigt für diesen Fall sein Ziel formal zu ändern – etwa durch Einreichung einer aktualisierten NDC – oder ob eine Anpassung angesichts der Bedingung nicht für notwendig gehalten wird. Der zweite Teil des Zusatzes, welcher die Berücksichtigung von natürlichen Senken und Speicherkapazitäten betrifft, dürfte so zu verstehen sein, dass das Ziel nur bei Annahme der größtmöglichen Aufnahmekapazität von natürlichen Senken gilt.<sup>417</sup> Auch hier stellt sich allerdings die Frage, ob und inwieweit eine notwendige Anpassung dieser Grundannahme eine Änderung des Ziels zur Folge hätte. Darauf wird ebenso wenig eingegangen, wie auf eine Konkretisie-

413 Ebd., S. 14f.

414 Als „indicator“ bezeichnet, siehe ebd., S. 2.

415 „The nationally determined contribution [...] does not pose a threat to the economic development of the Russian Federation on a sustainable basis“, siehe ebd., S. 15; ebenfalls ein Indiz: „considers it unacceptable to use the Agreement and its mechanisms as a tool for creating barriers to sustainable socio-economic development of the Parties to the Convention.“, siehe ebd., S. 10.

416 Dafür spricht, dass sich diese Aspekte vor allem in den Angaben zum Planungsprozess wiederfinden und auch im Abschnitt der Zielsetzung mit den Worten „This indicator is determined based on“ eingeleitet werden, siehe ebd., S. 2.

417 Dafür, dass dies hauptsächlich eine Erläuterung zu den für die Zielsetzung wesentlichen Annahmen sein soll, spricht die Erläuterung unter der mit „Planungsprozess“ zu übersetzenden Überschrift: „proceeds from the importance of preserving and increasing the absorbing capacity of forests and other ecosystems, as well as the need to take it into account as much as possible, including when implementing the mechanisms of the Agreement“, siehe ebd., S. 10.

rung der Annahme größtmöglicher Aufnahmekapazität.<sup>418</sup> Die erheblichen Unklarheiten bezüglich einer Bedingtheit der Zielsetzung dürften Auswirkungen auf den anzunehmenden Grad von Verbindlichkeit haben. Abgesehen davon lässt die neutrale, verfahrensbezogene Formulierung des Ziels („*announces a target*“) keine Rückschlüsse auf eine gewollte oder nicht gewollte Verbindlichkeit zu.

Bemerkenswert ist schließlich, dass das Reduktionsziel in der Wortwahl zwar als „fairer und echter Beitrag“ beschrieben wird,<sup>419</sup> nicht jedoch als ambitionierter Beitrag. Dies ist insbesondere deshalb auffällig, weil die ansonsten verwendeten Vorgaben des *Paris Rulebook* die Formulierung „fair und ambitioniert“ vorgeben,<sup>420</sup> die in den meisten NDCs auch gespiegelt wird. Überhaupt lässt sich in der NDC keine Bezugnahme auf das Kriterium der höchstmöglichen Ambition erkennen. Insgesamt erschöpft sich die Stellungnahme zu den Vorgaben des Artikel 4 Absatz 3 Pariser Abkommen (Steigerung und größtmögliche Ambition in Anbetracht nationaler Umstände) darin, dass die bisherigen nationalen Ziele aufgezählt werden.<sup>421</sup> Zwar wird bei erstmaliger Nennung der Zielsetzung erklärt, dass diese im Vergleich zur INDC eine erhöhte Ambition aufweise.<sup>422</sup> Dies wird nicht erläutert, obwohl die angegebenen Zahlen gegenteiliges vermuten lassen: Der quantifizierte Reduktionswert und die Bezugsgrößen gegenüber den genannten vorausgehenden Zielen sind tatsächlich nicht erhöht worden.<sup>423</sup> Es kann also nur vermutet werden, dass mit einer erhöhten Ambition die Festlegung auf das obere Ende einer bereits mit INDC festgelegten Zielspanne gemeint ist.

Zur Frage des Beitrags der nationalen Zielsetzung zur Erreichung der globalen Klimaschutzziele des Pariser Abkommens bzw. der Klimarahmenkonvention, wird als Angabe kommentarlos das Reduktionsziel bis 2030 in einen Einsparungswert von über 55 Milliarden Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente übersetzt.<sup>424</sup>

---

418 Vgl. ebd., S. 8 und 10.

419 Ebd., S. 15.

420 Siehe Nr. 6a der Tabelle, ebd., S. 14.

421 Ebd., S. 15 mit Verweis auf S. 14f.

422 Ebd., S. 1: „*This indicator demonstrates an increasing ambition compared to earlier commitments to limit greenhouse gas emissions.*“

423 Das Ziel der INDC lag bei „70–75 percent of 1990 emissions by 2030“, siehe ebd., S. 2.

424 Ebd., S. 15.

## (cc) Implementierung

Die Ausführungen zur Implementierung beschränken sich auf bereits vollständig oder teilweise implementierte Maßnahmen. Verwiesen wird eingangs auf die „*Climate Doctrine of the Russian Federation, approved by the order of the President of the Russian Federation of December 17, 2009 No. 861-rp*“, die als zentrale Leitlinie der Implementierung angegeben wird.<sup>425</sup> Knapp werden einige übergeordnete Prioritäten bei der Implementierung aufgezählt, darunter etwa die Entwicklung von erneuerbaren Energiequellen. In der Folge wird auf konkrete Rechts- und Planungsinstrumente hingewiesen, die für den Teilbereich der Energieeffizienz bestehen. Konkrete Bereichsziele werden jedoch nicht erwähnt. Außerdem wird auf eine Verbesserung des Systems zur Überwachung von Treibhausgasemissionen und Senken sowie der methodologischen Richtlinien hingewiesen. Für andere Klimaschutzbereiche, die unter den Prioritäten angegeben wurden, finden sich jedoch keine Ausführungen zu bestehenden oder geplanten Maßnahmen. Damit bleiben die Angaben zur Implementierung fragmentarisch und geben weder Aufschluss über den allgemeinen Fortschritt der Implementierung noch darüber, wie das neue gesamtwirtschaftliche Ziel in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden soll. Auffällig im Sinne eines Kontrasts ist, dass für die Anpassung vergleichsweise detaillierte Vorstellungen von Implementierungsmaßnahmen angegeben werden.<sup>426</sup>

## c. Vergleich mit der vorhergehenden Fassung der NDC

Trotz der aufgezählten Mängel lässt sich in der Berichterstattung ein deutlicher Fortschritt der aktuellen NDC gegenüber der zunächst eingereichten INDC erkennen. Dies zeigt sich am deutlichsten am mehr als sechsfachen Umfang der aktuellen NDC<sup>427</sup> und an der Orientierung am *Paris Rulebook*<sup>428</sup>. Die aktuelle NDC enthält erstmals überhaupt Angaben zur Implementierung, auch wenn diese nur sehr begrenzten Aussagewert haben. Aus der *Rulebook*-Orientierung resultieren vor allem wesentlich

---

425 Ebd., S. 5.

426 Ebd., S. 2 f. und 16 ff.

427 Während die INDC 3 Seiten umfasst, umfasst die aktuelle NDC 19 Seiten.

428 Die tabellarische Aufstellung der NDC entspricht der Auflistung des *Paris Rulebook*, siehe NDC Russland, Fn. 411, S. 7.

vollständigere und detailliertere Angaben zu methodologischen Grundlagen und Annahmen der Zielsetzung. Hinsichtlich der Umsetzung anderer Leitvorgaben des *Rulebook* macht die NDC eher den Eindruck, dass zwar die Darstellung übernommen wurde, aber inhaltlich kaum konkretere Angaben gemacht wurden. Exemplarisch für den geringen Zugewinn an Tiefe stehen Äußerungen zur Frage des Beitrags zu den globalen Abschwächungszielen, die sich sowohl in der INDC, als auch in der aktuellen NDC finden: Die INDC enthielt keinerlei aussagekräftige Erklärung,<sup>429</sup> während die aktuelle NDC immerhin eine Zahl als individuellen Reduktionsbeitrag nennt<sup>430</sup>.

## 6. Japan

Japan hat seine INDC am 17.05.2015 eingereicht.<sup>431</sup> Das Land ergänzte am 31.03.2020 seine mit Ratifizierung zur NDC gewordene INDC um eine zweiseitige Erklärung zum Fortschritt der Implementierung.<sup>432</sup> Eine umfassende aktualisierte Fassung der ersten NDC wurde erst am 22.10.2021 übermittelt.<sup>433</sup>

### a. Aufbau, Form und Darstellung

Japans aktualisierte NDC besteht im Wesentlichen aus zwei Teilen: Zunächst werden übersichtlich das aktuelle Reduktionsziel sowie eine tabellarische Aufschlüsselung der Teilziele für einzelne Sektoren und Treib-

---

429 In INDC Russland, Fn. 409, S. 3 auf die Feststellung beschränkt: „[The INDC allows to] *step on the path of low-carbon development compatible with the long-term objective of the increase in global temperature below 2 degrees Celsius*“.

430 NDC Russland, Fn. 411, S. 15: „[The NDC] *contributes to the achievement of the global temperature target, since by 2030 the cumulative reduction in greenhouse gas emissions of the Russian Federation since 1990 is to exceed 55 billion tonnes of CO<sub>2</sub>-eq*“.

431 Submission of Japan's Intended Nationally Determined Contribution [im Folgenden: INDC Japan], <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Submission%20Pages/submissions.aspx>.

432 Japan's Nationally Determined Contribution [im Folgenden: NDC Japan], [https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/JAPAN\\_FIRST%20NDC%20%28UPDATED%20SUBMISSION%29.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/JAPAN_FIRST%20NDC%20%28UPDATED%20SUBMISSION%29.pdf).

433 Submission of Japan's Nationally Determined Contribution [im Folgenden: Zwischenerklärung Japan], [https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/JAPAN\\_FIRST%20NDC%20%28INTERIM-UPDATED%20SUBMISSION%29.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/JAPAN_FIRST%20NDC%20%28INTERIM-UPDATED%20SUBMISSION%29.pdf).

hausgase dargestellt (S. 1); sodann folgen, dem *Paris Rulebook* entsprechend, die Informationen zu Transparenz und Verständnis der NDC (S. 2–13). Die Darstellung hat insgesamt wenig gemein mit einer politischen Erklärung, sondern ähnelt vielmehr einem technischen Bericht, vor allem, weil die quantifizierte Darstellung der Zielsetzung nicht um Erläuterungen ergänzt werden und alle weiteren inhaltlichen Informationen tabellarisch in den Transparenzinformationen dargestellt werden. Damit ist die NDC vergleichsweise knapp, aber äußerst übersichtlich gestaltet.

## b. Inhalt

### (aa) Auffälligkeiten und Schwerpunktsetzung

Auffällig ist, dass die NDC strikt am *Paris Rulebook* ausgerichtet ist. Die hiernach empfohlenen Angaben sind vollständig und weit überwiegend auch konkret. Enthalten sind in diesen Informationen relativ detaillierte Angaben zum Planungsprozess der NDC und bei der Implementierung. Die Angaben erfassen sowohl die in der Planung involvierten nationalen Institutionen, bis hin zur die letztentscheidenden nationalen Stelle – der *Global Warming Prevention Headquarters* –, als auch eine knappe Erläuterung zum Ablauf des Prozesses.<sup>434</sup> Letztere Erläuterungen beschränken sich allerdings überwiegend auf Feststellungen – etwa, dass zukünftige Generationen angehört wurden –, die nicht weiter begründet bzw. konkretisiert werden. Die Angaben zum Planungsprozess sind nach den Kategorien des *Rulebook* vollständig, auch wenn sie inhaltlich teilweise nicht über die Behauptung der Berücksichtigung bestimmter Vorgaben hinausgehen. Mit Blick auf die nationalen Umstände, insbesondere die relevanten geographischen, klimatischen und wirtschaftlichen Bedingungen, verweist die NDC auf externe Berichte.<sup>435</sup>

Vergleichsweise umfassende Angaben werden auch zu den Absichten zur Verwendung des *Joint Crediting Mechanism* unter Artikel 6 des Pariser Abkommens gemacht. Hier sind konkrete Zahlen dazu angegeben, wieviele Emissionen durch diese öffentlichen-privaten Partnerschaften eingespart werden sollen.<sup>436</sup>

---

434 NDC Japan, Fn. 432, S. 4.

435 Mit Verweis auf *Japan's 7th National Communication (NC7) (2017)* und *Japan's Voluntary National Review*, siehe ebd., S. 5.

436 Ebd., S. 11.

(bb) Ziele

*„Japan aims to reduce its greenhouse gas emissions by 46 percent in fiscal year 2030 from its fiscal year 2013 levels, setting an ambitious target which is aligned with the long-term goal of achieving net-zero by 2050. Furthermore, Japan will continue strenuous efforts in its challenge to meet the lofty goal of cutting its emission by 50 percent.“*<sup>437</sup>

Die NDC enthält ein gesamtwirtschaftliches Reduktionsziel von 46 % bis zum Jahr 2030 mit dem selbstgewählten Basisjahr 2013. Das Ziel erfasst alle Treibhausgase.<sup>438</sup> Es wird deklaratorisch mit einem bestehenden langfristigen Klimaneutralitätsziel bis 2050 verknüpft, das auch an mehreren Stellen innerhalb der Transparenzinformationen wiederholt wird.<sup>439</sup> Ferner erklärt Japan, dass es große Anstrengungen unternehmen wird, um ein hochgestecktes Reduktionsziel von 50 % zu erreichen. Die Formulierung der beiden quantifizierten Reduktionsziele ist insoweit aufschlussreich, als es Unterscheidungen zwischen dem Grad einer möglichen Selbstbindung zulässt. Das zweite Ziel ist klar auf ein bestimmtes Verhalten gerichtet ist, nämlich das Unternehmen großer Anstrengungen („*will continue strenuous efforts*“), während ein tatsächliches Erreichen des Zielwerts dadurch etwas relativiert wird, dass das Ziel als „*lofty goal*“ bezeichnet wird. Dagegen ist die erste Zielsetzung ohne jede relativierende Beschreibung oder Einbeziehung eines Verhaltens formuliert, sodass das Erreichen des Zielwerts im Mittelpunkt der Selbstbindung steht. Allerdings lässt die Einleitung „*Japan aims to reduce*“ nicht ohne weiteres den Rückschluss auf ein (rechts)verbindliches Versprechen zu. Der Kontext und die Abwesenheit von Bedingungen oder Vorbehalten strahlt im Ergebnis Verbindlichkeit aus, wenngleich diese nicht zwingend im Rechtssinne zu verstehen sein muss.

Besonders bemerkenswert ist, dass das gesamtwirtschaftliche Reduktionsziel auf quantifizierte Ziele für jeden einzelnen Sektor und jedes Treibhausgas heruntergebrochen wird. So werden die konkreten geschätzten Emissionen für das Jahr 2030 für die Sektoren Industrie, Handel und Andere, Wohnen, Transport und Energieumwandlung sowie für nicht

---

437 Ebd., S. 1.

438 Ebd., S. 3f.

439 Etwa auf ebd., S. 5: „*Japan aims to reduce greenhouse gas emissions to net-zero, that is, to realize carbon neutrality by 2050*“.

energiebezogene Emissionen dem Basisjahr 2013 gegenübergestellt. Es folgt eine Aufschlüsselung der Emissionsmengen für die einzelnen Treibhausgase, ein Wert zum Abbau von Treibhausgasen im Jahr 2030 sowie Angaben zum Anteil von Emissionsminderungen durch den *Joint Crediting Mechanism* als öffentlich-private Initiative. Die angegebenen Werte sind nicht nur als Bekanntgabe sektoraler bzw. gasspezifischer Ziele zu verstehen, sondern auch als Schaffung von Transparenz bezüglich der innerwirtschaftlichen Emissionsentwicklung in Japan seit 2013.

Aufschlussreich sind ferner die Ausführungen zu Fairness und Ambition bzw. zur Gestaltung der NDC am Maßstab der Kollektivziele und Ambitionsvorgaben des Pariser Abkommens.<sup>440</sup> Hierzu wird geäußert, dass die neue Zielsetzung im Einklang mit der Klimaneutralität des Landes bis 2050 sei. Zudem sei das vorige Ziel um 70 % erhöht worden. In diesem Zuge wird die Absicht genannt, eine internationale Führungsrolle beim Aspekt Ambition zu übernehmen. Die Ambitioniertheit der Zielsetzung zeige sich auch darin, dass mit der gegenwärtigen Covid 19-Pandemie die Umgestaltung der Wirtschaft noch schwieriger sei und insoweit die hohe Zielsetzung ein umso stärkerer Ausdruck von Ambition sei. Schließlich wird auch die Transparenz der Zielsetzung als Teil der Ambition und Fairness der NDC betrachtet: Mit der klaren Aufschlüsselung der Zielwerte für jeden einzelnen Sektor ermögliche Japan sektorenbezogene Ansätze, die zu einer fairen und effizienten globalen Emissionsreduktion führen würden.<sup>441</sup>

### (cc) Implementierung

Da die NDC keinen eigenen Abschnitt zur Implementierung enthält, sind Angaben hierzu im Rahmen der Transparenzinformationen zu finden. Solche Angaben finden sich vor allem unter der Kategorie „Best Practices“ bei der Vorbereitung von NDCs und deuten zukünftige Maßnahmen, wie eine maximale Nutzung von erneuerbaren Energien an.<sup>442</sup> Konkretisiert werden die Maßnahmen jedoch nicht.

Zu bestehenden nationalen Rechtsakten zur Implementierung von Klimaschutzmaßnahmen werden konkrete Bezüge hergestellt. Unter anderem wird darauf hingewiesen, dass das Klimaneutralitätsziel zentra-

---

440 Ebd., S. 11 f.

441 Ebd., S. 12.

442 Ebd., S. 5 f.

les Prinzip des *Act Partially Amending the Act on Promotion of Global Warming Countermeasures (Act No. 54 of 2021)* ist und die nationalen Implementierungsstrategien auf dem Weg zur Dekarbonisierung der Gesellschaft anleitet.<sup>443</sup> Darüber hinaus werden einzelne bestehende Maßnahmenpakete und Strategien genannt, auf deren Grundlage weitere Maßnahmen ergriffen werden sollen. Zum Beispiel wird für zukünftige Maßnahmen in den Bereichen Ernährung, Forstwirtschaft und Fischerei-industrie Bezug zu den 2021 vom Ministerium für Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei beschlossenen *Measures for achievement of Decarbonization and Resilience with Innovation* genommen. Bezüglich des Fortschritts bei der Umsetzung des zentralen nationalen Instruments, des *Plan for Global Warming Countermeasures*, wird darauf verwiesen, dass jährlich umfassende Prüfungen zum Fortschritt durchgeführt werden.<sup>444</sup>

Insgesamt bleiben die Informationen zur Implementierung trotz der Bezüge zu nationalen Instrumenten recht vage. Dadurch ist ein Fortschritt der Implementierung insgesamt nicht aus der NDC heraus nachvollziehbar. Dazu ist allerdings anzumerken, dass Japan bereits ein Jahr zuvor eine knappe Erklärung mit Informationen zu Implementierungsfortschritten bezüglich des ersten Ziels eingereicht hatte.<sup>445</sup>

### c. Vergleich mit der vorhergehenden Fassung der NDC

Zunächst bedarf der Klarstellung, dass mangels Vollständigkeit nicht die Zwischenerklärung zu Implementierungsfortschritten von 2020, sondern die als INDC eingereichte Fassung Gegenstand des nachfolgenden Vergleichs ist.

Ungewöhnlich ist im Vergleich beider Fassungen, dass mit der Aktualisierung von 2021 keine Zunahme des Umfangs der NDC einherging, sondern im Gegenteil eine „Verschlankung“ von 17 Seiten (INDC) auf 13 Seiten (aktuelle NDC). Augenfälligster Unterschied beider Fassungen ist, dass die aktuelle Form stark an das *Paris Rulebook* und dessen Kategorien angepasst wurde, auch wenn die INDC vergleichbar übersichtlich gestaltet und untergliedert war. Inhaltlich bestehen weitgehende Übereinstimmungen zwischen beiden Fassungen. Auch die INDC enthielt bereits ähnlich konkrete und ausführliche Informationen zu Fairness und Am-

---

443 Ebd., S. 5.

444 Ebd., S. 6f.

445 Siehe Zwischenerklärung Japan, Fn. 432.

bition<sup>446</sup> sowie zum nationalen Planungsprozess<sup>447</sup>. Auffällig ist auch die Übereinstimmung hinsichtlich der Aufschlüsselung von Emissionsreduktionszielen in sektorale bzw. Bereichsziele.<sup>448</sup>

Ein wesentlicher Unterschied der Fassungen besteht darin, dass die aktuelle NDC keine konkreten Angaben zu geplanten Implementierungsmaßnahmen enthält. Im Gegensatz dazu enthielt die INDC eine umfangreiche und detaillierte Darstellung aller geplanten Maßnahmen unter Berücksichtigung des jeweils betroffenen Sektors.<sup>449</sup>

Somit entsteht der Gesamteindruck, dass in der Berichterstattung kein erheblicher Fortschritt gemacht wurde – mit Ausnahme der stilistischen Anpassung an das *Paris Rulebook*. Bezüglich der qualitativ schlechteren Angaben zur Implementierung könnte sogar von einem Rückschritt gesprochen werden. Diese Schlussfolgerung bedarf aber der Relativierung, dass die INDC Japans durch ihren Umfang, die Konkretheit der Angaben und die Übersichtlichkeit der Darstellung bereits vergleichsweise fortschrittlich gestaltet war. Ein deutlicher Fortschritt ist jedoch in materieller Hinsicht erkennbar, nämlich im Hinblick auf das aktualisierte Reduktionsziel. Während das vorige Ziel bei gleichem Ziel- und Basisjahr nur eine gesamtwirtschaftliche Reduktion von 26 % vorsah,<sup>450</sup> ist nunmehr eine Reduktion von 46 % vorgesehen und eine Reduktion von 50 % wird angestrebt. Auch die erstmalige Einbeziehung eines Langzeitziels (Klimaneutralität bis 2050) ist zu berücksichtigen.

## II. Zusammenfassende Auswertung der Textanalyse

Fünf der sechs betrachteten Vertragsparteien haben ihre erste NDC bzw. INDC 2020 oder 2021 aktualisiert, das heißt nach einem Zeitraum von etwa sechs Jahren. Indien hat seine NDC erst wesentlich später und nur sehr eingeschränkt aktualisiert. Insgesamt macht die Betrachtung den Un-

---

446 INDC Japan, Fn. 431, S. 2.

447 Ebd., S. 4.

448 Ebd., S. 5 ff.

449 Ebd., S. 9–17.

450 „Japan’s INDC towards post-2020 GHG emission reductions is at the level of a reduction of 26.0% by fiscal year (FY) 2030 compared to FY 2013 (25.4% reduction compared to FY 2005) (approximately 1.042 billion t-CO<sub>2</sub> eq. as 2030 emissions), ensuring consistency with its energy mix“, siehe ebd., S. 1.

terschied der NDCs zu anderen regelmäßigen Erklärungen der Parteien unter dem internationalen Klimawandelregime deutlich. Vor allem der erheblich verdichtete Inhalt und Fokus auf die Zielsetzung hebt NDCs etwa von den *national communications*<sup>451</sup> gemäß Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 12 Absatz 1 der Klimarahmenkonvention ab, die alle vier Jahre erstellt und übermittelt werden müssen. Parallelen zwischen beiden Erklärungsformen in Darstellung und Umfang sind bei einigen NDCs – vor allem China und Indien – dennoch unverkennbar.<sup>452</sup>

## 1. Aufbau, Form und Darstellung

In Umfang, Form und Darstellung zeigen sich sowohl eine Homogenität der NDCs bestimmter Vertragsparteien als auch eine noch stark sichtbare Heterogenität zwischen den NDCs der (selbsterklärten) Entwicklungsländer einerseits und Industrienationen andererseits. Der Kontrast ist besonders groß zwischen den NDCs von Indien und China auf der einen Seite und der EU, den USA und Japans – und tendenziell auch Russlands – auf der anderen Seite: China und Indien haben wesentlich umfangreichere NDCs; zudem weisen ihre NDCs eine vollständig selbst gewählte Struktur mit überwiegend narrativen Elementen auf, während die NDCs der letztgenannten Gruppe stark durch den Katalog des *Paris Rulebook* strukturiert sind und überwiegend durch übersichtliche, tabellarische Elemente geprägt sind. Eine bereits hinsichtlich der INDC bestehende Homogenität zwischen den NDCs der EU, USA und Japans hat sich in der Aktualisierung fortgesetzt. Die NDC Russlands hat sich gegenüber dieser Gruppe im Vergleich zur INDC hinsichtlich des Aufbaus leicht entfremdet, sie weist – insbesondere durch die Orientierung am *Paris Rulebook* – aber nach wie vor eine Nähe zu den NDCs dieser Gruppe auf.

## 2. Inhalt

Alle sechs aktuellen NDCs enthalten als inhaltlich abgrenzbaren Bestandteil (1.) ein klar formuliertes Reduktionsziel. Alle NDCs enthalten (2.) technische Informationen zu den Berechnungsgrundlagen und zur Me-

---

451 Für Annex I-Parteien, siehe UNFCCC, Decision 9/CP.16, FCCC/CP/2010/7/Add.2, 15.03.2011.

452 Siehe zum Vergleich etwa Chinas *national communication* vom Dezember 2018, [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/China%203NC\\_English\\_0.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/China%203NC_English_0.pdf).

thodologie bei der Bestimmung der Ziele. Die Angabe dieser Informationen entspricht in vier von sechs NDCs der harmonisierten Darstellung des *Paris Rulebook*. Dass China diese Darstellung in seiner aktualisierten NDC nicht aufgenommen hat, dürfte auf die Freiwilligkeit der Einbeziehung in der ersten NDC und die betonte Abgrenzung als Entwicklungsland zurückzuführen sein. Fünf der sechs NDCs enthalten (3.) Informationen zur Implementierung, die nach Einbeziehung des *Paris Rulebook* in die Transparenzinformationen aufgenommen wurden. Japans NDC enthält praktisch keine Implementierungsinformationen, obwohl diese in der INDC ausführlich angegeben waren. Nur die Hälfte der betrachteten Länder stellen, gesondert von geplanten Implementierungsmaßnahmen, umfangreiche Informationen zum bisherigen Implementierungsfortschritt bereit. Deshalb ist zweifelhaft, ob diese Angaben zum Kernbestand der NDCs gezählt werden dürfen. Dagegen dürften Bezüge zu nationalen Planungs- und Regulierungsinstrumenten als Teil der Implementierungsinformationen zum Kernbestand zu zählen sein, da fünf von sechs betrachteten NDCs zumindest grobe Hinweise auf ebendiese enthalten. Lediglich die USA geben hierzu in der aktuellen Fassung keine Auskunft mehr, obwohl sie dies in der vorigen Fassung noch taten. Die Bezüge erlauben Rückschlüsse auf den Grad der bisherigen Verrechtlichung von Zielsetzungen und Implementierungsmaßnahmen.<sup>453</sup> Jedoch erfolgt nur im Ausnahmefall eine explizite Äußerung zur Verbindlichkeit einzelner Bestandteile der NDC.<sup>454</sup>

Fünf von sechs NDCs enthalten mehr oder weniger ausführliche (4.) politische Erklärungen zu nationalen Prioritäten und Umständen. Die Ausnahme bildet Japan mit unwesentlichen Bezugnahmen in den Transparenzinformationen.

453 Aus den NDCs von China und Indien wird klar, dass fast ausschließlich Politikinstrumente zur Verfügung stehen. Im Falle von Indien besteht allerdings ein ausdifferenzierter Bestand an Planungsinstrumenten, während in China weitgehend nur auf den Fünf-Jahres-Plan Bezug genommen wird. Aus der NDC der EU wird ersichtlich, dass sektorale Ziele und Implementierungsmaßnahmen weitgehend in eigene Rechtsinstrumente gegossen wurden und sich eine aktuelle gesamtwirtschaftliche Zielsetzung im Gesetzgebungsprozess befindet.

454 Im Wesentlichen nur bei der EU: „has adopted a comprehensive set of domestic legally-binding legislation implementing all aspects of the EU’s initial NDC“, NDC EU, Fn. 361, S. 11; sowie „New, binding targets will reduce CO<sub>2</sub> emissions from road transport“, ebd., S. 4.

Andere Bestandteile, wie etwa Informationen zum Entstehungsprozess der NDC, sind in einigen NDC explizit enthalten, in anderen bleibt der Entstehungsprozess unerwähnt.

Nur zwei der untersuchten NDCs enthalten neben emissionsbezogenen Zielen auch weitere Ziele (z. B. zur Aufforstung). Das gesamtwirtschaftliche Reduktionsziel ist nur im Fall von Indiens NDC explizit unter Bedingungen gestellt.<sup>455</sup> Regelmäßig finden sich in NDCs neben einem gesamtwirtschaftlichen Ziel für die Treibhausgasreduktion auch sektorale Ziele. Ausnahme ist hier Russlands NDC, die kein einziges sektorales Reduktionsziel enthält. Die Vollständigkeit der Aufschlüsselung in sektorale Ziele variiert erheblich: die USA und Indien erklären ein bzw. zwei sektorale Ziele; China und die EU bis zu vier sektorale Ziele; Japan erklärt Ziele für alle Sektoren.

Die gewählten Bezugsgrößen und Basisjahre der quantifizierten Reduktionsziele sind regelmäßig mit mindestens einer weiteren NDC identisch: Unter den sechs NDCs wurden für das Reduktionsziel drei unterschiedliche Basisjahre und zwei unterschiedliche Bezugsgrößen gewählt. Gewählte Bezugsgrößen sind entweder die Emissionsintensität des BIP oder der gesamtwirtschaftliche Ausstoß. Teilweise wird das Reduktionsziel in einer Spanne und teilweise in einem festen Prozentsatz ausgedrückt. Alle NDCs – ausgenommen Japans NDC – ordnen sich entweder dem Basisjahr 2005 oder 1990 zu.

Die Informationen zur Implementierung stellen nur in einigen NDCs einen eigenen Abschnitt dar. In den meisten NDCs sind sie auf die am *Rulebook* ausgerichteten Transparenzinformationen verteilt. Während manche der betrachteten NDCs vorwiegend Informationen zur Implementierung bisheriger Ziele beinhalten, geben andere mehr oder ausschließlich Auskunft zur Implementierung zukünftiger Ziele. Der Umfang und Detailgrad der Informationen variiert mitunter stark.

### 3. Vergleich der Fassungen

Vier der fünf erneuerten NDCs sind im Umfang um 15–30 Seiten gewachsen und haben sich damit verdoppelt bis versechsfacht. Eine Ausnahme stellt die aktualisierte NDC Japans dar, welche im Umfang um einige

---

455 Ob das Ziel in Indiens NDC 2022 mangels erneuter Nennung des Vorbehalts nunmehr bedingungslos gilt oder aus dem Verweis auf die umfassende Fortgeltung der ersten Fassung der NDC vielmehr der Vorbehalt bestätigt wird, bleibt unklar.

Seiten verschlankt wurde. Der Zuwachs an Umfang geht überwiegend auf einen Zuwachs an Ausführlichkeit und Detailgrad der Informationen zurück.<sup>456</sup> Inhalte, die nur unerheblich umfassender oder detaillierter aufgeführt werden, stellen sich als Ausnahmen zur Regel dar.<sup>457</sup> Damit sind die NDCs vor allem in die Tiefe gewachsen, das heißt, mit konkreteren und umfassenderen Stellungnahmen versehen. Nicht in gleichem Maße, aber dennoch bemerkenswert, sind fast alle betrachteten aktualisierten NDCs auch um Inhalte erweitert worden. Beispiele hierfür sind die Sonderberichte für die Sonderverwaltungszone Macao und Hong Kong in Chinas NDC, Angaben zum Entstehungsprozess in der NDC der USA, die kontextualisierende Einleitung in der NDC der EU oder Implementierungsinformationen in Russlands NDC.

Vier von fünf vollständig aktualisierten NDCs – das heißt, alle außer Chinas NDC – haben den detaillierten Kriterienkatalog des *Paris Rulebook* in ihre NDCs übernommen.<sup>458</sup> Bei diesen Parteien stellt der weitgehend ausgefüllte Kriterienkatalog nunmehr den umfangreichsten und strukturgebenden Teil der NDC dar. Damit geht auch eine starke Harmonisierung der Form der NDC einher, weil unterschiedliche Darstellungen weniger stark Aufbau und Struktur der NDC prägen, als bei der ersten Fassung der NDC bzw. INDC.

Unterschiede und Übereinstimmungen in der Schwerpunktsetzung sowie im Umfang und in der Darstellungsform (z. B. Tabelle, Fließtext), die bereits in den INDCs bestanden, haben sich in der Regel auch in den aktualisierten NDCs fortgesetzt. Beispielsweise setzt sich die Ähnlichkeit der INDCs der USA und EU auch in den aktualisierten Fassungen fort. Japans aktualisierte NDC weist ohnehin starke Übereinstimmungen mit der INDC auf. Die NDC von China stellt zwar im Vergleich zur INDC eine Fortentwicklung dar, nähert sich jedoch kaum an die NDCs der USA, EU oder Japans an. Die gewählten Schwerpunkte bleiben weitgehend unverändert.

---

456 Häufig wurden Informationen zur Implementierung in der ersten Fassung in Stichpunkten angegeben.

457 So etwa im Falle von Chinas Angaben zu neuen Implementierungsmaßnahmen; außerdem die entfallenen Detailinformationen zu Implementierungsmaßnahmen in Japans NDC.

458 Indien hat mit seinem „Update“ vom August 2022 keine eigentliche Aktualisierung der NDC vorgenommen, sondern lediglich zwei geänderte Zielsetzungen kommuniziert.

Alle NDCs enthalten mindestens ein gesamtwirtschaftliches Reduktionsziel bis zum Zieljahr 2030. Vier der fünf aktualisierten NDCs enthalten ein Klimaneutralitätsziel und zwei von fünf nehmen auch Bezug auf einen bereits erreichten oder zu erzielenden Emissionsscheitelpunkt. Damit machen sich die meisten NDCs die Form der Langzeitziele des Artikel 4 Absatz 1 Pariser Abkommens zu eigen.

### III. Systematisierung anhand von Kriterien

Nach der unvoreingenommenen Textanalyse ist zur Systematisierung der Erkenntnisse zu Form und Inhalten zunächst eine Reflektion von möglichen Kriterien hilfreich. Die Kriterien sollen drei Voraussetzungen erfüllen. Sie müssen abstrakt genug für die vergleichende Bewertung sein. Sie müssen sinnvoll für die fokussierte Analyse von NDCs im Hinblick auf die Fragen sein, ob und wie eine Befolgung von Zielen sowie Vorgaben des Pariser Abkommens erkennbar ist und wie NDCs funktional zur Effektivierung der Pariser Klimaziele beitragen. Schließlich müssen die Kriterien unter Berücksichtigung der vorangegangenen textlichen Auswertung relevant und damit überhaupt zu beurteilen sein.

#### 1. Kriterien für eine Systematisierung

Sinnvoll vor dem Hintergrund der Fragen dieser Arbeit erscheint zum einen das Kriterium der EINHALTUNG DER PFLICHTEN UND NORMATIVEN ERWARTUNGEN, die das Abkommen an individuelle Vertragsparteien richtet (Erstes Kapitel – C). Zu differenzieren hiervon ist die Frage der EINHALTUNG VON GESTALTUNGSVORGABEN des *Paris Rulebook*. Zum anderen dürften vor allem Kriterien, die unabhängig von den normativen Vorgaben die Ernsthaftigkeit und Glaubhaftigkeit von Beiträgen betreffen, für die Frage funktionaler Effektivierung von Bedeutung sein. Abstrakt und relevant genug erscheinen in dieser Hinsicht die Kriterien AMBITION, KONKRETHEIT, VERBINDLICHKEIT, VERGLEICHBARKEIT und TRANSPARENZ bzw. INFORMATION. Diese als übergeordnete Bewertungskriterien geeigneten Aspekte müssen im Folgenden unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der textlichen Analyse konkretisiert bzw. handhabbar gemacht werden.

a. Einhaltung der Pflichten und normativen Erwartungen des Pariser Abkommens & Einhaltung von Gestaltungsvorgaben

Beide Kriterien enthalten Überschneidungen mit den nachfolgenden Kriterien. Sie zeichnen sich aber dadurch aus, dass sie auf klar im Abkommen oder im *Paris Rulebook* zum Ausdruck gebrachten Anforderungen beruhen. Wesentliche – mit den Kollektivzielen zusammenhängende – Pflichten und normative Erwartungen an einzelne Vertragsparteien sind die regelmäßige Übermittlung und Aktualisierung von NDCs, eine Berücksichtigung der Pariser Klimaziele in der Fassung nationaler Beiträge, die Reflektion von Fairness bzw. des CBDR-Prinzips, ein nachvollziehbarer Ausdruck höchstmöglicher Ambition in der Zielsetzung, eine qualitative Weiterentwicklung der NDC und stetige Steigerung der Zielsetzung, und schließlich die zielstrebige Implementierung.<sup>459</sup> Die Bewertung der Einhaltung der Gestaltungsvorgaben des *Rulebook* richtet sich nach der Erfüllung der in Tabelle 1 dargestellten Anforderungen. Für die Auswertung ist jedoch zu beachten, dass die Einhaltung dieser Anforderungen im Rahmen der ersten NDC nur „empfohlen“ und nicht verbindlich ist. Ferner besteht bei den in Tabelle 1 geschilderten Anforderungen erheblicher Spielraum für Abweichungen.<sup>460</sup>

b. Ambition

Die Ambition ist grundsätzlich ein normatives Kriterium. Ein wesentlicher und neutraler Parameter zu ihrer Bestimmung ist die Anhebung der Ziele gegenüber der vorausgegangenen Fassung der NDC der jeweiligen Vertragspartei. Dies kann im Vergleich der Fassungen mit Blick auf das zentrale Reduktionsziel beurteilt werden. Darüber hinaus können weitere Anhaltspunkte für oder gegen eine ambitionierte Zielsetzung darin liegen, dass eine Vertragspartei zur Erreichung der neuen Zielsetzung keine oder kaum weitere Reduktionsmaßnahmen implementieren muss, das heißt, dass ein *business as usual*-Szenario bereits zur Zielerreichung führt. Aufschluss hierüber kann insbesondere der Blick in die Implementierungsangaben oder sonstige Angaben zu den Bedingungen der Zielerreichung geben.

---

459 Konkretisiert wurden diese normativen Anforderungen im Ersten Kapitel unter Abschnitt C.

460 Dazu bereits unter Zweites Kapitel.A.II.

### c. Konkretheit

Hinsichtlich der Konkretheit sind zwei Bezugspunkte zu unterscheiden. Zunächst stellt sich die Frage, wie konkret oder vage die enthaltenen Ziele sind. Davon ist die Konkretheit der Angaben zur Implementierung zu unterscheiden, die abweichen kann.

Zwar dürfte das zentrale Reduktionsziel bei fast allen NDCs ähnlich, das heißt, durch Angabe eines Prozentwert quantifiziert worden sein. Allerdings kann dieses Ziel noch weiter ausdifferenziert werden. In dieser Hinsicht lässt sich beobachten, dass die aktuellen Zielsetzungen im Vergleich zur ersten Fassung ausdifferenzierter werden. Einerseits beinhaltet kaum eine der ersten Fassungen der NDCs Langzeitziele.<sup>461</sup> Mit Aktualisierung haben alle untersuchten Parteien außer Russland ein Zieljahr für das Erreichen einer Klimaneutralität angegeben. Andererseits haben die meisten untersuchten Parteien die Zahl der angegebenen Sektorenziele erhöht.<sup>462</sup> Durch diese Entwicklungen wird die Konkretheit der Zielsetzung deutlich erhöht.

Für die Angaben zur Implementierung ist die Konkretheit der Auskünfte über den aktuellen Fortschritt bei der Implementierung von der Konkretheit der geplanten Umsetzung der neuen Ziele zu unterscheiden. In Bezug auf letztere Angaben kann der Konkretheitsgrad dadurch erhöht werden, indem nicht lediglich grobe Richtungen bestimmt werden, sondern konkrete Instrumente benannt werden, möglicherweise sogar unter Bezugnahme auf den nationalen Politikgebungs-/Rechtssetzungsprozess.

### d. Verbindlichkeit

Die Verbindlichkeit der Zielsetzung ist einerseits eine textliche Frage danach, ob Bedingungen oder Vorbehalte formuliert werden und mit welcher Wortwahl das Ziel erklärt wird. Andererseits zeugt es auch von Verbindlichkeit, wenn erklärt wird, dass das Ziel in nationalen Rechts- oder Politikinstrumenten verankert werden soll bzw. bereits dort verankert ist. Die Frage ist also nicht auf das Vorliegen einer *Rechtsverbindlichkeit* begrenzt.

---

461 Als einzige der untersuchten Parteien hatte China in seiner INDC ein Scheitelpunktziel angegeben.

462 Ausnahme sind Japan und Russland, die entweder gleich viele Sektorenziele angegeben haben oder gar keine; die USA hatten zunächst nur ein unbedeutendes Bereichsziel angegeben und haben nun ein Ziel für einen wichtigen Sektor ergänzt.

#### e. Vergleichbarkeit

Die Vergleichbarkeit der NDCs insgesamt und der Ziele im Speziellen kann sich auf die vorangegangene NDC oder Ziele der gleichen Vertragspartei richten. Sie kann aber auch zwischen den jeweiligen NDCs verschiedener Vertragsparteien betrachtet werden.

Vergleichbarkeit der Ziele ist gegeben, je mehr Bezugsgrößen übereinstimmen. Von wesentlicher Bedeutung sind das Basis- und Zieljahr, die Messgröße (absolute oder relative Reduktion) und ob es sich um ein Bereichs- oder Gesamtziel handelt. Ferner sind auch von Bedeutung, ob es sich um bedingte oder absolute Zielsetzungen handelt, ob eine Zielspanne oder ein einziger Zielwert angegeben wird. Die Verwendung der gleichen technischen und methodologischen Grundlagen ist ebenfalls wichtig. Für eine generelle Vergleichbarkeit ist auch eine generelle Harmonisierung der Darstellungsform relevant. In diesem Punkt überschneidet sich das Kriterium mit dem der Einhaltung der Gestaltungsvorgaben des *Paris Rulebook*. Homogenität oder Heterogenität der Form muss aber nicht zwingend eine Frage der *Rulebook*-Orientierung sein, wie der Vergleich von INDCs beweist.

#### f. Transparenz & Information

Das Kriterium der Transparenz bezieht sich auf die Nachvollziehbarkeit von Zielsetzung und Implementierung einerseits und auf die nationalen Politik- oder Rechtsrahmen sowie den nationalen Kontext und Prozess der Erarbeitung der NDC andererseits. Auch hier gibt es Überschneidungen mit dem Kriterium der Umsetzung der Transparenzvorgaben des *Paris Rulebook*. Das Kriterium der Transparenz und Information ist jedoch weiter gefasst und soll Aufschluss darüber geben, inwiefern Vertragsparteien sich abseits der Zielsetzung dazu erklären, wieviel Reduktion sich die Vertragspartei unter welchen Umständen leisten kann und will. Relevant für das Kriterium ist auch der Vergleich der Fassungen der NDC einer Vertragspartei.

### 2. Anwendung auf die NDC-Auswahl

Die folgende tabellarische Darstellung dient nicht dazu, große Unterschiede, Gemeinsamkeiten oder Tendenzen herauszulesen, sondern vielmehr dazu, die Vertragsparteien unter den genannten Gesichtspunkten zu

vergleichen. Die stichwortartige Begründung der Wertung soll zur Differenzierung der nachfolgenden Analyse beitragen.

Tabelle 2: Kriterienbasierte Bewertung der ausgewählten NDC

Erläuterung der Bewertung: -1 = Rückschritt/Nicht erfüllt oder vorhanden  
 0 = Gleichbleibend/Wenig aussagekräftig  
 1 = Fortschritt/Erfüllt  
 2 = Hoher Standard

#### a. China

| <b>AMBITION</b>                                                            |                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Relativ: Reduktionsziel höher oder umfassender als in voriger Fassung/NDC  | (1) Reduktionsziel gering erhöht und Scheitelpunktziel verschärft                                                                     |
| Absolut: Erhebliche Ausweitung von Reduktionsmaßnahmen erforderlich        | (0) Überwiegend Verstärkung bestehender Instrumente; neuer Kohlenstoffsenkenhandel                                                    |
| <b>KONKRETHEIT</b>                                                         |                                                                                                                                       |
| Ziele (Aufschlüsselung auf Bereiche, Sektoren etc.)                        | (1) Unvollständig; nur Aufforstungsziel, Wind- und Solarenergieerzeugungsziel sowie grobes Energieeffizienzziel für den Gebäudesektor |
| Implementierungsfortschritte (Aufschlüsselung auf Bereiche, Sektoren etc.) | (2) Sektorale Angaben und konkrete Zahlen                                                                                             |
| Implementierungsmaßnahmen (Aufschlüsselung auf Bereiche, Sektoren etc.)    | (1) Überwiegend vage Angaben                                                                                                          |
| <b>VERBINDLICHKEIT</b>                                                     |                                                                                                                                       |
| Verbindliche Formulierung der Ziele                                        | (1) Keine Bedingungen/Vorbehalte, erfolgsbezogen, aber nicht rechtsverbindlich formuliert („aims“)                                    |
| Offenlegung der Verankerung in nationalen Instrumenten                     | (0) Verankerung von „key projects“ der NDC im <i>Action Plan for Peaking CO2 Emission before 2030</i> ; Verbindlichkeit unklar        |
| <b>VERGLEICHBARKEIT</b>                                                    |                                                                                                                                       |
| Zur vorigen NDC (Bezugsgrößen, Basis-, Zieljahr etc.)                      | (1) Gleiche Bezugsgrößen/-jahre bei Hauptzielen, nicht bei Sektorenzielen                                                             |
| Zu anderen NDC (Bezugsgrößen, Basis-, Zieljahr etc.)                       | (1) Basisjahr 2005 (häufiges Basisjahr Entwicklungsländer); Emissionsintensität des BIP (häufig bei Entwicklungsländern)              |

|                                                                                                                                                                   |                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Generelle Harmonisierung der Form                                                                                                                                 | (-1) Eigene Struktur; Keine Orientierung am <i>Paris Rulebook</i>                                            |
| <b>TRANSPARENZ &amp; INFORMATION</b>                                                                                                                              |                                                                                                              |
| Zu nationalen Umständen                                                                                                                                           | (1) Grobe Angaben zu Herausforderungen und Prioritäten                                                       |
| Zu nationalem Planungsprozess                                                                                                                                     | (0) Nur Angabe beteiligter Gremien                                                                           |
| Zu nationalen Politiken & Rechtsinstrumenten                                                                                                                      | (1) Einbeziehung vorhandener Planungsinstrumenten, überwiegend ohne konkrete Bezugnahme auf Inhalte          |
| Im Vergleich zur vorigen Fassung/NDC                                                                                                                              | (1) V.a. mehr Informationen zu implementierten Maßnahmen; vereinzelt neue Inhalte; insg. etwas ausführlicher |
| <b>EINHALTUNG GESTALTUNGSVORGABEN (<i>PARIS RULEBOOK</i>, TABELLE 1)</b>                                                                                          |                                                                                                              |
| Vollständige Angaben nach Annex I                                                                                                                                 | (1) Allerdings kaum ausführlich (siehe TRANSPARENZ & INFORMATION)                                            |
| Angaben und Begründungserfordernisse nach Annex II und Beschl. Nr. 18 (insbesondere: Erklärung der Ausnahme von Emissionen/THG, Konsequente Einbeziehung von THG) | (-1) Keine Erklärung warum nur CO2 berücksichtigt wurde                                                      |
| <b>EINHALTUNG DER PFLICHTEN UND NORMATIVEN ERWARTUNGEN DES PARISER ABKOMMENS</b>                                                                                  |                                                                                                              |
| Regelmäßige Übermittlung/Aktualisierung                                                                                                                           | (0) Aktualisierung 2021                                                                                      |
| Reflektion der Kollektivziele                                                                                                                                     | (2) Eigenes Scheitelpunktziel bis 2030 & Klimaneutralitätsziel bis 2060                                      |
| Fairness; Qualifizierter Beitrag (nur Industrieländer)                                                                                                            | (0) Betonung Entwicklungsprioritäten                                                                         |
| Höchst mögliche Ambition                                                                                                                                          | (0) keine explizite Äußerung; siehe AMBITION                                                                 |
| Progression                                                                                                                                                       | (1) Geringe Fortschritte bei Zielsetzung & verbesserte Berichterstattung                                     |
| Zielstrebige Implementierung                                                                                                                                      | (1) Aufrechterhaltung und Verstärkung der Maßnahmen                                                          |

b. USA

| <b>AMBITION</b>                                                            |                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Relativ: Reduktionsziel höher oder umfassender als in voriger Fassung/NDC  | (2) Reduktionsziel deutlich höher und Neutralitätsziel                                                            |
| Absolut: Erhebliche Ausweitung von Reduktionsmaßnahmen erforderlich        | (0) Zu wenig (konkrete) Angaben zur Implementierung                                                               |
| <b>KONKRETHEIT</b>                                                         |                                                                                                                   |
| Ziele (Aufschlüsselung auf Bereiche, Sektoren etc.)                        | (1) Nur quantifiziertes Ziel für Elektrizität                                                                     |
| Implementierungsfortschritte (Aufschlüsselung auf Bereiche, Sektoren etc.) | (-1) Keine Angaben                                                                                                |
| Implementierungsmaßnahmen (Aufschlüsselung auf Bereiche, Sektoren etc.)    | (1) Angaben zu bestimmten Maßnahmen und Prioritäten für Sektoren/Bereiche                                         |
| <b>VERBINDLICHKEIT</b>                                                     |                                                                                                                   |
| Verbindliche Formulierung der Ziele                                        | (1) Keine Bedingungen oder Vorbehalte, allerdings neutrale Formulierung („ <i>contribution</i> [...] <i>is</i> “) |
| Offenlegung der Verankerung in nationalen Instrumenten                     | (0) Keine oder zu fragmentarische Angaben                                                                         |
| <b>VERGLEICHBARKEIT</b>                                                    |                                                                                                                   |
| Zur vorigen NDC (Bezugsgrößen, Basis-, Zieljahr etc.)                      | (1) Unterschiedliche Zieljahre (2025/2030), sonst gleiche Bezugsgrößen/-jahr                                      |
| Zu anderen NDC (Bezugsgrößen, Basis-, Zieljahr etc.)                       | (1) Allerdings Basisjahr 2005 (statt 1990, wie andere Industriestaaten)                                           |
| Generelle Harmonisierung der Form                                          | (2) Entspricht <i>Paris Rulebook</i>                                                                              |
| <b>TRANSPARENZ &amp; INFORMATION</b>                                       |                                                                                                                   |
| Zu nationalen Umständen                                                    | (1) Grobe Daten                                                                                                   |
| Zu nationalem Planungsprozess                                              | (2) Konkrete Angaben zum Entstehungsprozess                                                                       |
| Zu nationalen Politiken & Rechtsinstrumenten                               | (-1) Praktisch nicht (mehr) vorhanden                                                                             |
| Im Vergleich zur vorigen Fassung/NDC                                       | (1) Insgesamt umfassender und detaillierter; Ausnahmen                                                            |
| <b>EINHALTUNG GESTALTUNGSVORGABEN (PARIS RULEBOOK, TABELLE 1)</b>          |                                                                                                                   |
| Vollständige Angaben nach Annex I                                          | (1) Zutreffend                                                                                                    |

|                                                                                                                                                                   |                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Angaben und Begründungserfordernisse nach Annex II und Beschl. Nr. 18 (insbesondere: Erklärung der Ausnahme von Emissionen/THG, Konsequente Einbeziehung von THG) | (0) Begründungserfordernisse nicht einschlägig; Angaben zu Berechnungen & Methodik scheinen teilweise unvollständig |
| <b>EINHALTUNG DER PFLICHTEN UND NORMATIVEN ERWARTUNGEN DES PARISER ABKOMMENS</b>                                                                                  |                                                                                                                     |
| Regelmäßige Übermittlung/Aktualisierung                                                                                                                           | (1) Aktualisierung 2021, unmittelbar nach Neubei tritt                                                              |
| Reflektion der Kollektivziele                                                                                                                                     | (1) Bekenntnis zum 1.5°-Ziels; Klimaneutralitätsziel bis 2050                                                       |
| Fairness; Qualifizierter Beitrag (nur Industrieländer)                                                                                                            | (0) Keine Aussagen; immerhin qualifizierte Zielsetzung                                                              |
| Höchstmögliche Ambition                                                                                                                                           | (0) Keine explizite Äußerung; Nicht zu beurteilen, siehe AMBITION                                                   |
| Progression                                                                                                                                                       | (2) Deutlich erhöhtes Ziel & verbesserte Berichterstattung                                                          |
| Zielstrebige Implementierung                                                                                                                                      | (0) Zu wenig Angaben                                                                                                |

c. EU<sup>463</sup>

|                                                                            |                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AMBITION</b>                                                            |                                                                                                       |
| Relativ: Reduktionsziel höher oder umfassender als in voriger Fassung/NDC  | (2) Deutlich erhöhtes Reduktionsziel & Neutralitätsziel                                               |
| Absolut: Erhebliche Ausweitung von Reduktionsmaßnahmen erforderlich        | (0) Keine Angaben zu zusätzlichen Implementierungsmaßnahmen                                           |
| <b>KONKRETHEIT</b>                                                         |                                                                                                       |
| Ziele (Aufschlüsselung auf Bereiche, Sektoren etc.)                        | (1) Quantifizierte Zielwerte für Energieeffizienz, erneuerbare Energien & Transport                   |
| Implementierungsfortschritte (Aufschlüsselung auf Bereiche, Sektoren etc.) | (0) Fokus auf Änderungen von Rechtsakten – dort präzise                                               |
| Implementierungsmaßnahmen (Aufschlüsselung auf Bereiche, Sektoren etc.)    | (-1) Keine Angaben zu erforderlichen Maßnahmen für Erreichen des neuen Ziels; Verweis auf Überprüfung |

463 Die letzte Aktualisierung von Ende 2023 wurde bei der Bewertung nicht berücksichtigt.

| <b>VERBINDLICHKEIT</b>                                                                                                                                            |                                                                                                                                      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Verbindliche Formulierung der Ziele                                                                                                                               | (2) Keine Bedingungen/Vorbehalte, starker Ausdruck von Verbindlichkeit („are committed to a binding target“)                         |
| Offenlegung der Verankerung in nationalen Instrumenten                                                                                                            | (1) Grober Hinweis auf Vorhaben des Europäischen Klimagesetzes; indirekt auch durch detaillierte Beschreibung vorhandener Rechtsakte |
| <b>VERGLEICHBARKEIT</b>                                                                                                                                           |                                                                                                                                      |
| Zur vorigen NDC (Bezugsgrößen, Basis-, Zieljahr etc.)                                                                                                             | (1) Gleiche Bezugsgrößen/-jahre                                                                                                      |
| Zu anderen NDC (Bezugsgrößen, Basis-, Zieljahr etc.)                                                                                                              | (1) Basisjahr 1990 (Industriestaaten)                                                                                                |
| Generelle Harmonisierung der Form                                                                                                                                 | (2) Entspricht <i>Paris Rulebook</i>                                                                                                 |
| <b>TRANSPARENZ &amp; INFORMATION</b>                                                                                                                              |                                                                                                                                      |
| Zu nationalen Umständen                                                                                                                                           | (0) Nur fragmentarisch                                                                                                               |
| Zu nationalem Planungsprozess                                                                                                                                     | (0) Ablauf und beteiligte Institutionen ergeben sich nicht aus NDC                                                                   |
| Zu nationalen Politiken & Rechtsinstrumenten                                                                                                                      | (2) Rechts- und Politikinstrumente werden unter Darstellung wesentlicher Inhalte einbezogen                                          |
| Im Vergleich zur vorigen Fassung/NDC                                                                                                                              | (1) Umfangreicher und präziser                                                                                                       |
| <b>EINHALTUNG GESTALTUNGSVORGABEN (<i>PARIS RULEBOOK</i>, TABELLE 1)</b>                                                                                          |                                                                                                                                      |
| Vollständige Angaben nach Annex I                                                                                                                                 | (1) Zutreffend                                                                                                                       |
| Angaben und Begründungserfordernisse nach Annex II und Beschl. Nr. 18 (insbesondere: Erklärung der Ausnahme von Emissionen/THG, Konsequente Einbeziehung von THG) | (1) U.a. Erklärung zur Nichteinbeziehung von Informationen zu Luftfahrt und Binnenschifffahrt                                        |
| <b>EINHALTUNG DER PFLICHTEN UND NORMATIVEN ERWARTUNGEN DES PARISER ABKOMMENS</b>                                                                                  |                                                                                                                                      |
| Regelmäßige Übermittlung/Aktualisierung                                                                                                                           | (1) Aktualisierung pünktlich 2020                                                                                                    |
| Reflektion der Kollektivziele                                                                                                                                     | (1) Eigenes Klimaneutralitätsziel bis 2050; Verweis auf bereits erreichten Scheitelpunkt                                             |
| Fairness; Qualifizierter Beitrag (nur Industrieländer)                                                                                                            | (2) Abnahme Pro-Kopf-Emissionen; qualifiziertes Ziel                                                                                 |

|                              |                                                                                                              |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Höchstmögliche Ambition      | (1) Erhöhte Zielsetzung; Kluft <i>status quo</i> und erforderliche Maßnahmen; abstrakte Ambitionsbekundungen |
| Progression                  | (2) Deutlich erhöhtes Ziel und verbesserte Berichterstattung                                                 |
| Zielstrebige Implementierung | (1) Keine Rückschritte ersichtlich                                                                           |

#### d. Indien

| AMBITION                                                                   |                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Relativ: Reduktionsziel höher oder umfassender als in voriger Fassung/NDC  | (2) Deutlich erhöhtes Gesamtziel und Bereichsziel                                                                         |
| Absolut: Erhebliche Ausweitung von Reduktionsmaßnahmen erforderlich        | (1) Hohe finanzielle Kosten und weitere Bedingungen                                                                       |
| KONKRETHEIT                                                                |                                                                                                                           |
| Ziele (Aufschlüsselung auf Bereiche, Sektoren etc.)                        | (1) Konkretes Reduktionsziel und quantifizierte Ziele für Elektrizität und Aufforstung                                    |
| Implementierungsfortschritte (Aufschlüsselung auf Bereiche, Sektoren etc.) | (1) Angaben vorhanden                                                                                                     |
| Implementierungsmaßnahmen (Aufschlüsselung auf Bereiche, Sektoren etc.)    | (2) Ausführliche und konkrete Angaben, teilweise mit quantifizierten Bereichszielen                                       |
| VERBINDLICHKEIT                                                            |                                                                                                                           |
| Verbindliche Formulierung der Ziele                                        | (-1) Neutrale Formulierung („communicates its [INDC ...] to reduce“), aber unter nicht spezifizierte Bedingungen gestellt |
| Offenlegung der Verankerung in nationalen Instrumenten                     | (0) Unklar                                                                                                                |
| VERGLEICHBARKEIT                                                           |                                                                                                                           |
| Zur vorigen NDC (Bezugsgrößen, Basis-, Zieljahr etc.)                      | (1) Zieländerungen klar                                                                                                   |
| Zu anderen NDC (Bezugsgrößen, Basis-, Zieljahr etc.)                       | (1) Basisjahr 2005 und Emissionsintensitätsziel ( <i>häufig bei Entwicklungsländern</i> )                                 |
| Generelle Harmonisierung der Form                                          | (-1) Eigene Struktur; Keine Berücksichtigung des <i>Rulebook</i>                                                          |

| <b>TRANSPARENZ &amp; INFORMATION</b>                                                                                                                              |                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zu nationalen Umständen                                                                                                                                           | (1) Ausführlich                                                                            |
| Zu nationalem Planungsprozess                                                                                                                                     | (-1) Keine Angaben                                                                         |
| Zu nationalen Politiken & Rechtsinstrumenten                                                                                                                      | (2) Umfassende und konkrete – auch substanzielle – Einbeziehung der nationalen Instrumente |
| Im Vergleich zur vorigen Fassung/NDC                                                                                                                              | (0) Nicht anwendbar: Erste Zielsetzung                                                     |
| <b>EINHALTUNG GESTALTUNGSVORGABEN (PARIS RULEBOOK, TABELLE 1)</b>                                                                                                 |                                                                                            |
| Vollständige Angaben nach Annex I                                                                                                                                 | (-1) Keine Angaben nach <i>Rulebook</i>                                                    |
| Angaben und Begründungserfordernisse nach Annex II und Beschl. Nr. 18 (insbesondere: Erklärung der Ausnahme von Emissionen/THG, Konsequente Einbeziehung von THG) | (-1) Keine Angaben nach <i>Rulebook</i>                                                    |
| <b>EINHALTUNG DER PFLICHTEN UND NORMATIVEN ERWARTUNGEN DES PARISER ABKOMMENS</b>                                                                                  |                                                                                            |
| Regelmäßige Übermittlung/Aktualisierung                                                                                                                           | (-1) verspätete und keine umfassende Aktualisierung                                        |
| Reflektion der Kollektivziele                                                                                                                                     | (0) Langzeitziel Emissionsneutralität bis 2070                                             |
| Fairness; Qualifizierter Beitrag (nur Industrieländer)                                                                                                            | (1) Betonung nachrangiger Verantwortlichkeit                                               |
| Höchstmögliche Ambition                                                                                                                                           | (0) Abgesehen von Zielsteigerung nicht zu beurteilen                                       |
| Progression                                                                                                                                                       | (1) Um 10% erhöhtes Gesamtziel                                                             |
| Zielstrebige Implementierung                                                                                                                                      | (1) Keine Rückschritte ersichtlich                                                         |

#### e. Russland

| <b>AMBITION</b>                                                           |                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Relativ: Reduktionsziel höher oder umfassender als in voriger Fassung/NDC | (0) Tatsächlich keine Erhöhung                                |
| Absolut: Erhebliche Ausweitung von Reduktionsmaßnahmen erforderlich       | (0) Nicht erkennbar, weder aus Implementierung, noch aus Ziel |

| <b>KONKRETHEIT</b>                                                                                                                                                |                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Ziele (Aufschlüsselung auf Bereiche, Sektoren etc.)                                                                                                               | (0) Nur gesamtwirtschaftliches Reduktionsziel                                           |
| Implementierungsfortschritte (Aufschlüsselung auf Bereiche, Sektoren etc.)                                                                                        | (1) Angaben vorhanden, aber lückenhaft                                                  |
| Implementierungsmaßnahmen (Aufschlüsselung auf Bereiche, Sektoren etc.)                                                                                           | (-1) Praktisch nicht vorhanden                                                          |
| <b>VERBINDLICHKEIT</b>                                                                                                                                            |                                                                                         |
| Verbindliche Formulierung der Ziele                                                                                                                               | (0) Unklarheiten zur Bedingtheit; neutrale Formulierung („ <i>announces a target</i> “) |
| Offenlegung der Verankerung in nationalen Instrumenten                                                                                                            | (-1) Keine Angaben                                                                      |
| <b>VERGLEICHBARKEIT</b>                                                                                                                                           |                                                                                         |
| Zur vorigen NDC (Bezugsgrößen, Basis-, Zieljahr etc.)                                                                                                             | (1) Gleiche Bezugsgrößen/-jahre                                                         |
| Zu anderen NDC (Bezugsgrößen, Basis-, Zieljahr etc.)                                                                                                              | (1) Basisjahr 1990 (Industriestaaten)                                                   |
| Generelle Harmonisierung der Form                                                                                                                                 | (2) Entspricht <i>Paris Rulebook</i>                                                    |
| <b>TRANSPARENZ &amp; INFORMATION</b>                                                                                                                              |                                                                                         |
| Zu nationalen Umständen                                                                                                                                           | (0) Angaben fragmentarisch                                                              |
| Zu nationalem Planungsprozess                                                                                                                                     | (1) Grobe Angaben                                                                       |
| Zu nationalen Politiken & Rechtsinstrumenten                                                                                                                      | (1) Nennung der Hauptinstrumente ohne substanzielle Bezugnahme                          |
| Im Vergleich zur vorigen Fassung/NDC                                                                                                                              | (1) Geringer Fortschritt; erstmals Angaben zu Implementierung                           |
| <b>EINHALTUNG GESTALTUNGSVORGABEN (PARIS RULEBOOK, TABELLE 1)</b>                                                                                                 |                                                                                         |
| Vollständige Angaben nach Annex I                                                                                                                                 | (0) Formal zutreffend, häufig ohne inhaltliche Aussage                                  |
| Angaben und Begründungserfordernisse nach Annex II und Beschl. Nr. 18 (insbesondere: Erklärung der Ausnahme von Emissionen/THG, Konsequente Einbeziehung von THG) | (1) Zutreffend                                                                          |
| <b>EINHALTUNG DER PFLICHTEN UND NORMATIVEN ERWARTUNGEN DES PARISER ABKOMMENS</b>                                                                                  |                                                                                         |
| Regelmäßige Übermittlung/Aktualisierung                                                                                                                           | (2) Aktualisierung pünktlich 2020                                                       |

|                                                        |                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Reflektion der Kollektivziele                          | (-1) Keine Langzeitziele                                                                               |
| Fairness; Qualifizierter Beitrag (nur Industrieländer) | (1) Grober Verweis auf Entwicklungsprioritäten; qualifiziertes Ziel; einschränkend: unklar, ob bedingt |
| Höchstmögliche Ambition                                | (-1) Angesichts nicht erhöhter Ziele und fehlender Erläuterung bestehender Hürden                      |
| Progression                                            | (0) Kein materieller Fortschritt, aber verbesserte Berichterstattung                                   |
| Zielstrebige Implementierung                           | (0) Mangels genauerer Angaben zur Implementierung                                                      |

#### f. Japan

| <b>AMBITION</b>                                                            |                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Relativ: Reduktionsziel höher oder umfassender als in voriger Fassung/NDC  | (2) Deutlich erhöhtes Reduktionsziel und Neutralitätsziel                                |
| Absolut: Erhebliche Ausweitung von Reduktionsmaßnahmen erforderlich        | (0) Unklar, da Implementierungsangaben zu abstrakt                                       |
| <b>KONKRETHEIT</b>                                                         |                                                                                          |
| Ziele (Aufschlüsselung auf Bereiche, Sektoren etc.)                        | (2) Quantifizierte Zielwerte für alle Sektoren und THG                                   |
| Implementierungsfortschritte (Aufschlüsselung auf Bereiche, Sektoren etc.) | (-1) Keine Angaben                                                                       |
| Implementierungsmaßnahmen (Aufschlüsselung auf Bereiche, Sektoren etc.)    | (0) Unvollständige und wenig konkrete Angaben zu zukünftigen Maßnahmen                   |
| <b>VERBINDLICHKEIT</b>                                                     |                                                                                          |
| Verbindliche Formulierung der Ziele                                        | (1) Zwar keine Bedingungen/Vorbehalte; aber kein Erfüllungsversprechen („ <i>aims</i> “) |
| Offenlegung der Verankerung in nationalen Instrumenten                     | (1) Zumindest bzgl. Langzeitziel                                                         |
| <b>VERGLEICHBARKEIT</b>                                                    |                                                                                          |
| Zur vorigen NDC (Bezugsgrößen, Basis-, Zieljahr etc.)                      | (1) Gleiche Bezugsgrößen/-jahre                                                          |
| Zu anderen NDC (Bezugsgrößen, Basis-, Zieljahr etc.)                       | (-1) Basisjahr 2013 (statt üblich für Industriestaaten: 1990/2005)                       |
| Generelle Harmonisierung der Form                                          | (1) Entspricht <i>Paris Rulebook</i>                                                     |

| TRANSPARENZ & INFORMATION                                                                                                                                         |                                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Zu nationalen Umständen                                                                                                                                           | (0) Verweis auf andere Berichte                                               |
| Zu nationalem Planungsprozess                                                                                                                                     | (1) Ausführungen zu involvierten Institutionen/Schritten                      |
| Zu nationalen Politiken & Rechtsinstrumenten                                                                                                                      | (1) Nennung einiger Instrumente; lückenhaft                                   |
| Im Vergleich zur vorigen Fassung/NDC                                                                                                                              | (0) Grds. vergleichbar; weniger konkrete Angaben zu Implementierungsmaßnahmen |
| EINHALTUNG GESTALTUNGSVORGABEN (PARIS RULEBOOK, TABELLE 1)                                                                                                        |                                                                               |
| Vollständige Angaben nach Annex I                                                                                                                                 | (1) Zutreffend                                                                |
| Angaben und Begründungserfordernisse nach Annex II und Beschl. Nr. 18 (insbesondere: Erklärung der Ausnahme von Emissionen/THG, Konsequente Einbeziehung von THG) | (1) Zutreffend; keine Begründungen zu Ausnahmen erforderlich                  |
| EINHALTUNG DER PFLICHTEN UND NORMATIVEN ERWARTUNGEN DES PARISER ABKOMMENS                                                                                         |                                                                               |
| Regelmäßige Übermittlung/Aktualisierung                                                                                                                           | (1) Zwischenupdate 2020, aktualisierte NDC 2021                               |
| Reflektion der Kollektivziele                                                                                                                                     | (1) Eigenes Klimaneutralitätsziel bis 2050                                    |
| Fairness; Qualifizierter Beitrag (nur Industrieländer)                                                                                                            | (1) Hohe Transparenz und qualifizierte Zielsetzung                            |
| Höchstmögliche Ambition                                                                                                                                           | (1) Darlegung Verständnis von Ambition; deutlich gesteigertes Ziel            |
| Progression                                                                                                                                                       | (1) Materieller Fortschritt; Berichterstattung unverändert                    |
| Zielstrebige Implementierung                                                                                                                                      | (1) Keine Rückschritte ersichtlich                                            |

### 3. Einbeziehung der restlichen NDCs

Zur Ergänzung der Ergebnisse der fokussierten Analyse der sechs NDCs werden Erkenntnisse zu allen aktuellen NDCs einbezogen, indem auf die Daten des *NDC Synthesis Report* des Sekretariats der Klimarahmenkonvention (2024)<sup>464</sup> sowie zum Abgleich auf drei unabhängige Datenbanken bzw. Studien zurückgegriffen wird.

<sup>464</sup> NDC Synthesebericht 2024, Fn. 176.

Der *Climate Action Tracker (Climate Target Update Tracker)*<sup>465</sup> der Institute *Climate Analytics* und *NewClimate Institute* stellt eine detaillierte, quantitative und qualitative Analyse der bislang eingereichten NDCs eines Teils der Vertragsparteien zusammen. Durch eine gemeinsame Metrik für die NDC-Ziele können diese unmittelbar verglichen werden. Der *Climate Watch NDC Tracker*<sup>466</sup> des *World Resources Institute* erfasst zwar alle Vertragsparteien, nimmt jedoch keine eigene, qualitative Analyse vor, sondern beschränkt sich auf das Herausfiltern aller Informationen, die für den Inhaltsvergleich der NDCs als relevant erachtet werden, sowie auf quantitative Schlussfolgerungen. Schließlich erfolgte in der Studie *NDC Design*<sup>467</sup> im Auftrag des deutschen Umweltbundesamts eine qualitative Bewertung der NDCs von 20 Vertragsparteien nach den Schlüsselementen „erhöhtes Minderungsziel“, „umfassende Darstellung“, „Plan für die Umsetzung“ und „Transparenz“. Unter Berücksichtigung der jeweiligen Methodologie und damit einhergehenden Aussagekraft dieser drei Informationsquellen liefern diese verlässliche Ergebnisse, um die Erkenntnisse des *NDC Synthesis Report* zu ergänzen und damit alle ersten NDCs in die Beantwortung der übergeordneten Fragen der Befolgung und Effektivierung einbeziehen zu können.

Eine wesentliche Erkenntnis der Analyse ist, dass Vertragsparteien bei der Aktualisierung ihrer NDC die individuellen Ziele verschärfen. Grundlage dafür ist zunächst, dass mittlerweile praktisch *alle* Vertragsparteien ihre NDC mit einem quantifizierten Reduktionsziel eingereicht haben.<sup>468</sup> *Fast alle* Vertragsparteien haben für die aktualisierten Fassung die Grundlagen zur Zielbestimmung so überarbeitet, dass die NDC qualitativ verbessert wurde.<sup>469</sup> *Fast alle* der in dieser Arbeit genauer untersuchten Vertragsparteien und *etwa drei Viertel* aller Vertragsparteien, die eine aktualisierte oder neue NDC eingereicht haben, haben ihr individuelles

---

465 Siehe Climate Action Tracker, <https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker/>.

466 Siehe Climate Watch NDC Tracker, <https://www.climatewatchdata.org/ndcs-explore>.

467 *de Villafranca Casas u.a.*, NDC Design: Systematic analysis, Climate Change 52/2021, [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-07-02\\_cc\\_52-2021\\_ndc\\_design\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-07-02_cc_52-2021_ndc_design_0.pdf).

468 NDC Synthesebericht 2024, Fn. 176, Abs. 4 a-b.

469 Ebd. Abs. 6.

Abschwächungsziel verschärft.<sup>470</sup> Von der progressiven Zielanpassung zu unterscheiden ist die Frage des Ambitionslevels der aktualisierten Zielsetzung, die über eine nominelle Erhöhung des vorangegangenen Ziels hinausgeht. Eine Erhöhung des Ambitionslevels, die vor allem voraussetzt, dass das erhöhte Ziel nicht durch die bereits implementierte Maßnahmen erreicht wird,<sup>471</sup> wurde bei der  *Hälfte*<sup>472</sup> bis *zwei Dritteln*<sup>473</sup> der Vertragsparteien gesehen.

Eine weitere Erkenntnis liegt darin, dass die aktuellen NDCs eine höhere Glaubhaftigkeit und Ernsthaftigkeit für die angegebenen Individualziele aufweisen. Ziele werden in Form der NDCs im öffentlich zugänglichen *NDC Registry* des Sekretariats der Klimarahmenkonvention veröffentlicht.<sup>474</sup> *Alle* hier untersuchten NDCs und *mehr als 80 %* aller aktualisierten NDCs haben ein klares, quantifiziertes und gesamtwirtschaftliches Reduktionsziel angegeben.<sup>475</sup> Darüber hinaus enthalten *fast alle* der untersuchten NDCs mehrere quantifizierte sektorale Reduktionsziele, worin ein deutlicher Anstieg gegenüber der ersten Fassung der NDCs besteht. Global weisen inzwischen *mehr als 80 %* der aktuellen NDCs mit einem oder mehreren quantifizierten Reduktionszielen für bestimmte (Unter-)Bereiche eine detailliertere Zielsetzung auf.<sup>476</sup> *Fast alle* der hier untersuchten Vertragsparteien, allerdings nur etwa *die Hälfte* aller Vertragsparteien, haben in ihrer NDC klare Langzeitziele – d. h. mit Zielhorizont 2050 und darüber hinaus – festgelegt.<sup>477</sup> Dass in der untersuchten Gruppe zunächst nur eine und mit Aktualisierung vier Vertragsparteien solche Ziele einbezogen haben, deutet auf Entwicklungspotenzial

---

470 Siehe UNFCCC, Nationally determined contributions under the Paris Agreement – Synthesis report by the secretariat, FCCC/PA/CMA/2022/4, 26.10.2022, Abs. 4 e; damit stimmt auch die Analyse der Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes überein, siehe *de Villafranca Casas u. a.*, Fn. 467.

471 Dieses Kriterium wird für die Untersuchung in beiden Analyseinstrumenten verwendet: *de Villafranca Casas u. a.*, Fn. 467, sowie Climate Action Tracker, Fn. 465.

472 *de Villafranca Casas u. a.*, Fn. 467.

473 Climate Action Tracker, Fn. 465; vgl. auch Climate Watch 2020 NDC Tracker, Fn. 466.

474 Dies ist vertraglich in Art. 4 Abs. 12 Pariser Abkommen so festgelegt und umgesetzt unter <https://unfccc.int/NDCREG>.

475 NDC Synthesebericht 2024, Fn. 176, Abs. 4 a-b.

476 Siehe ebd., Abs. 169.

477 Siehe ebd., Abs. 17.

für zukünftige NDCs anderer Vertragsparteien hin.<sup>478</sup> Beachtlich ist hierbei, dass Vertragsparteien die Angabe von Langzeitzielen auch auf ihre Langzeitpläne (*long-term low-emission development strategies*) beschränken können.<sup>479</sup> Fast alle der hier untersuchten und mindestens mehr als 80 % aller NDCs sind nicht oder zumindest nur teilweise an Bedingungen geknüpft.<sup>480</sup> Global wird in der Hälfte der NDCs erklärt, dass die Zielsetzungen der NDC in nationalen Politikinstrumenten und -prozessen verankert wurden.<sup>481</sup> Deutlich mehr als die Hälfte der Parteien haben den Vorbereitungs- und Implementierungsprozess von NDCs institutionalisiert.<sup>482</sup>

Auch eine deutlich gesteigerte Vergleichbarkeit zeichnet sich ab. Von den untersuchten NDCs haben zwei Drittel bereits absolute Emissionsziele. In der globalen Betrachtung ist ein Trend dahingehend zu sehen, dass viele Vertragsparteien, die zunächst relative Ziele hatten, mit der Aktualisierung zu absoluten Zielen übergegangen sind.<sup>483</sup> Fast alle untersuchten und insgesamt eingereichten NDCs 2.0 orientieren sich an den Vorgaben des *Paris Rulebook*.<sup>484</sup> Unter den sechs untersuchten Vertragsparteien haben drei Parteien das Basisjahr 2005 für ihr Reduktionsziel gewählt und zwei das Basisjahr 1990. Global orientieren sich etwa ein Viertel aller NDC-Ziele am Basisjahr 1990 und deutlich mehr als die Hälfte an einem Basisjahr zwischen 2000 und 2020.<sup>485</sup>

Der Abgleich der Untersuchungsergebnisse mit Erkenntnissen zum Gesamtbild der NDCs zeigt, dass das in der fokussierten Analyse der sechs NDCs gewonnene Bild weitgehend repräsentativ ist.<sup>486</sup> Erhebliche Abweichungen hinsichtlich der angewendeten Bewertungskriterien zeichnen

---

478 Dieses Potenzial spiegelt sich im Vergleich der Syntheseberichte von 2021 – als noch bei deutlich unter der Hälfte der NDCs Langzeitziele festgestellt wurden – und 2024.

479 Bis Ende 2023 haben 75 Parteien Langzeitpläne eingereicht, siehe UNFCCC, Long-term low-emission development strategies – Synthesis report by the secretariat, FCCC/PA/CMA/2023/10, 14.11.2023, Abs. 1.

480 Ebd., Abs. 60.

481 NDC Synthesebericht 2024, Fn. 176, Abs. 19.

482 Ebd., Abs. 95 und 98.

483 Siehe ebd., Abs. 57, im Vergleich zu vorigen Fassungen des Syntheseberichts.

484 Ebd., Abs. 3; vgl. auch *de Villafranca Casas u. a.*, Fn. 467, 30.

485 UNFCCC, Synthesis Report 2021, Fn. 176, Abs. 73.

486 Diese Aussage muss dahingehend eingeschränkt werden, dass durch die Beschränkung auf die Erkenntnisse des *NDC Synthesis Report* und ergänzende Studien im Rahmen dieser Arbeit nicht alle Inhalte der NDCs abgeglichen werden können. Insbesondere bei der Frage, wie bestimmten Kriterien der Tabelle 2 entsprochen oder

sich nur für die Frage der Langzeitziele ab. Hier muss der Eindruck der fokussierten Analyse dahingehend korrigiert werden, dass zwar ein Trend zu Langzeitzielen in NDCs besteht, diese allerdings global in geringerem Anteil in NDCs einbezogen werden, als dies aus den sechs betrachteten NDCs ersichtlich war.

#### IV. Grad der Befolgung der internationalen Zielvorgaben

##### 1. Eignung der NDCs als Gradmesser

Die tabellarisch dargestellten Erkenntnisse der Analyse der sechs relevantesten Emittenten zeigt, dass sich aus den NDCs Indizien für normkonformes oder normwidriges Verhalten der Vertragsparteien ergeben. Ob die im ersten Kapitel herausgestellten individuellen Zielverpflichtungen befolgt werden, kann sich aus der Übermittlung oder der NDC selbst ergeben. Mit anderen Worten, die NDC mag selbst Indiz für eine Befolgung sein. Die NDC kann aber auch als Medium Indizien durch Offenlegung bestimmter nationaler Sachverhalte lediglich transportieren.

Ein Beispiel für die NDC als Indiz ist die Pflicht der regelmäßigen Übermittlung bzw. Aktualisierung einer NDC. Die Befolgung dieser Norm ergibt sich ohne weiteres aus der Übermittlung der NDC selbst. Weniger offensichtlich verhält es sich bei der normativen Erwartung des Abkommens hinsichtlich einer Progression: Aus dem Abgleich zweier übermittelter NDCs ist erkennbar, ob das zentrale Reduktionsziel höher ist und ob die Berichterstattung detaillierter und/oder umfangreicher ist. Schwieriger wird die Beurteilung der Befolgung der Normen höchstmöglicher Ambition, der Fairness und der Reflektion der Kollektivziele. Diese beziehen sich im Kern auf den Erarbeitungsprozess und können regelmäßig nur nach komplexerer Analyse diverser transportierter Inhalte der NDC beurteilt werden. Handhabbare Indizien zur Beurteilung der Normgemäßheit können sich nur aus einer Zusammenschau von expliziten Äußerungen zur entsprechenden *Rulebook*-Kategorie<sup>487</sup>, Implementierungsinformationen und der Zielsetzung selbst heraus vorgenommen werden.

---

nicht entsprochen wird, sind daher Abweichungen möglich, die hier nicht erfasst werden.

487 Siehe Tabelle 1, Zweites Kapitel A.II.: „FAIRNESS- UND AMBITIONSERWÄGUNGEN“ sowie „BERÜCKSICHTIGUNG DER PARISER KLIMAZIELE“.

Die expliziten Angaben allein reichen in fast allen untersuchten NDCs für eine tragfähige Bewertung nicht aus. Für die Beurteilung ‚echter‘ Befolgung kann unter Umständen auch die Zusammenschau aller in der NDC enthaltenen Informationen nicht ausreichen. In einigen Fällen braucht es ergänzende Informationen und Analysen. Zum Beispiel hat unter anderem die Studie „NDC-Design“ aufgedeckt, dass Brasilien mit seiner aktualisierten Fassung einen verdeckten Verstoß gegen das Rückschrittsverbot begangen hat: Das nominell gleich gebliebene gesamtwirtschaftliche Reduktionsziel mit gleichen Basisjahren war aus der NDC zunächst nicht als Rückschritt erkennbar. Erst ein Abgleich mit Kalkulationen aus der dritten *national communication* Brasiliens offenbarte, dass Brasilien zwischenzeitlich das Emissionsinventar für das Basisjahr korrigiert hatte mit der Folge einer faktisch verschlechterten neuen Zielsetzung.<sup>488</sup>

Ein Beispiel für ein über die NDCs transportiertes Indiz auf eine Befolgung oder Nichtbefolgung besteht hinsichtlich der Norm zielstrebigter Implementierung. Ob hinreichend Indizien zur Beurteilung gewonnen werden können, hängt vom Umfang und von der Konkretheit der Implementierungsinformationen in NDCs ab. Aus der aktualisierten NDC der USA etwa ist mangels Angaben zur Implementierung keine Beurteilung der Normgemäßheit möglich.<sup>489</sup>

Hinsichtlich der Einhaltung der Gestaltungsvorgaben des *Paris Rulebook* konnte angesichts der Einschränkungen der Verbindlichkeit für die erste NDC bislang nur auf den Grad der Befolgung unverbindlicher Leitlinien geschlossen werden.

Hier ergeben sich mit der aktuellen dritten Erneuerungsrunde (NDC 3.0) neue Erkenntnismöglichkeiten. Sie verschiebt den Fokus von der Fortschreibung hin zur prüffähigen Zieladäquanz. Für NDC 3.0 bestehen einheitliche Zeitrahmen und die Vorgaben des *Rulebook* müssen nun zwingend umgesetzt werden. Ebenso zwingend sind die Lehren der ersten globalen Bestandsaufnahme zu berücksichtigen. Für Ambition und Progression sind damit nun detailliertere Messgrößen vorhanden (u. a. die globale Verdreifachung erneuerbarer Energien, Abkehr von fossilen Brennstoffen). Hinzu kommt – zumindest für noch nicht eingereichte

---

488 de Villafranca Casas u. a., Fn. 467, 87.

489 Immerhin kann die vollständige Abwesenheit dieser Informationen – im Kontrast zur Vorgängerfassung – indirekt ein Indiz sein, dass die Implementierung in den Jahren der ‚Trump-Administration‘ möglicherweise nicht zielstrebig im Sinne der Norm des Pariser Abkommens erfolgte.

NDC 3.0 – der durch das IGH-Gutachten aufgeklärte Verpflichtungsrahmen bei der Gestaltung.<sup>490</sup>

## 2. Maß der Befolgung in den untersuchten NDCs

Aus Tabelle 2 – einschließlich der Korrekturen nach Einbeziehung aller NDCs – ergeben sich Erkenntnisse über das Maß der Befolgung der hier in den Blick genommenen Normen des Pariser Abkommens.

Ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen normierter Erwartung und in NDCs zum Ausdruck kommendem Verhalten ist hinsichtlich der Progression festzustellen. Sowohl in der Berichterstattung als auch in materieller Hinsicht wird die Erwartung einer qualitativen Steigerung erfüllt. Rückschritte in Einzelaspekten der Berichterstattung oder Fälle von nomineller Zielerhöhung ohne tatsächliche Steigerung bestehen, sind aber die Ausnahme.

Auch hinsichtlich der Reflektion der Pariser Klimaziele kann von starken Indizien einer überwiegenden Befolgung der normativen Erwartung des Abkommens gesprochen werden. Dies lässt sich vor allem auf den Aspekt der Einbeziehung von Langzeitzielen zurückführen, der sich in den meisten der untersuchten NDCs und einer wachsenden Zahl aller NDCs wiederfindet. Insbesondere die vielfach vorhandene Formulierung von Klimaneutralitätszielen ist ein gewichtiges Indiz für ein relativ hohes Maß an Befolgung.

Leichte Defizite bestehen hinsichtlich der Pflicht regelmäßiger Übermittlung bzw. Aktualisierung von NDCs. Die meisten haben ihre NDC erst 2021 aktualisiert, obwohl eine Aktualisierung – jedenfalls gemessen an der Einreichung der INDCs 2015 – regelmäßig bis Ende 2020 hätte erfolgen müssen. Das Befolgungsdefizit ist aber nur als leicht einzustufen, weil die zeitliche Verspätung relativ geringfügig ist, die INDC formal erst seit 2016 als NDC gilt und eine gänzliche Weigerung der Übermittlung einer Aktualisierung – wie im Fall Indiens – die Ausnahme ist.

Indizien für eine Befolgung der normativen Erwartung von Fairnesserwägungen bei der Zielsetzung sind regelmäßig nur in der qualifizierten Zielsetzung von Industrieländern oder der Formulierung von Entwicklungsprioritäten bzw. Vorbehalten bei der Zielsetzung durch Ent-

---

490 Im Verfahren war erkennbar, dass nicht wenige Vertragsparteien von deutlich mehr Flexibilität bei der Gestaltung der NDCs ausgegangen waren, vgl. IGH-Gutachten, Fn. 52, Rn. 237.

wicklungsländer erkennbar. Erstere Mindestvoraussetzung wurde in allen untersuchten NDCs erfüllt. Darin dürfte sich die normative Erwartung jedoch nicht erschöpfen, sodass bisherige NDCs insgesamt auf Befolungsdefizite bei den Fairnesserwägungen hinweisen. Ein Positivbeispiel für ein relativ hohes Maß an Befolgung ist die EU, die in ihrer aktuellen NDC sowohl die Erwartung einer Führungsrolle individuell konkretisiert („*the most greenhouse gas efficient major economy*“) als auch die sinkenden Pro-Kopf-Emissionen anführt.

Auch bei der Erwartung höchstmöglicher Ambition halten sich die Vertragsparteien überwiegend bedeckt. Für eine Nachvollziehbarkeit erforderliche Maßstäbe werden selten formuliert, sodass schwer zu bewerten ist, ob die konkret zugrundeliegende Ambition „minimal“ oder „höchstmöglich“ ist. Dort, wo umfangreiche Informationen zur Implementierung angegeben sind, können Rückschlüsse auf eine Entfernung von einem Business-As-Usual-Szenario erfolgen. Weit verbreitete Befolungsdefizite ergeben sich hier vor allem aus dem Mangel an direkter oder indirekter Offenlegung von Bewertungsgrundlagen für das Level der Ambition. Ohne diese dürfte von einer mangelhaften Reflektion der Norm bei der Erarbeitung der NDC auszugehen sein.

Die Norm zielstrebigere Implementierung scheint überwiegend erfüllt zu werden. Diese Bewertung folgt aus der Abwesenheit von Hinweisen auf offensichtliche Rückschritte oder Versäumnisse bei der Verschärfung nationaler Maßnahmen. Allerdings sind die Informationen in NDCs auch hier oft spärlich, sodass in den meisten NDCs nur erste Indizien auf normgemäßes Verhalten zu finden sind.

Insgesamt hat die fokussierte Untersuchung gezeigt, dass der stärkste Grad der Befolgung der „individuellen Zielverpflichtungen“ in den aktuellen NDCs der EU und Japans zum Ausdruck kommt. Der schwächste Grad von Befolgung kommt dagegen in den NDCs von Russland und Indien zum Ausdruck.

## V. Funktionen zur Effektivierung der Zielnormen des Pariser Abkommens

Anhand der gewonnenen Erkenntnisse kann nun besser beurteilt werden, inwiefern NDCs tatsächlich zum Erreichen der Kollektivziele des Pariser Abkommens beitragen oder zukünftig beitragen können. Fest steht, dass global betrachtet Individualziele massiv erhöht werden müssen, um das

Temperaturziel in Reichweite zu bringen.<sup>491</sup> Da das Pariser Abkommen keine bestimmten Reduktionsanteile einzelner Parteien erzwingt, kommt es letztlich darauf an, ob innerstaatliche und/oder zwischenstaatliche Dynamiken in Gang gesetzt oder verstärkt werden können, die eine hinreichend ambitionierte Zielsetzung zur Folge haben. Sie müssten dazu – ihrer Doppelausrichtung entsprechend –<sup>492</sup> einerseits in innerstaatliche Prozesse hineinwirken und gleichzeitig auf der internationalen Ebene positive Effekte für den Verhandlungsprozess erzeugen.

Das Pariser Abkommen selbst weist in Artikel 3 Satz 1 und Artikel 4 Absatz 2 Satz 1 nur auf den grundlegenden Zweck der NDCs hin, nämlich die förmliche Festlegung von individuellen Zielen zur Klimawandelabschwächung. Dieser Zweck wird, wie die vorangegangene Analyse gezeigt hat, vollständig erfüllt. Alle Vertragsparteien haben sich in Ihren NDCs auf individuelle Ziele zur Klimawandelabschwächung festgelegt.<sup>493</sup> Dabei bleibt es aber nicht. Die fokussierte Analyse anhand von Kriterien hat bestätigt, dass über die bloße Zielfestlegung hinaus mit den NDCs weitere Zwecke verfolgt werden, die in einem Zusammenhang zur Annäherung an die Kollektivziele stehen. Keiner dieser weiteren Zwecke wird im Pariser Abkommen beschrieben. Allerdings wurden einige durch Gestaltungsvorgaben im Post-Pariser-Prozess forciert.

### 1. Zwischenstaatlicher *ratcheting up*-Effekt

NDCs adressieren als Instrument *per se* ein fundamentales Problem der politischen Wirklichkeit der globalen Klimawandelgovernance, nämlich die fehlende Nutzbarmachung der vielen progressiven Entwicklungen auf nationaler Ebene für die durch politische und Verfahrensbarrieren blockierte Fortentwicklung des internationalen Klimawandelregimes im Rahmen der Verhandlungen auf der Weltbühne.<sup>494</sup> Diese Nutzbarmachung erhält in der Pariser Architektur eine besondere Bedeutung: Das Funktionieren eines *ratcheting up* bzw. einer Ambitionsspirale unter der

---

491 Siehe Erstes Kapitel D.

492 Siehe Zweites Kapitel C.I.

493 Siehe UNFCCC, Synthesis Report 2021, Fn. 176, S. 4 (Abs. 5).

494 Vgl. Falkner, Fn. 6, 1119: „[A] gap had been growing between the inertia and gridlock that characterized the multilateral negotiations and the increasingly active field of climate policy experimentation at national level“.

Architektur des Pariser Abkommens wurde von vornherein als zentrale Frage erkannt.<sup>495</sup> Im Rahmen dieser erhofften Dynamik sollen die NDC mit den Pariser Klimazielen synchronisiert und diesen durch Koordination und Steigerung immer weiter angenähert werden.<sup>496</sup>

Zur Beurteilung dieser Funktion hilft es, zunächst den Weg einer NDC nachzuzeichnen. Mit ihrer Veröffentlichung im *NDC Registry* des Sekretariats der Klimarahmenkonvention werden die NDCs offiziell in den internationalen Verhandlungsprozess eingebracht. Damit liegen in der Regel erstmals offizielle Zielsetzungen und Angaben zur Implementierung der jeweiligen Vertragspartei in englischer Sprache und in übersichtlicher Darstellung vor. Mit dem Schritt der Übermittlung ist bereits die Grundlage für einen Vertrauensstatbestand geschaffen, weil einerseits normativ der Artikel 4 Absatz 11 in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 2 Satz 1 Variante 3 Pariser Abkommen einer Verschlechterung entgegensteht und andererseits tatsächlich keine zwischenzeitlichen Nachkorrekturen der eingereichten NDCs vorgenommen wurden.<sup>497</sup> Dass eine Übermittlung aktualisierter oder neuer NDCs für alle Vertragsparteien im gleichen Abstand – von etwa 5 Jahren – vorgesehen ist und auch tatsächlich weit überwiegend im gleichen Zeitraum erfolgt<sup>498</sup>, unterstreicht die Relevanz einzelner NDCs für den Verhandlungsprozess. Mit diesem Verhandlungsprozess sind nicht nur die jährlichen Vertragsparteienkonferenzen gemeint, sondern auch andere Koordinierungsmechanismen, wie etwa die globale Bestandsaufnahme (Artikel 14) oder informellere Prozesse. Ein Beispiel für letztere ist der von der Vertragsparteienkonferenz eingesetzte „*facilitative dialogue*“, der einen internationalen Rahmen zum Abgleich von kollektiven Handlungserfordernissen und individuellen Zielsetzungen darstellte.<sup>499</sup> Neuere Beispiele sind die Dialogformate unter dem „*Sharm el-Sheikh mitigation ambition and implementation work pro-*

---

495 Siehe Fn. 25.

496 Siehe *Landenberg-Roberg*, Fn. 120, 121.

497 In seltenen Fällen wurden Inhalte ergänzt, siehe z. B. Zwischenerklärung Japan, Fn. 432.

498 Die meisten zweiten oder aktualisierten ersten NDCs wurden zwischen Dezember 2020 und November 2021 übermittelt; einige wenige Parteien haben ihre NDCs erst 2022 oder schon früher im Jahr 2020 eingereicht, siehe <https://unfccc.int/ND-CREG>.

499 Siehe dazu *Rajamani*, Structuring the UNFCCC 2018 Facilitative Dialogue, C2ES Paper, Mai 2017, <https://www.c2es.org/wp-content/uploads/2017/05/structuring-unfccc-2018-facilitative-dialogue.pdf>.

gramme“, insbesondere der jährliche „*high-level ministerial round table on pre-2030 ambition*“. <sup>500</sup> Zudem bietet der „*facilitative, multilateral consideration of progress*“ (FCMP) eine permanente Plattform für multilateralen Austausch im Hinblick auf die Erreichung der Kollektivziele. <sup>501</sup> Solche Koordinierungsmechanismen sind wesentliche Foren, in denen sich zwischenstaatliche Steigerungsdynamiken entfalten können.

Wesentlicher Faktor für eine Steigerungsdynamik ist das Vertrauen in die Ernsthaftigkeit der Zielsetzung und Glaubhaftigkeit der Implementierung. <sup>502</sup> Beide Aspekte wurden in Tabelle 2 durch die Kriterien AMBITION, KONKRETHEIT, VERBINDLICHKEIT, VERGLEICHBARKEIT UND TRANSPARENZ beleuchtet. Durch das ersichtlich hohe Level an Vergleichbarkeit – nicht zuletzt der Harmonisierung im Rahmen des *Paris Rulebook* geschildet – erlangen die NDC-Inhalten überhaupt erst einen Wert für den zwischenstaatlichen Austausch. Auch wenn nicht für jede Zielsetzung die gleichen Bezugsgrößen bestehen, gibt es hinreichend Überschneidungen für den Vergleich der Ziele mehrerer Parteien. Transparenz, Konkretheit und Verbindlichkeit der angegebenen Ziele und Maßnahmen schaffen Glaubwürdigkeit. Die drei Faktoren werden in NDCs unterschiedlich betont, sodass jede NDC ein eigenes ‚Rezept‘ zur Herstellung von Glaubwürdigkeit enthält.

Verbindlichkeit zeichnet sich unter den NDCs überwiegend durch die Abwesenheit von Bedingungen aus und schafft so eine gewisse Vorhersehbarkeit. Noch ist der Faktor Verbindlichkeit aber selten so stark ausgeprägt, dass ernste Zweifel am Festhalten an den Zielen durch Rechtsverbindlichkeit ausgeräumt werden. Die Konkretheit von Zielen und Implementierungsangaben ist eine weitere Quelle von Vertrauen. Japans NDC mit vollständiger Aufschlüsselung in sektorale Ziele ist ein Paradebeispiel für eine Glaubwürdigkeitssteigerung durch Konkretheit der Zielsetzung. Neben einer Aufschlüsselung von Zielen in Unterziele, ist auch die Einordnung in übergeordnete Langzeitziele ein Faktor für die Glaubwürdigkeit. Die Transparenz von Zielen und Implementierungsmaßnahmen stellt eine weniger unmittelbare Steigerung von Glaubwürdigkeit dar. Ihr konkreter Wert ergibt sich erst aus der Kontrastierung

500 *Sharm el-Sheikh mitigation ambition and implementation work programme*, Decision 4/CMA.4, FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1, 17.3.2023.

501 Siehe auch Abschnitt A.III; zur Übersicht siehe <https://unfccc.int/facilitative-multilateral-consideration-of-progress#FMCP-is-a-platform-for-dialogue>.

502 Vgl. *Falkner*, Fn. 6, 1121.

von Vorhaben der Vertragspartei. Wenn diese angesichts der angegebenen methodologischen Grundlagen und Umstände realistisch erscheinen, sind sie glaubwürdiger. Zur Bewertung bedarf es aber meist eines vertieften Blicks.

Sobald eine NDC somit einer anderen NDC gegenüber gestellt werden kann und ihre Inhalte zudem glaubwürdig sind, kommt es auf den Faktor Ambition an. Eine Steigerungsdynamik kann nur dann in Gang gesetzt werden, wenn die zu vergleichende(n) NDC(s) ambitioniert ist oder sind. Das ersichtliche Ambitionslevel ergibt sich in Relation mit der vorhergehenden Zielsetzung und absolut aus der erkennbaren Abweichung von einem *business as usual*. Aktuell liegt die Erkennbarkeit von Ambition eher im relativen Kriterium. Dort ist, aufgrund der Verwendung gleicher Bezugsgrößen und erkennbarer Unterschiede des Reduktionswerts, das Maß der Ambition erkennbar. Die Ambition kann auch im Bezugspunkt des deklarierten Langzeitziels bestehen. Da viele Vertragsparteien Klimaneutralitätsziele für ein bestimmtes Zieljahr formulieren, ist hier ein Ambitionsvergleich besonders einfach möglich. Das gilt umso mehr, weil das entsprechende globale Zwischenziel bereits auf eine bestimmte Zeitspanne festgelegt wurde.<sup>503</sup>

Insgesamt ist mit dem Maß an Vergleichbarkeit, Glaubwürdigkeit und Ambition von NDCs ein hinreichender Nährboden für ein kollektives *ratcheting up* in den Koordinierungsmechanismen des Vertragsregimes gegeben. Der *ratcheting up*-Effekt muss dabei nicht nur das Ambitionslevel betreffen, sondern kann sich auch auf die Qualität der NDC beziehen. An der Verbreitung einer Orientierung am Katalog des *Paris Rulebook* trotz mangelnder Verbindlichkeit, lässt sich ersehen, dass Steigerungsdynamiken durch Verbreitung bestimmter Qualitätsstandards für NDCs unter den Vertragsparteien funktionieren kann. Auch eine mangelhafte Qualität der NDC mag durch die öffentliche Zugänglichkeit einen empfindlichen Reputationsverlust<sup>504</sup> nach sich ziehen. Jüngere Studien haben gezeigt, dass gerade das *shaming* durch andere Staaten zu politischen Anreizen für eine Befolgung führt.<sup>505</sup> Die Gefahr eines Reputationsverlust

503 Siehe dazu Erstes Kapitel A.II.

504 Mit Einschränkungen zur Bedeutung von Reputationsverlusten im Klimawandelregime, *Falkner*, Fn. 6, 1122 m.w.N.; allgemeiner zu diesem Faktor der Befolgung, siehe *von Stein*, Fn. 34, 481 f.

505 Siehe *Tingley/Tomz*, The Effects of Naming and Shaming on Public Support for Compliance with International Agreements: An Experimental Analysis of the Paris Agreement, International Organization 2022, 445.

ist umso höher, je größer die Gefahr einer Entdeckung des Verfehlens einer normativen Erwartung bzw. Selbstbindung ist. Daher ist der Gedanke bedeutsam, dass NDCs mit ihrer Veröffentlichung nicht nur in den internationalen *Verhandlungsprozess* eingebracht, sondern auch für die eng anknüpfenden *Überprüfungsprozesse*<sup>506</sup> unter dem Pariser Abkommen verfügbar gemacht werden. Zur Effektivität dieser Prozesse trägt wiederum das seit der vorigen Fassung regelmäßig gesteigerte Maß an Konkretheit von Zielen und Implementierungsangaben sowie die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Prozesse bei.

Für Zielsetzung und Qualität der NDC insgesamt kann sich der zwischenstaatliche *ratcheting up*-Effekt aus negativen Faktoren, wie dem drohenden Reputationsverlust, ergeben. Keine Vertragspartei möchte als globales Negativbeispiel oder schlechter als konkurrierende Staaten auf der gleichen Entwicklungsstufe dastehen. Der Effekt kann aber auch positiv veranlasst werden. Insbesondere die Offenlegung konkreter sektoraler Ziele und Implementierungsmaßnahmen kann im Sinne einer *best practice* andere Vertragsparteien mit vergleichbaren Grundbedingungen anregen, ihre eigenen sektoralen Ziele oder Maßnahmen zu überdenken und gegebenenfalls zu verstärken. In den häufig mit quantifizierten Zielen und Maßnahmen angegebenen Bereichen Energieeffizienz, erneuerbare Energien oder auch bei der Aufforstung erscheint durch die in NDCs offenbarte Ambition ein Wettbewerbseffekt zwischen Parteien denkbar. Die EU deklariert in ihrer aktualisierten NDC beispielsweise die Ambition, der treibhausgaseffizienteste Akteur zu sein. Andere Staaten rühmen sich etwa mit ihrer führenden Innovationskraft im Bereich erneuerbare Energien. Mit solchen Äußerungen binden sich die Parteien – gewollt oder unbewusst – nicht nur an ihren eigenen Anspruch, sondern auch an Dynamiken, die durch die Beiträge anderer Parteien bedingt sind. Ein ähnlicher Effekt ist mit Blick auf die Fairness-Komponenten denkbar, die zwar vorhanden aber erst dürftig ausgefüllt werden. Ein ambitionierteres Ziel, das erkennbar im Zusammenhang mit Fairness-Erwägungen steht, mag vergleichbar verantwortliche Parteien unter Druck setzen und weni-

---

506 Gemeint sind die im Zweiten Kapitel A.III dargestellten Mechanismen nach Art. 13 Abs. 11 und 12 (technische Überprüfung durch Sachverständige), Art. 14 (globale Bestandsaufnahme) und Art. 15 Pariser Abkommen (Prüfung durch unabhängigen Expertenausschuss).

ger verantwortliche Parteien animieren sich selbst mit ambitionierteren Beiträgen einzubringen.<sup>507</sup>

Abgesehen von der Wettbewerbskomponente lässt sich auch beobachten, wie eine Steigerung durch zwischenstaatliche Kooperationsangebote angeregt wird. So wird etwa im Rahmen von NDC-Partnerschaften<sup>508</sup> durch gesonderte technische und finanzielle Unterstützung ein *ratcheting up* der NDCs von Entwicklungs- und Schwellenländern gefördert. Solche Kooperationen flankieren die Ambitionsspirale, indem sie zu regelmäßig übermittelten, qualitativ besseren und ambitionierteren NDCs führen, die wiederum durch Beispiel- oder Wettbewerbseffekte andere Parteien zu stärkeren NDCs veranlassen bzw. den allgemeinen Standard anheben.

Insgesamt zeigen die NDCs also tatsächlich verschiedene Anlagen um der Grundsorge zu begegnen, dass den Parteien die notwendigen Anreizstrukturen fehlen könnten, um ihre Beiträge auf internationaler Ebene tatsächlich zu erhöhen.<sup>509</sup>

## 2. Verankerung der Pariser Ziele in innerstaatlichen Politikgebungsprozessen

Die konkreten Inhalte der NDCs werden im nationalen Politikgebungsprozess festgelegt. Daher sind einerseits die Festlegungen vorangegangener NDCs für die Erarbeitung von aktualisierten bzw. neuen NDCs von Bedeutung. Andererseits sind auch die Anforderungen an die Gestaltung der NDCs ein wichtiger Impuls für die Gestaltung nationaler Klimaschutzpolitik.

Die nach dem *Rulebook* oder im internationalen Vergleich erforderliche Rationalität, das erhöhte Maß an Transparenz und Konkretheit der Angaben für die NDC muss im nationalen Zielsetzungsprozess seine Entsprechung finden. Die Untersuchung der NDCs hat gezeigt, dass die reine

---

507 Auch wenn Fairness als Faktor für die Befolgung von Normen einige Fragen aufwirft, siehe von Stein, Fn. 34, 490, spricht die Bedeutung von Lastenausgleichs und historischer Verantwortlichkeit in der internationalen Klimapolitik eindeutig für die Bedeutung als Befolgungsfaktor in diesem Kontext; vgl. auch Art. 4 Abs. 4 S. 1 Pariser Abkommen.

508 Siehe die vom World Resources Institute und dem Sekretariat der Klimarahmenkonvention getragene *NDC Partnership Initiative* unter <https://ndcpartnership.org/>

509 Zu dieser Sorge, siehe van Asselt, Fn. 25, 10.

Festlegung *eines* nationalen Ziels dem internationalen Standard nicht (mehr) genügt. Vielmehr liegt dieser Standard auf der Höhe einer Ausdifferenzierung von Zielen, nachvollziehbarer Darlegung geeigneter Implementierungsstrukturen und umfassender Information über Erarbeitungsprozess und -grundlagen. Um diesem Standard zu entsprechen, bedarf es eines komplexeren Politikgebungsprozesses auf nationaler Ebene, nicht zuletzt, weil die ambitionierten Angaben auch unbedingt einhaltbar sein müssen, um Reputationsverlust zu vermeiden. In diesem Sinne bildet eine bisherige NDCs einer Vertragspartei einen beachtlichen Rahmen für die Bestimmung jeglicher nationaler Klimaschutzziele und Implementierungsstrategien. Vor dem Hintergrund drohender Reputationsverluste dürfte auch das Bewusstsein von Bedeutung sein, dass Vertragsparteien sich üblicherweise zum bisherigen Implementierungsfortschritt unter der Erwartung zielstrebigter Umsetzung verhalten. Dieses Bewusstsein und komplexere nationale Politikgebungsprozesse stärken insoweit auch auf nationaler Ebene die Ernsthaftigkeit von Umsetzungsvorhaben.

Über die internationale Bekanntgabe der ausdifferenzierten Ziele und Langzeitziele in NDCs werden ferner Emissionsreduktionspfade für die nationale Klimaschutzpolitik zementiert. Das wiederum heißt, dass nationale Klimaschutzpolitik sich nicht mehr unabhängig vom Fokus auf die Erreichung der Pariser Klimaziele entwickeln kann. Alle NDCs müssen sich zu der Frage verhalten, wie individuelle Ziele und Ambition die Kollektivziele des Abkommens nicht nur nicht gefährden, sondern aktiv näherbringen. In diesem Sinne erzeugen die NDCs Internalisierungseffekte<sup>510</sup> der Pariser Zielnormen gegenüber allen relevanten Akteuren im nationalen Gestaltungsraum. Durch die intensive Auseinandersetzung mit einer kollektivzielkonformen Zielsetzung in der NDC besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass alle am Erarbeitungsprozess beteiligten Akteure auch bei weiteren, rein nationalen Klimaschutzpolitiken die globale Zielnorm – vermittelt durch die NDC – vor Augen haben. Internalisierung wird durch Routine verstärkt.<sup>511</sup> Daher dürfte die regelmäßige Befassung und Aktualisierung des Standpunkts zur Kollektivzielkonformität durch die Erneuerungszyklen diese Effekte erheblich unterstützen.

Da sich ferner die innerstaatlichen Politikgebungsprozesse regelmäßig nicht auf die Erarbeitung der zu übermittelnden NDC beschränken,

---

510 Verstanden als Faktor der Befolgung, z. B. durch Kenntnis und positive Einstellung gegenüber einer Norm, siehe *Bothe*, Fn. 26, Rn. 101 f.

511 Vgl. ebd., Rn. 102.

sondern auch nationale politische oder rechtliche Instrumente hervorbringen oder beeinflussen,<sup>512</sup> bezweckt die Dynamik eine Verfestigung der NDC-Ziele. Davon profitiert das bereits dargestellte zwischenstaatliche *ratcheting up*.<sup>513</sup> Denn eine solidere nationale Klimapolitik erhöht die Glaubwürdigkeit der NDC.<sup>514</sup>

Bisher wurde für die nationale Ebene nur auf staatliche Akteure eingegangen. NDCs erfüllen aber auch im Hinblick auf nationale nicht-staatliche Akteure eine bedeutende Funktion. Durch die Konkretheit, Transparenz und Glaubhaftigkeit der Angaben von Zielen und Maßnahmen gewinnen für den nationalen Treibhausgasausstoß relevante wirtschaftliche Akteure Planungssicherheit. Die erforderliche Politik-Klarheit, die der Wirtschaftssektor für Geschäftsstrategien und damit einhergehende Investitionen braucht und die durch die abstrakten Ziele des Pariser Abkommens nicht geboten werden kann,<sup>515</sup> wird durch die konkreten Festlegungen in NDCs erheblich gefördert. Als Beispiel kann die Erklärung einer Partei gelten, bis 2030 für eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien an der landesweiten Stromversorgung zu sorgen. So können sich Erzeuger bzw. Versorger auf eine bestimmte Entwicklung konkret einstellen und mit geringeren Kosten zur Erreichung dieses Ziels beitragen. Diese Planungssicherheit fördert also die Implementierung durch höhere Akzeptanz und bessere Bedingungen für nachhaltige Umstellungen relevanter gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure.

---

512 Nach Duwe/Bodle haben Staaten ein Interesse daran, nationale Instrumente zu schaffen, die ihre Politik nicht nur kurzfristig, sondern auch langfristig in ein „Narrativ“ setzen, das mit den internationalen Verpflichtungen übereinstimmt, siehe Duwe/Bodle, Fn. 25, 51.

513 Vgl. in diese Richtung die Stellungnahme von Christina Figueres, ehemalige Generalsekretärin des Sekretariats der Klimarahmenkonvention: „*Domestic legislation on climate is the absolutely critical, essential, linchpin between action at the national level and international agreements. It is absolutely at the centre. [...] nothing is going to be agreed internationally, until enough is legislated domestically.*“, siehe GLOBE Climate Legislation Summit in London am 14. Januar 2013, <https://globelegislators.org/initiatives/programmes/climate-change>.

514 Averchenkova/Bassi, Beyond the Targets: Assessing the Political Credibility of Pledges for the Paris Agreement, Policy Brief (2016), <http://eprints.lse.ac.uk/65670/1/Averchenkova-and-Bassi-2016.pdf>, S. 14 ff.

515 Duwe/Bodle, Fn. 25, 52.

### 3. Einbindung unabhängiger zivilgesellschaftlicher Überprüfung

Ein wesentlicher Mechanismus zur Effektivierung kann auch in einem „*naming and shaming*“ durch die nationale oder globale Zivilgesellschaft liegen.<sup>516</sup> Durch die zugängliche Gestaltung, Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Inhalte werden zivilgesellschaftliche Akteure in die Lage versetzt, Vergleiche zwischen NDCs anzustellen und eigene Analysen vorzunehmen. Mit diesen kann beurteilt werden, ob die Ziele konsistent, ambitioniert, realistisch oder fair sind. Diese zivilgesellschaftliche Kontrolle ist durch ihre Unabhängigkeit besonders geeignet Mängel zu entlarven sowie Glaubwürdigkeit und Vergleichbarkeit von NDC-Inhalten zu potenzieren.

Die Relevanz dieser Funktion der Nutzbarkeit für zivilgesellschaftliche Akteure zeigt sich durch die zahlreichen Analyseinstrumente und Datenbanken, die durch kriterienbasierte Einordnung, Vergleichsmodelle, die Einbeziehung weiterer nationaler oder internationaler Dokumenten oder durch eigene Berechnungen zusätzliche Transparenz schaffen und vor allem Fehler, Lücken, Inkonsistenzen, Fortschritte der einzelnen Parteien aber auch allgemeinere Trends offenlegen. Die Zahl solcher Instrumente ist in den letzten Jahren stark zugenommen. Zu ihnen gehören: „CAT Climate Target Update Tracker“<sup>517</sup>, Climate Transparency NDC Transparency Check<sup>518</sup>, „Climate Watch NDC Tracker“<sup>519</sup>, „NDC-Explorer“ des DIE<sup>520</sup>, „#NDCsWeWant“ des WWF<sup>521</sup>, „Climate Analytics 1.5°C National Pathway Explorer“<sup>522</sup>, „NDC Tracking Tool“<sup>523</sup>, „NDC Equity Tracker“<sup>524</sup>, „ICAT Toolbox“<sup>525</sup>, „Climate Education NDC Tracker“<sup>526</sup>.

Die Instrumente legen ihr methodisches Vorgehen regelmäßig transparent dar und halten sich in den meisten Fällen mit der Ergänzung eigener normativer Elemente zurück. Letzteres wird überhaupt erst durch die

516 Dieses Potenzial hebt bereits hervor *Falkner*, Fn. 6, 1122f.

517 <https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker-2035>.

518 <https://www.climate-transparency.org/countries>.

519 <https://www.climatewatchdata.org/ndc-tracker>.

520 <https://klimalog.die-gdi.de/ndc/#NDCExplorer/>.

521 [https://wwf.panda.org/discover/our\\_focus/climate\\_and\\_energy\\_practice/ndcs\\_we\\_want/](https://wwf.panda.org/discover/our_focus/climate_and_energy_practice/ndcs_we_want/).

522 <http://1p5ndc-pathways.climateanalytics.org/>.

523 <https://ndcpartnership.org/knowledge-portal/climate-toolbox/ndc-tracking-tool>.

524 <https://www.ndcequitytracker.org/#>.

525 <https://climateactiontransparency.org/icat-toolbox-ndc-tracking/>.

526 <https://www.earthday.org/ndc-tracker/?utm>.

vom *Paris Rulebook* noch einmal verstärkte Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Vergleichbarkeit der Angaben in den NDCs selbst ermöglicht. Die Entstehung über die letzten Jahre und weitere Zunahme von Datenbanken zeigt, dass die fortschreitende Vergleichbarkeit und homogenere Gestaltung für diesen Prozess von Relevanz sind. Durch die methodische Transparenz und normative Zurückhaltung können die Datenbanken eine stärkere Legitimität ihrer Ergebnisse beanspruchen und lassen sich sogar als Ergänzung der innerstaatlichen und internationalen Überprüfungsmechanismen für Zielsetzungen und Implementierung des Pariser Abkommens betrachten.

Die öffentliche Zugänglichkeit, die Präzision und Unabhängigkeit der Analysen ermächtigt letztlich weitere zivilgesellschaftliche Akteure informierter und zielgerichteter politische Forderungen zu stellen und den innerstaatlichen sowie internationalen politischen Prozess strenger unter Beobachtung zu halten.

#### *D. Zwischenergebnis*

Zunächst wurden der Übermittlungsvorgang und der vertragliche Gestaltungsrahmen für NDCs dargelegt. Das Pariser Abkommen sieht für die inhaltliche Gestaltung vor allem vor, dass jede NDC erforderliche Informationen zur Eindeutigkeit, Transparenz und Verständlichkeit enthält. Diese Vorgabe bleibt im Vertrag jedoch zunächst abstrakt und damit ohne große Bedeutung für eine Harmonisierung. Erst im Post-Pariser-Prozess wurde diese, insbesondere mit dem sogenannten *Paris Rulebook*, erheblich konkretisiert. Seit 2018 besteht damit eine erste konkrete Grundlage für die inhaltliche und förmliche Harmonisierung von NDCs. Durch einen ausdifferenzierten Katalog von notwendigen Angaben wurde ein Korsett mit zwei Makeln geschnürt: Zum einen ist der Katalog erst für die 2025 fällige NDC verbindlich; zum anderen erlauben abschwächende Formulierungen erhebliche Flexibilität bei der Auswahl von Angaben. Bereits im Vertrag angelegt ist ein dynamisches Zusammenspiel von NDC-Gestaltung, Gestaltungsrahmen und Überprüfungsmechanismen. Alle drei beeinflussen sich in ihrer Effektivität und sind in ihrer Fortentwicklung gegenseitig aufeinander angewiesen.

Die Rechtsnatur von NDCs ist umstritten. Da es sich im Kern um die Internationalisierung von nationalen Klimawandelabschwächungszielen handelt, kann ihre Rechtskraft aus zwei Quellen entspringen: Ihre In-

halte können unmittelbar eine völkerrechtliche Selbstverpflichtung darstellen und/oder mittelbar durch einen separaten Rechtsakt innerstaatliche Rechtskraft verliehen bekommen. Da eine pauschale Annahme einer der beiden Fälle ebenso ausgeschlossen ist, wie eine pauschale Ablehnung, kommt es im Einzelfall insbesondere darauf an, ob bestimmte Formulierungen berechtigterweise den Eindruck eines verbindlichen Versprechens wecken bzw. ob sich aus eingehenderer Betrachtung eines nationalen Klimarahmengesetzes die Rechtsverbindlichkeit von Inhalten der NDC ergibt. In bisherigen NDCs und Rahmengesetzen sind Beispiele für jede der Varianten zu finden.

Im zentralen Abschnitt des Kapitels konnten als Resultat einer systematischen Analyse zum einen beschrieben werden, ob und wie eine Befolgung der Zielverpflichtungen aus dem Ersten Kapitel in NDCs erkennbar wird. Zum anderen konnten effektuierende Funktionen beschrieben werden, mit denen NDCs zur Annäherung an die Kollektivziele des Pariser Abkommens beitragen. In einem ersten Analyseschritt wurden dafür, durch die unvoreingenommene textliche Untersuchung der NDCs der sechs größten Emittenten weltweit Erkenntnisse zur inhaltlichen und formalen Gestaltung von NDCs gewonnen. Diese wurden im Rahmen einer zweiten, fokussierten Analyse zur Erstellung und Anwendung einer sinnvollen Kriterienliste genutzt. Die Ergebnisse der fokussierten Analyse wurden mit Hilfe des *NDC Synthesis Report* sowie vorhandener Analyse-datenbanken um eine umfassende Perspektive ergänzt und – wo notwendig – korrigiert.

Im Einzelnen hat die textliche Analyse zunächst einen starken Einfluss des *Paris Rulebook* auf die Gestaltung der NDCs bestätigt, das allerdings bislang nur von den untersuchten Industriestaaten aufgegriffen wurde. Insgesamt besteht auch nach der Aktualisierung erhebliche Heterogenität zwischen den NDCs von industrialisierten Parteien, wie den USA, der EU oder Japan einerseits und Staaten, die sich selbst als Entwicklungsländer einordnen, wie China und Indien andererseits. Inhaltlich haben sich als allgemeine Kernbestandteile die Reduktionszielsetzung, Informationen zu Berechnungsgrundlagen und Methodologie und Angaben zur Implementierung sowie zu nationalen Prioritäten und Umständen herauskristallisiert. Weiter hat die Untersuchung einen Trend zur Formulierung sektoraler und Langzeitziele nahegelegt. Insgesamt war der starke Zuwachs an Umfang und Ausführlichkeit gegenüber der ersten Fassung der NDC bei fast allen Parteien besonders auffällig.

Die kriterienbasierte Analyse hat ergeben, wie ambitioniert, konkret,

verbindlich, vergleichbar und transparent die wesentlichen Inhalte der NDC sind. Ferner wurden Kriterien zur Beurteilung der Einhaltung der Pflichten und normativen Erwartungen sowie zur Einhaltung von Gestaltungsvorgaben des *Paris Rulebook* angewendet. Es hat sich gezeigt, dass die Aktualisierung der ersten NDC eine Steigerung fast aller individuellen Ziele bezweckt hat und bei mehr als der Hälfte der NDCs auch eine Erhöhung des Ambitionslevels insgesamt erkennbar ist. Mit dem vorgefundenen Maß an Konkretheit, Verbindlichkeit und Transparenz wurde die Glaubwürdigkeit der Zielsetzungen und Implementierungsvorhaben mit Aktualisierung erkennbar verbessert. Vor allem der starke Trend zur Festlegung sektoraler Ziele, die vermehrte Festlegung von Langzeitzielen, die Einbeziehung nationaler Instrumente in der Mehrheit der NDCs, der fortgeschrittene Trend zu bedingungslosen Reduktionszielen, aber auch die konkreteren Angaben zur Implementierung tragen diese Bewertung. In der untersuchten Gruppe und in globaler Perspektive wurde die Vergleichbarkeit der Ziele unter den Vertragsparteien und zwischen den verschiedenen Fassungen der NDC einer Partei durch die Orientierung am *Paris Rulebook* in den aktualisierten Fassungen stark gefördert. Korrekturen der Untersuchungsergebnisse waren sich aus globaler Betrachtung nur hinsichtlich der Verbreitung von Langzeitzielen notwendig.

Insgesamt hat sich herausgestellt, dass die aktualisierten Fassungen der NDCs ein brauchbarer Gradmesser für die Befolgung der Pflichten und normativen Erwartungen des Pariser Abkommens sind. Sowohl in Bezug auf einzelne Parteien als auch im globalen Überblick sind regelmäßig hinreichende Indizien aus den NDCs erkennbar, um die Normkonformität zu beurteilen. Dies gilt allerdings mehr für die Normen der rechtzeitigen Übermittlung sowie Progression und weniger für die höchstmögliche Ambition, Fairness, Kollektivzielkonformität und zielstrebige Implementierung. Letztere können zwar im Regelfall auch aus den Informationen der NDC beurteilt werden, es bedarf aber einer eingehenderen Untersuchung. Ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen normativer Erwartung und in NDCs zum Ausdruck kommendem Verhalten ist hinsichtlich der Progression – bei der Zielerhöhung und auch bezüglich der Qualität der NDC insgesamt – festzustellen. Auch für die Reflektion der Pariser Klimaziele finden sich klare Indizien. Befolgungsdefizite sind außer bei der regelmäßigen Übermittlung bzw. Aktualisierung häufig auf (noch) spärliche Angaben zur Implementierung zurückzuführen. Diese Informationsgrundlage ist besonders für die Bewertung höchstmöglicher Ambition und zielstrebigere Implementierung entscheidend. Die erwartete

Reflektion von Fairness wird überwiegend nur durch qualifizierte Zielsetzungen erfüllt. Die NDC der EU gibt hier ein klareres Bild der Befolgung. Insgesamt drücken die NDCs der EU und Japans den stärksten Grad der Befolgung der „individuellen Zielverpflichtungen“ aus, während die NDCs von Russland und Indien die meisten Befolgungsdefizite aufweisen.

In der Frage der Effektivierung einer Befolgung mit dem Ziel einer Erreichung der Pariser Klimaziele hat die Analyse das Bild einer Doppelausrichtung von NDCs konkretisiert: Einerseits werden relevante Dynamiken auf internationaler Ebene angestoßen und andererseits wird eine Effektivierung durch das Hineinwirken der NDCs in innerstaatliche Politikgebungsprozesse bezweckt.

Über den vertraglich explizit normierten Zweck der NDCs als förmliche Festlegung von Individualzielen hinausgehend erzeugen NDCs in ihrer aktualisierten Fassung Vertrauen in die Ernsthaftigkeit der Zielsetzung und Glaubhaftigkeit der Implementierung. Darin besteht ein wesentlicher Faktor für die Steigerungsdynamik oder Ambitionsspirale, die in Koordinierungsmechanismen des Vertragsregimes zum Tragen kommt. In diesem zwischenstaatlichen Rahmen erzeugen vergleichbare, glaubwürdige und ambitionierte NDCs positive und negative Effekte für die Befolgung. Vergleichbarkeit und Ambition zeigen sich überwiegend immer gleich, während für die Glaubwürdigkeit jede NDC ein eigenes ‚Rezept‘ zu ihrer Herstellung enthält. Aus den Angaben der NDCs können positive Steigerungsimpulse, wie Wettbewerb, *best practice*, Fairness und Kooperationen hervorgehen. Es können aber auch Risiken von Reputationsverlust Wirkung entfalten, die durch die Verknüpfung von NDCs und Überprüfungsmechanismen verstärkt werden. Für alle Effekte finden sich in den untersuchten NDCs Anhaltspunkte, die ihre Relevanz oder ihr Potenzial für eine Effektivierung der Pariser Zielnormen unterstreichen. Insbesondere hat sich – unter anderem am Beispiel der Vorgaben des *Rulebook* – gezeigt, dass diese befolgungsfördernden Dynamiken auch ohne strikte Rechtsverbindlichkeit entstehen.

Auf der innerstaatlichen Ebene legen NDCs zunächst einen Rahmen für die Bestimmung neuer Ziele und Implementierungsmaßnahmen fest, der insbesondere durch sektorale und Langzeitziele eng gefasst sein kann. Nationale Politikgebungsprozesse, die zur Erarbeitung der regelmäßig zu erneuernden NDCs erforderlich sind, müssen im Bewusstsein der Konkretheits-, Transparenz-, Konsistenz- und anderen Rationalitätsanforderungen erfolgen. Die daraus resultierende Komplexität des erforderlichen innerstaatlichen Erarbeitungsprozesses stärkt nicht nur die Glaubwürdig-

keit der NDC nach außen, sondern macht eine erfolgreiche Implementierung wahrscheinlicher. Zudem erzeugt die Routine der kollektivzielkonformen Erarbeitung von NDCs Internalisierungseffekte bei den eingebundenen Akteuren. Es wird dadurch wahrscheinlicher, dass auch andere innerstaatliche Klimapolitiken in Konformität mit den Pariser Klimazielen erfolgen. Auch trägt die Planungssicherheit, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure durch die Konkretheit und Glaubwürdigkeit der Angaben in NDCs erlangen, zur höheren Akzeptanz und letztlich zur effektiveren Implementierung der Ziele bei.

Schließlich wurde eine weitere Funktion der NDCs darin erkennbar, dass zivilgesellschaftliche Akteure in die Lage versetzt werden, Vergleiche und eigene Analysen, etwa zur Konsistenz, Ambition oder Fairness von NDCs anzustellen. Durch die konkreten, transparenten und nachvollziehbaren Inhalte der NDCs sind zahlreiche unabhängige Datenbanken und Analyseinstrumente möglich geworden, die letztlich weitere zivilgesellschaftliche Akteure dazu ermächtigen, effektiver an der Überprüfung und Gestaltung der relevanten politischen Prozesse teilzuhaben. Auch hierdurch wird die Internalisierung der individuellen Zielverpflichtungen aus dem Pariser Abkommen gefördert und der Faktor der Reputation verstärkt.