

Lennart Wegener

Die Effektivierung der Pariser Klimaziele durch NDCs und Klimaklagen



Nomos

Schriften zum Klimaschutzrecht

herausgegeben von

Prof. Dr. Anne-Christin Mittwoch

Prof. Dr. Birgit Peters, LL.M.

Prof. Dr. Helmut Satzger

Prof. Dr. Sabine Schlacke

Prof. Dr. Christina Voigt

Prof. Dr. Marc-Philippe Weller

Band 6

Lennart Wegener

Die Effektuierung der Pariser Klimaziele durch NDCs und Klimaklagen



Nomos

Diese Veröffentlichung wurde aus Mitteln des Publikationsfonds NiedersachsenOPEN, gefördert aus zukunft.niedersachsen, unterstützt.

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

Zugl.: Göttingen, Univ., Diss., 2025

1. Auflage 2025

© Die Autor:innen

Publiziert von

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-1982-3
ISBN (ePDF): 978-3-7489-5521-4

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748955214>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Sommer 2022 als Dissertation eingereicht und im Januar 2025 in der mündlichen Prüfung verteidigt. Seit Abschluss der Dissertation hat sich viel bewegt in der Welt. Bei einigen Schlüsselverursachern ist Klimaschutz nachrangig geworden oder ganz von der Agenda gerückt. Das IGH-Gutachten vom Juli 2025 ist ein Lichtblick für den globalen Klimaschutz, dessen Tragweite sich erst zeigen muss. Mehr denn je braucht es heute verlässliche Anreizstrukturen, die Staaten disziplinieren, auch in Zeiten schwankender öffentlicher Aufmerksamkeit oder politischer Prioritäten zentrale Zukunftsaufgaben wie den Klimaschutz voranzutreiben. Zur Untersuchung solcher Strukturen hoffe ich mit meiner Arbeit einen Beitrag zu leisten, an welchen weitere Forschungsvorhaben anknüpfen können. Ich habe mich bemüht, wesentliche Entwicklungen bei national bestimmten Beiträgen (NDCs), auf den Vertragsstaatenkonferenzen und in den Gerichten bis August 2025 nachträglich einzuflechten. Die Arbeit versteht sich im Kern allerdings als Untersuchung der ersten Entwicklungsjahre (2015–2022) des Post-Pariser Klimarechts und stützt sich wesentlich auf den Literatur- und Erkenntnisstand von Mitte 2022.

Der Beitrag wäre mir alleine nicht gelungen. Nur mit der Unterstützung meiner Eltern und Familie, von Freund*innen, Kolleg*innen, meinen Betreuern und durch das notwendige Quäntchen glücklicher Umstände ist die akademische Reise – oder treffender: Odyssee – letzten Endes eine Erfolgsgeschichte. Ich danke vor allem Jan-Henrik Hinselmann, Maik Knaust, Juliane Henningsen, Kate McKenzie und Gastón Medici-Colombo für die freundschaftliche Begleitung und hilfreiche Impulse über die ganze Projektzeit hinweg. Meinem Zweitbetreuer Professor Andreas Paulus verdanke ich, dass er mir die Tür in die Wissenschaft geöffnet hat. Meinem Doktorvater Professor Peter-Tobias Stoll schulde ich nicht nur Dank für Jahre projektbezogener Ratschläge, Ideen und Förderung, sondern auch für viele prägende Impulse für meinen Werdegang. Der größte Dank gebührt meiner Frau Nazli Aghazadeh-Wegener, die mich durch kreative und seelische Höhen und Tiefen auf Kurs gehalten hat und deren Gedanken auch Teil dieses Werkes geworden sind. Den vielleicht entscheidenden Beitrag hat schließlich mein Sohn geleistet, auch wenn er davon noch nichts wissen konnte: denn ohne deine bevorstehende Ankunft wäre diese Arbeit womöglich nie fertig geworden, Elyar.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen und Akronyme	13
Einleitung	15
Forschungskontext und Methoden	20
Gang der Untersuchung	24
Erstes Kapitel: Zielverpflichtungen im Pariser Abkommen	27
A. Die „Pariser Klimaziele“	27
I. Endziel der Begrenzung der Erderwärmung bei 1,5° bis deutlich unter 2°C (Art. 2 Abs. 1 lit. a)	28
II. Zwischenziele des globalen Emissionsscheitelpunkts und der globalen Klimaneutralität (Art. 4 Abs. 1)	31
III. Aussagegehalt in der Zusammenschau	34
IV. Abbildung als globales Emissionsbudget	36
B. Kollektive Zielverpflichtungen der Parteien	38
C. Individuelle Zielverpflichtungen der Parteien	41
I. „Fair Shares“ und individuelle Emissionsbudgets	41
II. Rahmen individueller Beiträge zu den Pariser Klimazielen	44
III. Ambition, Progression und Fairness	46
1. Reflektion des kollektiven Zielpfads	47
2. Qualifizierte Beiträge von Industriestaaten	48
3. Ambition und Progression	50
IV. Aufrechterhaltung und Einhaltung der Ziele	52
1. Änderung	53
2. Implementierung	54
D. Kluft zwischen Ziel und Wirklichkeit	56
E. Zwischenergebnis	58
Zweites Kapitel: Progressive Konkretisierung und Fortschreibung durch National Bestimmte Beiträge (NDC)	61
A. Normative Vorgaben für die Gestaltung der NDCs	61

Inhaltsverzeichnis

I.	Vertragliche Vorgaben zur Übermittlung (Art. 4 Abs. 2 S. 1 Var. 2)	62
1.	Übermittlung der Beiträge alle 5 Jahre	62
2.	Eindeutigkeit, Transparenz und Verständlichkeit	65
3.	Harmonisierung von Implementierungszeitrahmen	66
4.	Rechenschaft	67
5.	Implementierungsfortschritt	69
II.	Konkretisierung der Gestaltungsvorgaben im Post-Paris-Prozess	70
III.	Dynamische Interaktion von Gestalt, Gestaltungsrahmen und Überprüfungsmechanismen	76
B.	Rechtliche Bindungswirkung von NDCs	80
I.	Zwischenebene des internationalen und nationalen Klimarechts	80
II.	Relativ rechtsverbindliches Instrument	82
1.	Unmittelbar als völkerrechtliche Selbstverpflichtung	82
2.	Mittelbar durch nationale Gesetzgebung	86
C.	Systematisierung und funktionale Einordnung von NDCs	89
I.	Einzelbetrachtung der NDCs 1.0 und 2.0 der sechs relevantesten Treibhausgasmittenten	90
1.	China	91
a.	Aufbau, Form und Darstellung	91
b.	Inhalt	92
(aa)	Auffälligkeiten und Schwerpunktsetzung	92
(bb)	Zielsetzung	92
(cc)	Implementierung	94
c.	Vergleich mit der vorhergehenden Fassung der NDC	96
2.	USA	97
a.	Aufbau, Form und Darstellung	98
b.	Inhalt	98
(aa)	Auffälligkeiten und Schwerpunktsetzung	98
(bb)	Zielsetzung	99
(cc)	Implementierung	100
c.	Vergleich mit der vorhergehenden Fassung der NDC	101
3.	Europäische Union	102
a.	Aufbau, Form und Darstellung	102
b.	Inhalt	103
(aa)	Auffälligkeiten und Schwerpunktsetzung	103

(bb) Zielsetzung	104
(cc) Implementierung	105
c. Vergleich mit der vorhergehenden Fassung der NDC	106
4. Indien	107
a. Aufbau, Form und Darstellung	108
b. Inhalt	109
(aa) Auffälligkeiten und Schwerpunktsetzung	109
(bb) Zielsetzung	110
(cc) Implementierung	112
5. Russland	113
a. Aufbau, Form und Darstellung	113
b. Inhalt	114
(aa) Auffälligkeiten und Schwerpunktsetzung	114
(bb) Zielsetzung	114
(cc) Implementierung	117
c. Vergleich mit der vorhergehenden Fassung der NDC	117
6. Japan	118
a. Aufbau, Form und Darstellung	118
b. Inhalt	119
(aa) Auffälligkeiten und Schwerpunktsetzung	119
(bb) Ziele	120
(cc) Implementierung	121
c. Vergleich mit der vorhergehenden Fassung der NDC	122
II. Zusammenfassende Auswertung der Textanalyse	123
1. Aufbau, Form und Darstellung	124
2. Inhalt	124
3. Vergleich der Fassungen	126
III. Systematisierung anhand von Kriterien	128
1. Kriterien für eine Systematisierung	128
a. Einhaltung der Pflichten und normativen Erwartungen des Pariser Abkommens & Einhaltung von Gestaltungsvorgaben	129
b. Ambition	129
c. Konkretheit	130
d. Verbindlichkeit	130
e. Vergleichbarkeit	131
f. Transparenz & Information	131
2. Anwendung auf die NDC-Auswahl	131
a. China	132

Inhaltsverzeichnis

b. USA	134
c. EU	135
d. Indien	137
e. Russland	138
f. Japan	140
3. Einbeziehung der restlichen NDCs	141
IV. Grad der Befolgung der internationalen Zielvorgaben	145
1. Eignung der NDCs als Gradmesser	145
2. Maß der Befolgung in den untersuchten NDCs	147
V. Funktionen zur Effektuierung der Zielnormen des Pariser Abkommens	148
1. Zwischenstaatlicher <i>ratcheting up</i> -Effekt	149
2. Verankerung der Pariser Ziele in innerstaatlichen Politikgebungsprozessen	154
3. Einbindung unabhängiger zivilgesellschaftlicher Überprüfung	157
D. Zwischenergebnis	158
Drittes Kapitel: Rechtsdurchsetzung	163
A. Streitschlichtung und Rechtsdurchsetzung im Pariser Abkommen	163
B. Klimaklagen vor nationalen Gerichten	164
I. „Klimaklagen“	165
II. Bedeutende Verfahren und Entscheidungen (2015–2022)	167
1. Niederlande: Urgenda (2013)	169
2. Belgien: Klimaatzaak (2015)	170
3. USA: Juliana (2015)	171
4. Neuseeland: Thomson (2015)	171
5. Schweiz: KlimaSeniorinnen (2016)	172
6. Südafrika: EarthLife Africa Johannesburg (2016)	174
7. Norwegen: Greenpeace Nordic (2016)	174
8. Großbritannien: Plan B Earth (2017)	175
9. Österreich: Flughafen Wien-Schwechat (2017)	176
10. Kolumbien: Generaciones Futuras (2018)	176
11. Deutschland: Greenpeace e. V. (2018)	177
12. Europäische Union: Carvalho (2018)	178
13. Irland: Friends of the Irish Environment (2018)	179
14. Großbritannien: Heathrow Airport (2018)	179

15. Frankreich: Grande-Synthe (2019)	180
16. Frankreich: Notre Affaire à Tous (2019)	181
17. Deutschland: Neubauer (2020)	182
18. Australien: Sharma (2020)	183
19. Mexiko: Greenpeace (2021)	183
III. Trends	184
IV. Gerichtliche Auseinandersetzung mit dem Pariser Abkommen	188
V. Vertiefte Analyse der rechtsdogmatischen Rezeption	190
1. Die Frage der Anwendbarkeit des internationalen Klimarechts	191
2. Entscheidungsrelevante Vertragsinhalte	193
3. Reichweite interpretativer Einbeziehung der Pariser Klimaziele	198
a. Indirekte statt unmittelbare Anwendung	198
b. Anknüpfungspunkte für die Interpretation im innerstaatlichen Recht	199
c. Interpretationsgehalt der Pariser Klimaziele	202
aa. Erforderlichkeit drastischer Reduktionen und Negativemissionen	202
bb. Planungs- und Handlungsspielraum begrenzendes Emissionsbudget	203
d. Rechtliche Konsequenzen	209
4. NDCs als Kontrollmaßstab oder Prüfgegenstand	211
VI. Effektuierung des Pariser Abkommens durch Klimaklagen	214
1. Erforschung regulatorischer Effekte von Klimaklagen	214
2. Verbesserung der Beiträge einzelner Vertragsparteien	216
a. Verpflichtung zu kollektivzielkonformer Zielsetzung	217
b. Anregung einer Internalisierung der kollektiven Zielverpflichtung	217
c. Impulsgebung zur Verbesserung nationaler Implementierung	219
3. Flankierung der internationalen Ambitionssteigerungsmechanismen	220
a. „Lückenfüllung“ bei sekundären Verantwortlichkeitsfragen	220
b. Abschreckung von Rückschritten bei Zielsetzung und Implementierung	221

Inhaltsverzeichnis

c. Konkretisierung des Aussagegehalts der Pariser Klimaziele	224
d. Generation weiterer Informationsgrundlagen für Vertragsmechanismen	224
C. Zwischenergebnis	225
Resümee und Ausblick	231
Literaturverzeichnis	241
Verzeichnis sonstiger Quellen	252

Abkürzungen und Akronyme

AR	<i>IPCC Assessment Report</i> (Sachstandsbericht)
CBDR	<i>Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities</i> (Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten)
CMA	<i>Conference of Parties serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement</i> (Vertragsparteienkonferenz des Pariser Abkommens)
COP	<i>Conference of Parties</i> (Vertragsparteienkonferenz der Klimarahmenkonvention)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
GG	Grundgesetz
ICJ/IGH	<i>International Court of Justice</i> (Internationaler Gerichtshof)
INDC	<i>Intended Nationally Determined Contributions</i> (Beabsichtigte national bestimmte Beiträge)
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i> (Weltklimarat)
NDC	<i>Nationally Determined Contribution</i> (national bestimmter Beitrag)
NGO	<i>Non-governmental organization</i> (Nichtregierungsorganisation)
THG	Treibhausgas
UN	<i>United Nations</i> (Vereinte Nationen)
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i> (Umweltprogramm der Vereinten Nationen)
UNFCCC	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> (Klimarahmenkonvention)
USA	<i>United States of America</i> (Vereinigte Staaten von Amerika)

Einleitung

Vor mehr als dreißig Jahren, im Jahr 1992, legte sich die globale Staaten-
tengemeinschaft rechtlich auf das gemeinsame Ziel „die Stabilisierung
der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau
zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Kli-
masystems verhindert wird“ (Artikel 2 der Klimarahmenkonvention) fest
und verpflichtete entwickelte Länder dazu „nationale Politiken [zu be-
schließen] und [...] entsprechende Maßnahmen zur Abschwächung der
Klimaänderungen [zu ergreifen]“ (Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a der
Klimarahmenkonvention). Für eine Präzisierung der Ziele und Verpflich-
tungen fehlte damals eine belastbare wissenschaftliche Grundlage und der
politische Konsens.¹

Vor etwas mehr als fünfundzwanzig Jahren wurde mit dem Kyoto-
Protokoll erstmalig Anlauf genommen, um zumindest die Mittel zur An-
näherung an das Endziel der Rahmenkonvention völkerrechtlich näher
zu bestimmen. Statisch und rechtsverbindlich quantifizierte Reduktions-
beiträge eines Teils der Vertragsparteien auszuhandeln und vertraglich
festzulegen brachte jedoch – so viel wissen wir heute – keinen globalen
Abschwächungserfolg im Sinne der Klimarahmenkonvention: Während
seine weithin gelobte Rechtskraft zunächst noch knapp ein Drittel der
weltweiten Emissionen erreichte, war es ab 2013 kein Sechstel mehr;² statt
abzuflachen, bog sich die weltweite Emissionskurve weiter nach oben³.

Vor zehn Jahren, vier Sachstandsberichte des Weltklimarats (IPCC)
und zwanzig Vertragsparteienkonferenzen (COP) später, legte sich die

1 Zur Historie der Festlegung auf eine Temperaturschwelle, siehe *Schleussner* u. a., *Science and Policy Characteristics of the Paris Agreement Temperature Goal*, *Nature Climate Change* 6 (2016), 827; Früher bereits *Oppenheimer/Petsonk*, *Article 2 of the UNFCCC*, *Climatic Change* 73 (2005), 195, 205ff.

2 Vgl. *von Unger*, Rechtsform und Prozess: Klimaverträge nach Kyoto, AVR 50 (2012), 450, 454; sowie zum Überblick über die Teilnahme an der zweiten Verpflichtungsperiode (2013–2020): <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/internationale-eu-klimapolitik/kyoto-protokoll#zweite-verpflichtungsperiode-und-zentrale-anderungen>.

3 Siehe etwa IPCC, *Special Report 2018, Summary for Policymakers*, S. 6 (Figure SPM.1).

globale Staatengemeinschaft rechtlich auf die Konkretisierung des Endziels fest, dass der „Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2°C über dem vorindustriellen Niveau gehalten wird und Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5°C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen“. Weithin feierlich begrüßte man den Abschluss des Pariser Abkommens im Jahr 2015,⁴ welches erstmals Abschwächungsbeiträge von allen Vertragsparteien erwartete, denn *jede* einzelne Vertragspartei verpflichtet sich „national festgelegte Beiträge zu der weltweiten Reaktion auf Klimaänderungen ehrgeizige Anstrengungen im Sinne der Artikel 4, 7, 9, 10, 11 und 13 zu unternehmen und zu übermitteln“ (Artikel 3 des Pariser Abkommens). Große Hoffnung auf den „Phönix aus der Asche“⁵ und damit den Wendepunkt bei der globalen Abschwächung des Klimawandels durch die neue Architektur des internationalen Vertragsregimes, die sich gleichzeitig als Verabschiedung der Vorstellung einer „top down-Gerechtigkeit“ in der Verteilung der Klimaschutzbeiträge darstellte,⁶ war geweckt.⁷

Die Euphorie der beteiligten Akteur*innen und Beobachter*innen hielt nicht lange an. Noch auf derselben Vertragsparteienkonferenz musste man im Begleitbeschluss der Konferenz kundtun, dass die kumulierten politischen Zusagen der individuellen Klimaschutzbemühungen das gerade in Recht gegossene globale Temperaturziel wohl dramatisch verfehlen würden.⁸ Nachdem die wissenschaftliche und politische Mahnung Jahr für Jahr erneuert wurde, brachte UN-Generalsekretär Guterres seine Beobachtungen zu den individuellen Beiträgen zur Annäherung an das Pariser Klimaziel auf den Punkt: „[...] empty pledges that put us firmly

4 Siehe z. B. die nach Abschluss eingefangenen Reaktionen mit der Beschreibung: „Weltweit äußern sich Politiker und Umweltaktivisten bewegt und glücklich“, <https://www.sueddeutsche.de/wissen/reaktionen-auf-klimavertrag-wir-haben-geschichte-geschrieben-1.2780271>.

5 Falkner, The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics, International Affairs 92 (2016), 1107, 1114.

6 Vielmehr häufig als „*pledge and review*“-Struktur charakterisiert, z. B. prägend von Keohane/Oppenheimer, Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review?, Politics and Governance 4 (2016), 142.

7 Siehe aus der Fachwelt etwa Salawitch u. a., Paris Climate Agreement: Beacon of Hope, 2017, S. 173: „*The Paris Climate Agreement, as presently constituted, provides a beacon of hope that climate catastrophe can be avoided.*“

8 Adoption of the Paris Agreement, Decision 1/CP.21, FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29.1.2016, Rn. 17.

*on track towards an unliveable world. We are on a fast track to climate disaster.*⁹ Aktuell präzisiert mit den Worten des UNEP Emissions Gap Report 2024 heißt das: „*A continuation of the mitigation effort implied by current policies is estimated to limit global warming to a maximum of 3.1°C (range: 1.9-3.8) over the course of the century*“¹⁰. Weniger als zwei Jahrzehnte bleiben nach der „CO₂-Uhr“ auf der Seite des *Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung* bis der obere Rahmen des Pariser Temperaturziels bereits irreversibel überschritten wird.¹¹

Derart dunkle Wolken lassen das von einigen Teilen der Fachwelt ohnehin schon gewissermaßen als ‚zwielichtig‘ wahrgenommene Abkommen¹² in keinem guten Licht erscheinen. Bereits kurz nach Abschluss wurde nüchtern bemerkt, dass das Abkommen auf Einfluss statt auf (Rechts-)Bindung¹³ sowie auf Universalität und Vereinheitlichung statt substantieller Rechtspflichten setze.¹⁴ Während die Völkerrechtswissenschaft jahrelang damit beschäftigt war, aus den normativen Grundlagen des Vertrags heraus zu begründen, warum das Pariser Abkommen *doch* funktionieren könne, haben derweil tatsächliche Entwicklungen eine neue Diskussionsgrundlage geschaffen:

9 Videobotschaft des UN Generalsekretärs auf der Pressekonferenz der Arbeitsgruppe III des IPCC zum sechsten Sachstandsbericht, 4.4.2022, <https://www.youtube.com/watch?v=EaZRvli9fgQ>.

10 United Nations Environment Programme (UNEP), Emissions Gap Report 2024 – Executive Summary, <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/46443>, S. IX.

11 Siehe <https://www.pik-potsdam.de/Carbonclock/Carbonclock.htm>; bis zur 1,5°-Schwelle sind es gerade einmal drei Jahre.

12 Als eine der allerdings wenigen Stimmen, die sogar Zweifel an der Rechtsnatur als völkerrechtlicher Vertrag hegten, siehe *Slaughter, The Paris Approach to Global Governance*, 28.12.2015, www.project-syndicate.org/commentary/paris-agreement-model-for-global-governance-by-anne-marie-slaughter-2015-12; etwas neutraler als „*peculiar legal structure*“ z. B. *Singh Ghaleigh*, Article 2: Aims, Objectives and Principles, in: *van Calster/Reins* (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, 2021, Rn. 2.38.

13 „*[I]ts [Paris Agreement] broader social function, which is not to ‚bind‘ States but to ‚influence‘ the levers of human behaviour*“, siehe *Viñuales*, *The Paris Climate Agreement: An Initial Examination* (Part III of III), 8.2.2016, <https://www.ejiltalk.org/the-paris-climate-agreement-an-initial-examination-part-iii-of-iii/>.

14 „*[T]he diminished legal force attached to parties‘ substantive commitments is compensated by the universal nature of parties‘ obligations, as well as by a unitary system for the review of implementation, compliance and effectiveness*“, siehe *Savaresi*, *The Paris Agreement: A Rejoinder*, 16.2.2016, <https://www.ejiltalk.org/the-paris-agreement-a-rejoinder/>.

Einleitung

Erstens sehen wir ein seit 2015 rasant anwachsendes globales Phänomen von klimawandelbezogenen Klagen gegen diverse staatliche und gesellschaftliche Akteure vor nationalen Gerichten. Dass die Relevanz des Phänomens längst die Fachkreise¹⁵ und das Niveau unerkannten Potenzials verlassen hat, beweist, dass wesentliche internationale Akteure sich eingehend damit befassen: u. a. UNEP (2017)¹⁶, die Asiatische Entwicklungsbank (2020)¹⁷, die Europäische Zentralbank (2021)¹⁸ und vor allem der IPCC in seinem letzten Sachstandsbericht (2022)¹⁹. Die Zahl relevanter Rechtsstreitigkeiten ist bis 2025 global auf etwa dreitausend Fälle angewachsen.²⁰

Zweitens müssen wir nicht länger über national bestimmte Beiträge sprechen, die gefasst wurden bevor überhaupt die endgültige Form, geschweige denn Rechtsgültigkeit und Konkretisierung des Pariser Abkommens in trockenen Tüchern lagen. Seit 2020 haben mehr als 150 Vertragsparteien eine zweite formale Zielerklärungen unter dem Pariser Abkommen abgegeben.²¹ Mitte 2025 liegen etwa 25 dritte NDCs vor. Auch hier kann nunmehr auf der Basis konkreter Tatsachen ein viel besseres Bild davon gezeichnet werden, inwiefern das Temperaturziel unter Pariser Abkommen erreicht werden kann.

Drittens zeichnet auch die Wissenschaft ein nuancierteres Bild des dunklen Wolkenhimmels und verschafft den gedämpften ursprünglichen

-
- 15 Einen Überblick über die noch immer anwachsende Publikationswelle zum Thema bieten *Peel/Osofsky*, Climate Change Litigation, Annual Review of Law and Social Science 16 (2020), 21; anknüpfend an diese Beobachtungen waren es bereits Mitte 2020 weit über 200 Fachartikel.
 - 16 UNEP, *The Status of Climate Change Litigation: A Global Review*, 2017, <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/20767>; aktuell UNEP, *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, 2023, <https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2023-status-review>.
 - 17 Asian Development Bank, Climate Change, Coming Soon to a Court Near You, 2020, <https://www.adb.org/publications/series/climate-change-coming-to-court>.
 - 18 Im Auftrag der Europäischen Zentralbank: *Setzer* u. a., Climate Change Litigation and Central Banks, Legal Working Paper Series 21 (2021).
 - 19 IPCC, Sechster Sachstandsbericht (AR6), Arbeitsgruppe III, Kapitel 13, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>.
 - 20 *Setzer/Higham*, Global Trends in Climate Change Litigation: 2025 Snapshot, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2025/06/Global-Trends-in-Climate-Change-Litigation-2025-Snapshot.pdf>.
 - 21 Siehe UNFCCC, NDC Registry, <https://unfccc.int/NDCREG>.

Hoffnungen in die Pariser Architektur in verschiedener Hinsicht wieder Nährboden. Im letzten Sachstandsbericht stellt der Weltklimarat fest:²²

„[T]he rate of growth [of average annual GHG emissions] between 2010 and 2019 was lower than that between 2000 and 2009.“

„There has been a consistent expansion of policies and laws addressing mitigation since [2015]“.

„Global emissions in 2030 associated with the implementation of NDCs announced prior to COP26 are lower than the emissions implied by the original NDCs [...]. The original emission gap has fallen by about 20% to one third relative to pathways that limit warming to 2°C“.

Die Erkenntnisse deuten darauf hin, dass das Abkommen trotz aller – möglicherweise aus formal-rechtlicher Sicht berechtigter – Zweifel einer Erreichung seiner Ziele näher gekommen ist. Welche Korrelation zwischen diesen neuen Entwicklungen und dem Pariser Abkommen besteht ist bislang noch wenig beleuchtet. Klar ist hingegen, dass im neu strukturierten „Two-Level Game“²³ das Zusammenspiel von internationalen Zielen und Vorgaben einerseits und nationalen Politikgebungsprozessen andererseits eine wesentliche Rolle dabei spielen muss. Das folgt konsequent aus dem Charakter des Pariser Abkommens, das klare Ziele für die Gemeinschaft fasst, aber die erforderlichen Anstrengungen der Einzelnen weitgehend offenlässt und zugleich strenge Transparenz einfordert. Eindrucksvoller Indiz dürfte aber der zeitlich klar feststellbare Zusammenhang zwischen der hohen Rechtssetzungs- und Rechtssprechungsaktivität auf der nationalen Ebene und dem 2016 in Rechtskraft erstarkten Pariser Abkommen sein. Auch nicht ohne Grund zeigt der IPCC-Sachstandsbericht von 2022, wie keiner zuvor, ein großes Interesse an rechtlichen Fragen und Instrumenten auf nationaler Ebene.²⁴

Angesichts der Dringlichkeit, zu der eine mit jedem weiteren Jahr ungewöhnlichere Schließung der globalen *emissions gap* mahnt, erscheinen vor allem die naheliegendsten oder direktesten Instrumente attraktiv, um die relevanten Akteure der Weltgemeinschaft möglichst schnell und

22 IPCC, Sixth Assessment Report – Mitigation, Cambridge/New York 2022, B.1, B.5 bzw. B.6.

23 Mit dieser Charakterisierung für die Post-Pariser Klimagovernance in der Terminologie der Spieltheorie, siehe Keohane/Openheimer, Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review?, Politics and Governance (4) 2016, 142, 148.

24 Siehe IPCC, Fn. 20.

wirkungsvoll auf den Pariser ‚Pfad der Tugend‘ zu bringen. Aber halten die Heilsversprechen von NDCs und Klimaklagen auch einer genaueren Betrachtung stand? Können sie den Erfolg des Abkommens bezeugen und tatsächlich einen eigenen Beitrag leisten für die Herstellung des notwendigen Niveaus von Erwartungsdruck (*peer pressure*), den viele letztlich für die Schlüsselbedingung für das Einhalten der Temperaturschwelle halten²⁵?

Forschungskontext und Methoden

„International law may set the goals or define results to be attained, but it depends on national law for measures of implementation or, as the case may be, enforcement. In other words, there has to be a division of powers and functions between the international and the national level“²⁶

Wie diese Verteilung – insbesondere in funktionaler Hinsicht – in der neuen Architektur des globalen Klimawandelrechtsregimes tatsächlich aussieht und vor allem welche Funktionen nationale Instrumente für die Verwirklichung des Vertragsziels von Paris genau haben, ist noch weitgehend unklar. Das Pariser Abkommen und Klimaklagen sind jeweils für sich bereits diversen wissenschaftlichen Untersuchungen aus rechtlicher Perspektive unterzogen worden.²⁷ NDCs hingegen wurden bislang keiner eingehenderen Betrachtung unterzogen und in juristische Analysen

25 Statt vieler, siehe etwa *Duwe/Bodle*, ‚Paris Compatible‘ Climate Change Acts, in: *Muinzer* (Hrsg.), *National Climate Change Acts*, 2020, 43, 48f.; *Falkner*, Fn. 6, 1118; und *van Asselt*, *International Climate Change Law in a Bottom-Up World*, *QIL* 26 (2016), 5.

26 *Bothe*, *Compliance*, in: *Peters* (Hrsg.), *MPEPIL*, Online Edition, Rn. 28.

27 Zum Pariser Abkommen vor allem: *Bodansky/Brunnée/Rajamani*, *International Climate Change Law*, Oxford 2017; *Klein* u. a. (Hrsg.), *The Paris Climate Agreement on Climate Change*, Oxford 2017; *Popovski* (Hrsg.), *The Implementation of the Paris Agreement on Climate Change*, London/New York 2019; *van Calster/Reins* (Hrsg.), Fn. 13; zu Klimaklagen vor allem: *Peel/Osofsky*, *Climate Change Litigation: Regulatory Pathways to Cleaner Energy*, Cambridge 2015; *Sindico/Mbengue* (Hrsg.), *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspects*, Basel 2021; *Kahl/Weller* (Hrsg.), *Climate Change Litigation – A Handbook*, u. a. Baden-Baden 2021; *Alogna/Bakker/Gauci* (Hrsg.), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Leiden 2021; zudem sei hingewiesen auf neuere Werke zu Pariser Abkommen und Klimaklagen, die hier nicht mehr berücksichtigt werden konnten: *Zahar*, *Research Handbook on the Law of the Paris Agreement*, Edward Elgar Publishing

zum Pariser Abkommen, wenn überhaupt, nur exemplarisch einbezogen.²⁸ Ein Grund dafür ist sicher auch, dass erst Ende 2018 wesentliche Gestaltungsvorgaben für NDCs vereinbart wurden („*Paris Rulebook*“), im Wesentlichen erst nach Einreichung der zweiten NDC-Fassungen ab 2021 ein Vergleich von NDCs möglich wurde.

Vor diesem Hintergrund legt diese Arbeit den Fokus darauf, NDCs und Klimaklagen einer tieferen und vor allem systematischen Betrachtung zuzuführen. Ziel der Betrachtung ist letztlich, den Zusammenhang mit dem Pariser Abkommen, vor allem mit dessen kollektiven Zielen und individuellen normativen Erwartungen zur Klimawandelabschwächung, durch qualitative Erkenntnisse weiter zu erhellen.

Obgleich Wert auf eine möglichst unvoreingenommene Betrachtung der beiden Instrumente gelegt wird, soll zugunsten eines besseren Verständnisses des Klimawandel(rechts)regimes und der besseren Nachvollziehbarkeit der Analyse nicht ausschließlich induktiv vorgegangen werden. Das strukturierende, deduktive Element soll hier das Verständnis einer Effektuierung von Völkerrecht durch Mechanismen innerhalb und außerhalb eines Vertragsregimes bilden.

Normen des Völkerrechts sollen naturgemäß das Verhalten ihrer Rechtssubjekte prägen. Ob Völkerrecht in diesem Sinne verhaltenswirksam ist, stellt sich als Frage der Effektuierung.²⁹ Diese Frage zielt nicht auf die Begründung einer irgendwie gearteten Kausalität ab. Bei trotz klarem Zusammenhang grundsätzlich schon schwer nachzuweisender Kausalbeziehung zwischen Vertragsratifikation und substantieller Erreichung von Vertragszielen,³⁰ dürfte es kaum möglich sein, eine Kausalität im Kontext des abstrakt erscheinenden Pariser Temperaturziels und den konkreten staatlichen Zielen und Maßnahmen zum Klimaschutz nachzuweisen.

2025; *Lin/Peel*, Litigating Climate Change in the Global South, Oxford University Press 2024; *Sindico/McKenzie/Medici-Colombo/Wegener*, Research Handbook on Climate Change Litigation, Edward Elgar Publishing 2024; *Wewerinke-Singh/Mead*, The Cambridge Handbook on Climate Litigation, Cambridge University Press 2025; *Tigre/Rocha*, The Role of Advisory Opinions in International Law in the Context of the Climate Crisis, Brill Nijhoff, 2025.

28 Auf diese Forschungslücke verweist in ihrer Einleitung auch *Will*, Differentiation in the NDCs to the Paris Agreement – A Legal and Empirical Analysis, CCLR 16 (2022), 56 ff.

29 Siehe *van Aaken*, Die vielen Wege zur Effektuierung des Völkerrechts, Rechtswissenschaft: Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung, 4 (2013), 227, 231.

30 Vgl. *van Aaken*, Fn. 30, 256 m.w.N.

Kausalität, die etwa die Erforschung der Effektivität³¹ (*effectiveness*) des Pariser Abkommens insinuieren würde, ist also keine Kategorie dieser Arbeit. Vielmehr bezieht sich diese Arbeit auf das Maß der Korrelation zwischen Norm und Verhalten, welches eher dem Begriff der Befolgung (*compliance*) zugeordnet wird.³² Mit diesem wird hier zunächst generell das Ausmaß³³ verstanden, zu dem sich das Verhalten eines Rechtssubjekts als mit Vertragsvorgaben konform darstellt.³⁴ Das Verständnis des Begriffs bedarf entsprechend der Bandbreite völkerrechtlicher Instrumente jedoch einer Konkretisierung in Bezug auf das konkrete Vorhaben. Das gilt insbesondere für eine Arbeit zum oft als „Management-Vertrag“ charakterisierten Pariser Abkommens.³⁵ Hier ist zunächst einmal wichtig klarzustellen, dass das Begriffskonzept der Befolgung nach heutigen Maßstäben auch dort anwendbar ist, wo es sich um nicht rechtsverbindliche Normen innerhalb oder außerhalb eines Vertragsregimes handelt.³⁶

Die im Rahmen dieser Arbeit verfolgte Idee ist, das konkrete Vertragsziel zur Begrenzung der Erderwärmung auf eine bestimmte Temperaturschwelle als Ausgangspunkt zu nehmen und zu untersuchen, *wie* (und nicht *warum*)³⁷ dieses bzw. seine Befolgung als völkerrechtliche Zielnorm effektuiert wird. Auch mit Blick auf die Besonderheiten der

31 Auch die speziellere Frage nach der Vertragseffektivität (*regime effectiveness*) steht nicht im Fokus der Arbeit, wird aber notwendigerweise insoweit mitbeleuchtet, als dass auch Aussagen dazu getroffen werden können, ob eine streng verstandene Befolgung zur Erreichung der Vertragsziele führt; zum Begriff der *regime effectiveness* vgl. *Chayes/Handler Chayes, On Compliance*, International Organization 47 (1993), 175, 176 (Fn. 3), mit dem Beispiel der *treaty compliance* mit Walfangquoten unter der International Whaling Convention, die dennoch eine radikale Abnahme der Walpopulation entgegen des eigentlichen Vertragszwecks zur Folge hatte und daher eine konzeptionelle Abgrenzung von der *regime effectiveness* notwendig mache.

32 Zu dieser Unterscheidung und m.w.N. zur Debatte um den *compliance*-Begriff, siehe *van Aaken*, Fn. 30, 231.

33 Befolgung ist insoweit ein Spektrum von akzeptablen Verhaltensweisen, siehe *Chayes/Handler Chayes, The New Sovereignty, Compliance with International Regulatory Agreements*, u. a. London 1995, S. 17.

34 Vgl. *von Stein, The Engines of Compliance*, in: *Dunoff/Pollack (Hrsg.), Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of the Art*, u. a. New York 2013, S. 477, 478, mit Verweis auf *Oran R. Young: „the degree to which state behaviour conforms to what an agreement prescribes or proscribes“*.

35 Prominent mit dem „*managerial approach*“ in Verbindung gebracht von *Bodansky/Brunnée/Rajamani*, Fn. 27, 26.

36 *Bothe*, Fn. 26, Rn. 5.

37 Zu differenzieren ist hiervon die Frage nach dem *warum*, welche ebenfalls eine Befolgsfrage ist, die allerdings ausschließlich durch sozialwissenschaftliche Me-

Untersuchungsgegenstände soll diese Arbeit konzeptionell nicht auf gängige Konzepte wie „Umsetzung“ oder „Durchsetzung“ verengt werden. Es geht dabei zwar auch, aber nicht allein um eine „Umsetzung“ (*implementation*), das heißt eine Übersetzung internationaler Verpflichtungen in das nationale Rechtssystem, um diesen dort Wirkung zu verleihen. Denn Umsetzung ist zwar ein Schritt hin zur Befolgung, kann diese aber nicht allein erreichen.³⁸ Dennoch spielt dieses Konzept für die Übersetzung von Kollektivzielen in Individualziele im Rahmen des vertraglich vorgesehenen Mediums der NDCs eine Rolle. Wie sich in der Untersuchung zeigen wird, kann die Rolle von NDCs aber nicht allein mit dem Konzept einer Umsetzung eingefangen werden, weil sie kein klassisches Umsetzungsinstrument darstellen. Es geht in der Arbeit auch, aber nicht allein um „Durchsetzung“ (*enforcement*), weil diese einer zunächst festzustellenden Nichtbefolgung nachgeordnet ist und den Zweck verfolgt, die betreffende Partei zur Rückkehr zum normgemäßen Verhalten zu bewegen.³⁹ Im Rahmen der Betrachtung von Klimaklagen spielt dieses Konzept eine Rolle, erscheint jedoch zu eng, um etwa Konkretisierungseffekte oder andere Impulsgebungsprozesse einzufangen. Der Arbeit ist für die Erforschung von Effektuierungsmechanismen also ein offeneres Konzept von Befolgung zugrunde gelegt, welches gleichwohl dem Grundgedanken normkonformen Verhaltens folgt.

Für das methodische Vorgehen bedeutet dies, dass Erkenntnisse darüber, ob das Pariser Abkommen mit seinen Zielen zur Klimawandelabschwächung verhaltenswirksam ist, nicht allein rechtsdogmatisch zu gewinnen sind. Es bedarf einer Untersuchung der Wirklichkeit, die für diese Untersuchung in der tatsächlichen Beschaffenheit der NDCs der Vertragsparteien manifestiert gesehen wird. Allerdings ist der Normbezug für die Feststellung der Befolgung konstitutiv,⁴⁰ weshalb zuerst rechtsdogmatisch

thoden zu erforschen ist, vgl. hierzu *van Aaken*, Die Befolgung des Völkerrechts zwischen Rationalismus, Konstruktivismus und Verhaltensökonomik, in: Hilbert/Rauber (Hrsg.), Warum befolgen wir Recht?, Tübingen 2019, S. 135.

38 *Chayes/Handler Chayes/Mitchell*, Managing Compliance: A Comparative Perspective, in: Brown Weiss/Jacobson (Hrsg.), Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords, Cambridge Massachusetts 1998, S. 39.

39 M.w.N. *Savaşan*, Paris Climate Agreement: A Deal for Better Compliance?, Basel 2019, 18f.

40 Hilbert/Rauber, Fragen nach der Rechtsbefolgung – Eine Einführung, in: Dies. (Hrsg.), Fn. 37, S. 1, 9.

Einleitung

präzise ermittelt werden muss, welche Norm im Hinblick auf die etablierte Temperaturschwelle besteht und was diese genau einfordert. Erst dann kann das Instrument der NDCs und seine tatsächliche Gestaltung aus der Perspektive der Befolgung und Effektuierung der Vertragsnormen durch empirische Inhaltsanalyse eingeordnet werden. Im Hinblick auf beide empirischen Untersuchungsgegenstände – NDCs und Klimaklagen – wurde ein zweistufiges Vorgehen gewählt, das in dem Aufeinanderfolgen von möglichst breiter Betrachtung einiger besonders relevanter Erklärungen bzw. Entscheidungen und vertiefter, nach zielführenden Fragen oder Kriterien geordneter Analyse des gesamten Bestands besteht.

Umgesetzt wird diese aus konzeptioneller Reflektion hervorgegangene Vorgehensweise vor allem durch die Mittel der Normen- und Dokumentenanalyse: Ausgangspunkt ist stets eine informierte textliche Untersuchung des Pariser Abkommens, relevanter Konferenzbeschlüsse, einzelner NDCs und der gerichtlichen Entscheidungen zu Klimaklagen. Natürlich begegnet diese Arbeit mit diesem Versuch einer ebenenübergreifenden Perspektive des Rechts auch methodologischen Schwierigkeiten.⁴¹ Hervorgehoben sei dabei die Gefahr einer Unterschätzung von nationaler Rechts- und Politikkultur sowie dogmatischer Traditionen bei der Beurteilung der Aussagegehalte und Rechtswirkung von NDCs oder gerichtlichen Erwägungen, die aber durch die erste, unvoreingenommene textliche Analyse und durch die Relativierung von Einzelbefunden in der schließlich globalen Betrachtung abgemildert wird.

Gang der Untersuchung

Im ERSTEN KAPITEL gilt es zuerst die Zielverpflichtungen, welche das Pariser Abkommen im Hinblick auf die Klimawandelabschwächung statuiert, herauszuarbeiten. Durch rechtsdogmatische Analyse, das heißt vorliegend, im Wege der Vertragsauslegung wird zunächst der Inhalt dessen präzisiert, was von der Vertragsparteiengemeinschaft kollektiv und von den Parteien individuell gefordert wird. Dabei werden nicht nur Zielnorm, sondern auch unmittelbar damit zusammenhängende normative Erwartungen des Vertragsregimes bestimmt, bevor abschließend Erkennt-

⁴¹ Vgl. zu den methodologischen Herausforderungen solcher Forschung, *Scotford/Minas*, *Probing the Hidden Depths of Climate Law: Analysing National Climate Change Legislation*, RECIEL 28 (2019), 67, 70f.

nisse zur Wirklichkeit präsentiert werden, in der diese Normen Wirksamkeit beanspruchen.

Das **ZWEITE KAPITEL** nimmt das Hauptmedium der individuellen Minderungsbemühungen, die national bestimmten Beiträge (NDCs) unter die Lupe, um nach einer Aufklärung des normativen Gestaltungsrahmens empirisch zu untersuchen, *ob* und *wie* sich eine Befolgung der Zielverpflichtungen und normativen Erwartungen des Pariser Abkommens zur Klimawandelabschwächung durch die Vertragsparteien in den NDCs zeigt und welche Funktionen sie darüber hinaus für eine verbesserte Befolgung erfüllen. Mit der qualitativen Auswertung und Systematisierung der ursprünglichen und erstmals erneuerten NDCs (2015–2022) werden somit Erkenntnisse zur Befolgung und Effektuierung der im vorangegangenen Kapitel bestimmten Zielverpflichtungen generiert.

Das **DRITTE KAPITEL** betrachtet die typischerweise zur Rechtsdurchsetzung angestrengten Klageverfahren vor nationalen Gerichten mit einem geweiteten Blick: Durch Auswertung gerichtlicher Entscheidungen zu relevanten Klimaklagen wird ermessen, welche Funktionen solche Verfahren bzw. deren gerichtliche Klärung im Hinblick auf eine Effektuierung der Pariser Klimaziele beitragen. Voraussetzung für diese Analyse ist allerdings, dass zunächst einmal genauer untersucht wird, wie Gerichte das Pariser Abkommen überhaupt rezipieren bzw. welche rechtliche Rolle den Pariser Klimazielen in solchen Verfahren zukommt.

Im **RESÜMEE** werden die Erkenntnisse abschließend zusammengeführt und ein Ausblick auf die Zukunft der sich dynamisch weiterentwickelnden NDCs und Klimaklagen und ihre weitere Rolle im Konzert der Klimawandelgovernance gewagt.

Erstes Kapitel: Zielverpflichtungen im Pariser Abkommen

Der Erfolg des Pariser Abkommens ist an seinen Zielen zu messen und mit Blick auf die Wirklichkeit zu bestimmen. Daher gilt es zunächst die Ziele zu klären, welche das Abkommen in der vorrangigen Frage der Abschwächung des Klimawandels formuliert (A). Anders als im Kyoto Protokoll stehen solche Ziele im Vordergrund, die die Gemeinschaft der Vertragsparteien adressieren und damit einen besonderen Verpflichtungscharakter aufweisen (B). Ungeachtet der Prominenz von kollektiven Zielen, stellt das Abkommen anknüpfend an diese verschiedene Erwartungen an die einzelnen Vertragsparteien, die in ihrem normativen Gehalt und Verpflichtungscharakter zu bestimmen sind (C). Die Ziele und Erwartungen lassen sich nicht losgelöst von der Realität verstehen, weshalb schließlich auch relevante wissenschaftliche Erkenntnisse darüber darzustellen sind, ob diese überhaupt erreichbar sind bzw. wie nah oder entfernt sie vom *status quo* und eines fortgesetzten *business-as-usual* liegen (D).

A. *Die „Pariser Klimaziele“*

Das Pariser Abkommen enthält mehr als nur ein Ziel für den Bereich der Abschwächung des Klimawandels. Die über zwei Artikel des Vertrags verteilten Abschwächungsziele markieren End- und Zwischenziel auf einer gedachten Emissionskurve; letztlich muss eine dauerhafte Begrenzung der Erderwärmung zwischen 1,5°C und deutlich unter 2°C gewährleistet sein (I), nachdem zunächst die global noch weiter ansteigenden Treibhausgasemissionen einen Scheitelpunkt erreicht haben und von da an abfallen bis zu einer Basislinie auf der gleich viel Treibhausgase in die Atmosphäre abgegeben, wie aus ihr entnommen bzw. absorbiert werden (II). Normativ lassen sich diese Ziele daher nur in Zusammenschau betrachten (III). Schließlich bleibt zu klären, inwiefern die wissenschaftliche Ausdeutung der Ziele in Form eines globalen Restbudgets für Treibhausgasemissionen dem normativen Aussagegehalt der Pariser Klimaziele inhärent ist (IV).

- I. Endziel der Begrenzung der Erderwärmung bei 1,5° bis deutlich unter 2°C (Art. 2 Abs. 1 lit. a)

„1. This Agreement, in enhancing the implementation of the Convention, including its objective, aims to strengthen the global response to the threat of climate change, [...] including by:

(a) Holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels [...].“

Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Abkommens formuliert das übergeordnete Klimaschutzziel und operationalisiert zu einem gewissen Grad das Endziel der Klimarahmenkonvention von 1992, indem es eine messbare Obergrenze für die „zulässige“ Erderwärmung im Vergleich zum vorindustriellen Level festlegt. Im Sinne des Artikel 31 Absatz 1 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge ist für die Interpretation maßgeblich, dass die Vertragsparteien mit den Normen des Pariser Abkommens eine „Verbesserung der Durchführung des Rahmenübereinkommens“⁴² bezeichnen wollten. Im Vergleich zur Zielformulierung der Klimarahmenkonvention ist das Klimaschutzziel des Pariser Abkommens deshalb deutlich konkreter. Mit der Definition einer maßgeblichen Temperaturschwelle hat man auch einen klar formulierten Auftrag an die Wissenschaft erteilt, Pfade zur Erreichung einer Erderwärmung deutlich unter 2°C zu erforschen. Im Abgleich mit der zuvor geltenden Maßgabe der Rahmenkonvention („Niveau, auf dem eine anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird“⁴³) kann das neue globale Klimaschutzziel als stärker lösungs- denn problemorientiert bezeichnet werden. Es geht weniger um eine möglichst konkrete Definition des Problems,⁴⁴ sondern vielmehr um die Festlegung eines Lösungshorizonts. Die Zielsetzung in Artikel 2 Absatz 1 Ziffer a nimmt im Gefüge des Pariser Abkommens eine zentrale Rolle ein, was zum einen aus der Stellung zu Anfang des operationellen Vertragsinhalts deutlich wird und zum anderen aus den Verwei-

42 Siehe Art. 2 Abs. 1 Klimarahmenkonvention („enhancing the implementation of the Convention“).

43 Ebd.

44 Demgegenüber lässt sich das Endziel der Rahmenkonvention eher als grundlegende Gefahrbeschreibung verstehen; vgl. zum Entstehungs- und Entwicklungsprozess des Art. 2 Klimarahmenkonvention, *Oppenheimer/Petsonk*, Fn. 1, 195.

sen durch die weiteren Vorschriften zum Klimaschutz.⁴⁵ Somit leitet die Zielsetzung die Implementierung des Pariser Abkommens im Speziellen ebenso wie generell die globalen Bemühungen zum Klimaschutz an.⁴⁶

Die Einigung auf die rechtsverbindliche Formulierung der 2°C-Markierung resultiert aus einem internationalen politischen Prozess seit Mitte der 2000er Jahre. Nachdem zunächst der Europarat 2005⁴⁷ und die G8-Staaten Anfang 2009⁴⁸ die Zielvorgabe in gemeinsamen Erklärungen aufnahmen, hat diese Zielvorgabe vor allem mit dem Kopenhagener Gipfel 2009 Eingang in das internationale Klimaregime gefunden.⁴⁹ In den *Cancún Agreements* wurde das Ziel dann von allen Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention in Form eines formalen Konferenzbeschlusses beschlossen, der bereits eine „weiche“ Vorgabe zur Erwägung einer weiteren Begrenzung auf 1,5°C enthielt.⁵⁰ Vor dem Hintergrund der insoweit bereits vor dem Pariser Abkommen im Vertragsregime präsenten Temperaturschwellen, sind zwei Abweichungen der Formulierung des Pariser Temperaturziels auffällig, die als gewollte substanzielle Abgrenzung gegenüber den Vorläuferbeschlüssen zu verstehen sein dürften: zum einen wird das 2°C-Ziel mit dem Zusatz „deutlich unter“ („well below“) verschärft; zum anderen die 1,5°C-Schwelle nunmehr als anzustrebendes Ziel festgelegt. Entscheidungen der Vertragsstaatenkonferenz haben die Begrenzung auf 1,5° zur vorrangigen Zielschwelle erklärt.⁵¹ Der Interna-

45 Vor allem Art. 3 und 4 Abs. 1 Pariser Abkommen.

46 *Thorgeirsson, Objective* (Article 2.1), in: Klein u. a. (Hrsg.), Fn. 27, S. 201, 208.

47 <http://www.eu2005.lu/en/actualites/conseil/2005/03/23conseileuropen/ceconcl.pdf>, Abs. 43.

48 https://www.epo.de/images/stories/download/g8_declaration_08_07_09_final.pdf, Abs. 65.

49 Copenhagen Accord, Decision 2/CP.15, FCCC/CP/2009/11/Add.1, 30.3.2010, S. 5.

50 „[R]ecognizes the need to consider, [...] strengthening the long-term global goal on the basis of the best available scientific knowledge, including in relation to a global average temperature rise of 1.5 °C.“, Cancún Agreements, Decision 1/CP.16, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15.3.2011, S. 3.

51 Siehe UNFCCC, *Glasgow Climate Pact*, Decision 1/CMA.3, FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1, 13.11.2021, Abs. 21: „Recognizes that the impacts of climate change will be much lower at the temperature increase of 1.5 °C compared with 2 °C and resolves to pursue further efforts to limit the temperature increase to 1.5 °C“; UNFCCC, *Sharm el-Sheikh Implementation Plan*, Decision 1/CMA.4, FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1, 17.3.2023, Abs. 8; sowie UNFCCC, *Outcome of the first global stocktake*, Decision 1/CMA.5, FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, 15.3.2024.

, FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1, 17.3.2023

tionale Gerichtshof hat diese spätere Konkretisierung in seinem jüngsten Gutachten rechtlich als Übereinkunft im Sinne des Artikel 31 Absatz 3 Buchstabe a der Wiener Vertragsrechtskonvention qualifiziert.⁵²

Die Erreichung des Ziels ist nicht als einmaliges Ereignis zu sehen, sondern muss denklogisch stets von Neuem gesichert werden. In dieser Hinsicht ähnelt die Zielsetzung als zeitlich unbestimmte Daueraufgabe der Adressaten einer Staatszielbestimmung auf internationaler Ebene. Diese zeitliche Entgrenzung erfolgt zum Preis der Notwendigkeit der genannten wissenschaftlichen Konkretisierung. Hierdurch erhält das Ziel allerdings seine Aktualität und sachliche Legitimität aufrecht und gewinnt einen dynamischen Charakter. Eine fortwährende Bestätigung des Ziels erfolgt also nicht lediglich aus dem politischen Verhalten der Vertragsparteien, sondern auch aus der wissenschaftlichen Überprüfung.

Artikel 2 nennt keinen Adressaten der Zielsetzung. Dementsprechend kämen zunächst grundsätzlich die einzelnen Vertragsparteien des Pariser Abkommen isoliert oder in geteilter Verantwortlichkeit⁵³ und die Gemeinschaft aller Vertragsparteien als Kollektiv in Betracht.⁵⁴ In systematischer Betrachtung der Einbettung in die weiteren Vorschriften, insbesondere Artikel 3, ergibt sich jedoch, dass eine Verantwortung jeder einzelnen Vertragspartei nicht gemeint sein kann. Am besten zeigt dies die Gestaltung der zur Kontrolle der „Einhaltung“ vorgesehenen globalen Bestandsaufnahme („*global stocktake*“) nach Artikel 14. Ihre Aufgabe ist folgendermaßen bestimmt: „*assess the collective progress towards achieving the purpose of this Agreement and its long-term goals*“. Hierin kommt eine kollektive Ausrichtung deutlich zum Ausdruck. Ferner konkretisiert Artikel 3 die vertragsgemäße Form der Zielerreichung mit der Formulierung: „*all Parties are to undertake and communicate ambitious efforts [...] with the view to achieving the purpose of this Agreement as set out in Article 2*“. Diese Vorschrift ist als Scharnier zwischen dem übergeordneten Ziel und individuellen Beiträgen zu verstehen. Üblicherweise werden im Pariser

52 IGH, Gutachten vom 23.07.2025 – Obligations of States in respect of Climate Change [IGH-Gutachten], General List No. 187, <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>, Rn. 224.

53 Zu diesem Ansatz, vgl. *Nollkaemper/Jacobs*, Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework, Michigan Journal of International Law 34 (2013), 360.

54 Zahar, Collective Obligation and Individual Ambition in the Paris Agreement, TEL 9 (2019), 1, 10ff.

Abkommen die Formulierungen „*each Party*“⁵⁵ oder für individualisierte Verantwortung und „*all Parties*“⁵⁶ für kollektive Verantwortung verwendet.⁵⁷ Die ebenfalls häufig verwendete Form „*Parties*“⁵⁸ ist nicht eindeutig zuzuordnen.⁵⁹ Wo eine Individualisierung klar gewollt war, ist stets von „*each Party*“ die Rede. Ansonsten ist im Zweifel von einer kollektiven Verantwortung auszugehen. Dasselbe ergibt auch die sinngemäße Interpretation: Bereits die Präambel weist darauf hin, dass der Klimawandel als „*common concern of humankind*“⁶⁰ nicht von einzelnen Staaten, sondern nur kollektiv effektiv eingedämmt werden kann. Das „deutlich unter 2°C“-Ziel ist schlichtweg nur durch kollektives Handeln aller Staaten zu erreichen. Somit überzeugt letztlich nur die Interpretation, nach der die Gemeinschaft der Vertragsparteien als Kollektiv Adressat des Temperaturziels ist.⁶¹

II. Zwischenziele des globalen Emissionsscheitelpunkts und der globalen Klimaneutralität (Art. 4 Abs. 1)

„*In order to achieve the long-term temperature goal set out in Article 2, Parties aim to reach global peaking of greenhouse gas emissions as soon as possible, recognizing that peaking will take longer for developing country Parties, and to undertake rapid reductions thereafter in accordance with best available science, so as to achieve a balance between anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases in the second half of this century*“

55 Zum Beispiel Art. 4 Abs. 2 und 3.

56 Zum Beispiel Art. 3 und Art. 4 Abs. 19.

57 Bodansky/Brunnée/Rajamani, Fn. 27, 250 (Table 7.1); teilweise wird die Formulierung allerdings als unklar gesehen bzw. die Interpretation als Individualvorgabe auch für möglich gehalten, siehe z. B. Winkler, Mitigation (Article 4), in: Klein u. a. (Hrsg.), Fn. 27, S. 227, 237 (Fn. 32).

58 Zum Beispiel Art. 4 Abs. 1 und Abs. 13.

59 In Art. 4 Abs. 1 scheint eher eine kollektive Verantwortung gemeint zu sein, während die Pflicht nach Art. 4 Abs. 13 auch eine individuelle Verantwortung beinhalten könnte. Die unklare Zuordnung ist aufgrund bestehender Kontroversen bei den Verhandlungen möglicherweise gewollt und stellt eine sogenannte „*constructive ambiguity*“ (Bodansky/Brunnée/Rajamani, Fn. 27, 19) dar.

60 Erwägungsgrund 11 in der Präambel des Pariser Abkommens.

61 Vgl. auch Zahar, Fn. 54, 6; offenbar auch Singh Ghaleigh, Fn. 13, Rn. 2.18.

In Artikel 4 Absatz 1 finden sich mehrere weitere Ziele zur Klimawandelabschwächung. Dies wird mitunter als eine Art Erläuterung dessen verstanden, was erforderlich ist, um das Pariser Temperaturziel zu erreichen.⁶² Diese Lesart kann auf die grobe aber sichtbare Übereinstimmung mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen des IPCC gestützt werden.⁶³ Unabhängig von ihrem Verhältnis zu Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a des Abkommens – das später genauer in den Blick genommen wird – lassen sich aus Artikel 4 Absatz 1 zwei Ziele herauslesen.

Als erster Erfolg ist das baldmöglichste Erreichen eines Scheitelpunkts aller Treibhausgasemissionen weltweit vorgegeben. Bemerkenswerterweise ist dieses zuerst zu erreichende Ziel zeitlich weniger genau definiert als das mittel- bzw. langfristige Ziel einer Klimaneutralität. Rückschlüsse hinsichtlich eines zeitlichen Rahmens sind in der Zusammenschau der Formulierung „*as soon as possible*“ und der Abgrenzung einer erst danach („*thereafter*“) beginnenden Phase rascher Reduktion und Neutralität in der zweiten Jahrhunderthälfte möglich, aber nicht zwingend. Eine rein textliche Interpretation ließe auch das Erreichen eines globalen Scheitelpunkts deutlich nach 2050 als vertragskonform erscheinen. Die Ausrichtung am Temperaturziel⁶⁴ und die gebotene Orientierung an den besten, aktuell verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen⁶⁵ dürfen jedoch die textliche Auslegung dergestalt ergänzen, dass mit „*as soon as possible*“ der baldmöglichste Zeitpunkt vor 2030 gemeint ist.⁶⁶ Eine Konkretisierung erhält das Zwischenziel durch die Differenzierung zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern („*will take longer for developing country Parties*“). Sie kann Bedeutung für die Übersetzung in individuelle Zielverpflichtungen einzelner Staaten gewinnen, weil die normative Erwartung aufgestellt wird, dass Industriestaaten nationale Scheitelpunkte schneller erreichen als Entwicklungsländer. Um hieraus unmittelbar ableiten zu wollen, dass *jedes einzelne* Industrieland einen nationalen Scheitelpunkt früher zu erreichen hat als *jedes einzelne* Entwicklungsland, fehlt es jedoch an einer hinreichend bestimmten Erwar-

62 Siehe Mayer, Article 4 – Mitigation, in: van Calster/Reins (Hrsg.), Fn. 27, Rn. 4.03.

63 Siehe IPCC, Fn. 3, 12f.

64 Ausführlicher unter Abschnitt III.

65 Siehe den Verweis in Art. 4 Abs. 1 selbst sowie in Abs. 4 der Präambel.

66 Siehe die eindeutigen Projektionen des IPCC zum spätestmöglichen Zeitpunkt eines Scheitelpunkts, um eine Erwärmung unter 2°C mit überwiegender Wahrscheinlichkeit zu erreichen: IPCC, Fn. 22, S. 19 (Figure SPM.4).

tung gegenüber der einzelnen Vertragspartei. Es bedarf also eines weiteren Konkretisierungsschritts, um eine individuelle Verpflichtung der einzelnen Vertragspartei zu generieren.

Das zweite Zwischenziel ist das Erreichen eines Gleichgewichts zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts. Das Ziel entspricht inhaltlich dem Erreichen der Netto-Null-Emission („net-zero“) bzw. Klimaneutralität⁶⁷. Hier ist der zeitliche Rahmen zwar ansatzweise quantifiziert, jedoch strikt textlich gelesen auf den weiten Zeitraum zwischen 2050 und 2100 bezogen. Auch hier dürfte die gebotene Orientierung an der Wissenschaft das Zwischenziel maßgeblich konkretisieren, wenngleich derzeit noch größere wissenschaftliche Ungewissheiten zu berücksichtigen sind.⁶⁸ Daher erscheint ein konkretisierender Beschluss der Vertragsparteienkonferenz zur Eingrenzung naheliegend. Der *Glasgow Climate Pact* (2021) war ein erster, vorsichtiger Schritt in diese Richtung, indem die Notwendigkeit einer CO₂-Neutralität um 2050 herum zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5°C anerkannt wird.⁶⁹ Inzwischen hat die Vertragsstaatenkonferenz das Zwischenziel weiter präzisiert und den Zeitrahmen zur Erreichung globaler CO₂-Neutralität auf die verbleibende Zeit *bis* 2050 festgelegt.⁷⁰

Beide Zwischenziele sind – wie auch das Endziel – an die Gemeinschaft der Vertragsparteien als Kollektiv gerichtet.⁷¹ Allerdings ist mit der Differenzierung zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern bei der Erreichung nationaler Scheitelpunkte auch ein Schritt hin zur Individualisierung der Ziele getan, der jedoch noch zu unbestimmt bleibt, um ein klar konturiertes Sonderziel für einzelne Industrieländer zu definieren.

67 Klimaneutralität oder auch Treibhausgasneutralität, engl. *climate neutrality*, wird vom IPCC verstanden als „*concept of a state in which human activities result in no net effect on the climate system. Achieving such a state would require balancing of residual emissions with emission (carbon dioxide) removal as well as accounting for regional or local biogeophysical effects of human activities [...]*“, IPCC, Annex I: Glossary, in: IPCC, Fn. 3, <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/glossary/>; vgl. auch den Begriff „Netto-null Emissionen“ (*net zero emissions*), ebd.

68 Vgl. den IPCC, Fn. 3, 14, der auf sehr unterschiedliche Entwicklungsszenarien zurückgreift.

69 UNFCCC, *Glasgow Climate Pact*, Decision 1/CMA.3, CCC/PA/CMA/2021/10/Add.1, 8.3.2022, Abs. 22 („*net zero around mid-century*“).

70 UNFCCC, *Outcome of the first global stocktake*, Decision 1/CMA.5, FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, 15.3.2024, Abs. 27.

71 Zur Auslegung des verwendeten Begriffs „*Parties*“ siehe oben unter Abschnitt I.

III. Aussagegehalt in der Zusammenschau

Wie bereits angemerkt wurde, bestehen neben dem Temperaturziel in Artikel 2 Absatz 1 Ziffer a weitere generelle Zielsetzungen für den Klimaschutz. Zum einen besteht mit Artikel 2 Klimarahmenkonvention eine allgemeine aber grundlegende Zielrichtung für das Klimaregime. Zum anderen sind in Artikel 4 Absatz 1 des Pariser Abkommen weitere kollektive Zielsetzungen genannt, die das Erreichen eines globalen Scheitelpunkts von Treibhausgasemissionen sowie Treibhausgasneutralität betreffen. Daher stellt sich die Frage des Verhältnisses dieser kollektiven Ziele zueinander und ob sich daraus die Pariser Klimaziele konkreter definieren lassen.

Die Einleitung von Artikel 4 Absatz 1 hat Ähnlichkeit mit dem Verweis auf das Endziel der Klimarahmenkonvention in Artikel 2 Pariser Abkommen. Dies bestätigt die naheliegende Annahme, dass es sich jeweils um Konkretisierungen des vorangestellten allgemeineren Ziels handelt.⁷² Obwohl die Erreichung eines Scheitelpunkts sowie einer Treibhausgasneutralität logisch, konsequente Zwischenschritte der Reduktion im Sinne des Temperaturziels sind, ist die explizite Festlegung inklusive einer zeitlichen Eingrenzung im operationellen Teil eines Vertrages doch bemerkenswert.⁷³ Insbesondere wird dadurch die Bedeutung der Frage verstärkt, ob allgemeinere und konkretisierende Ziele unter Umständen abweichen könnten und welche Vorgabe im Zweifel maßgeblich wäre.

Teilweise wurde in dieser Hinsicht vertreten, dass ein potenzieller Widerspruch zwischen den Abschwächungszielen des Pariser Abkommens bestünde, soweit wissenschaftlich erwiesen wäre, dass globale Treibhausgasneutralität bereits vor 2050 erreicht werden muss,⁷⁴ um das Temperaturziel einzuhalten.⁷⁵ In einem potentiellen Widerspruch wäre die konkretisierende Vorgabe im Lichte des Temperaturziels und des Endziels der Klimarahmenkonvention zu interpretieren. Sofern ein Widerspruch für möglich gehalten wird, wird auch die Qualifizierung „*in accordance with best available science*“ bedeutsam, die einen Vorbehalt für neue Erkenntnisse im Hinblick auf die Notwendigkeit einer weiteren Ein-

72 Vgl. hierzu Bodansky/Brunnée/Rajamani, Fn. 27, 229f., die in Art. 4 Abs. 1 eine Konkretisierung des Temperaturziels zu sehen scheinen.

73 Thorgeirsson, Fn. 46, 207.

74 Derzeit ist eine solche Festlegung in der Wissenschaft allerdings nicht absehbar, vgl. IPCC, Fn. 22.

75 Siehe Ekardt/Wieding/Zorn, Paris Agreement, Precautionary Principle and Human Rights: Zero Emissions in Two Decades?, Sustainability 10 (2018), 1, 3.

schränkung des Zeitrahmens formuliert. Damit wird der Wissenschaft, insbesondere dem IPCC, explizit die Schlüsselrolle bei der weiteren Konkretisierung der Zielvorgaben zugesprochen.⁷⁶ Zwar müssen die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse erst politisch anerkannt werden, dennoch wird das Primat der Politik vor allem im Hinblick auf neue IPCC-Berichte deutlich eingeschränkt.⁷⁷

Dass Temperaturziel und Endziel der Klimarahmenkonvention als Einheit interpretiert werden müssen, ergibt sich bereits aus der einleitenden Formulierung „enhancing the implementation of the Convention, including its objective“ sowie aus dem dritten Erwägungsgrund der Präambel. Entsprechend dem grundsätzlichen Verhandlungsmandat für das PA⁷⁸ wurde also eine Konkretisierung für das allgemeine Endziel geschaffen.⁷⁹ Angesichts mehrerer Möglichkeiten der Konkretisierung des Endziels der Klimarahmenkonvention hat sich das – zunächst als „safe corridor“ zur Stabilisierung der Treibhausgasemissionen auf einem im Rahmen von Artikel 2 Klimarahmenkonvention akzeptablen Niveau vorgeschlagene – konkrete Temperaturziel schließlich durchgesetzt.⁸⁰

Die Pariser Klimaziele sind damit als Einheit zu interpretieren. Das Temperaturziel bildet den Mittelpunkt dieser Einheit, während das Endziel der Klimarahmenkonvention und die konkretisierenden Ziele in Artikel 4 Absatz 1 des Pariser Abkommens für die Auslegung erheblich sind, insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Temperaturziel zwei

76 Diese erkennt auch die Vertragsparteienkonferenz an: „[...] r]ecognizes the role of the Intergovernmental Panel on Climate Change in providing scientific input to inform Parties in strengthening the global response to the threat of climate change“, „[e]xpresses its appreciation [for] providing the Special Report on Global Warming of 1.5 °C, reflecting the best available science“, Decision 1/CP.24, FCCC/CP/2018/10/Add.1, 19.3.2019, Abs. 24 und 25.

77 Die teils wortgleiche Übernahme von Feststellung des IPCC-Sonderberichts in den Glasgow Climate Pact, Fn. 69, zeigt, dass die Wissenschaft eigentliche Urheberin der Konkretisierungen ist; im Bericht heißt es, dass ‘[i]n modellierten Pfaden ohne oder mit geringer Überschreitung von 1,5 °C nehmen die globalen anthropogenen Netto-CO₂-Emissionen bis 2030 um etwa 45 % gegenüber dem Niveau von 2010 ab (Interquartilbereich 40–60 %) und erreichen um das Jahr 2050 (Interquartilbereich 2045–2055) netto null’, siehe IPCC, Fn. 3 (deutsche Übersetzung), C.1.

78 Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, Decision 1/CP.17, FCCC/CP/2011/9/Add.1, 15.3.2012, S. 2.

79 Siehe klarstellend hierzu nun auch das IGH-Gutachten vom 23.07.2025, Fn. 52, Rn. 223.

80 Auch zu den zahlreichen anderen Ansätzen zur Konkretisierung des Endziels, siehe Oppenheimer/Petsonk, Fn. 1, 204.

unterschiedliche Schwellen definiert. Sie ergänzen die Temperaturschwellen um weitere Maßstäbe, Zeiträume und Faktoren, die dazu beitragen, dass die Wissenschaft mittels Szenarien genauere Erfüllungszeiträume und quantifizierte Angaben zu verbleibenden Emissionsbudgets machen kann.⁸¹

IV. Abbildung als globales Emissionsbudget

Das Abkommen selbst formuliert die Pariser Klimaziele weitgehend qualitativ. Die Ableitung konkreter Reduktionsziele erfordert jedoch eine Übersetzung der Abschwächungsziele in bestimmte Mengen an CO₂(-Äquivalenten), die eingespart werden müssen oder die noch emittiert werden dürfen.

Der IPCC hat für diese Übersetzungsleistung das Konzept der Emissionsbudgets aufgegriffen, das bereits vorher als Grundlage für politische Vorhaben zur Abschwächung des Klimawandels genutzt wurde.⁸² In seinem Sonderbericht von 2018 beschreibt er als Voraussetzung der „Begrenzung der globalen Erwärmung [auf 1,5°C bzw. deutlich unter 2°C,] das Einhalten eines CO₂-Gesamtbudgets“⁸³. Gemeint ist damit, dass aufgrund der Tatsache, dass das Niveau der Erderwärmung von der gesamten kumulativen anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen seit vorindustriellen Zeiten bestimmt wird, eine Darstellung als Emissionsbudget möglich und sinnvoll ist.⁸⁴ Gleichwohl verhüllt der IPCC nicht die Tatsache, dass die Darstellung notwendigerweise erhebliche wissenschaftlichen Unsicherheiten einschließt.⁸⁵ Neben der Begrenzung auf die Ermittlung von Wahrscheinlichkeiten, sind für die fundierte Schätzung Grundsannahmen zu treffen, die sich auf noch stark entwickelnde Faktoren beziehen.⁸⁶ In seinem aktuellen Sachstandsbericht geht der IPCC von einem ab 2020 verbleibenden Emissionsbudget von 500 GtCO₂ für eine 50 % Wahr-

81 Siehe exemplarisch das Mandat für die Erstellung des IPCC Sonderberichts zum 1,5°-Ziel: Adoption of the Paris Agreement, Fn. 8, Abs. 21.

82 Siehe m.w.N. Anderson/Broderick/Stoddard, A factor of two: how the mitigation plans of ‚climate progressive‘ nations fall far short of Paris-compliant pathways, Climate Policy 20 (2020), 1290, 1292.

83 IPCC, Fn. 3 (deutsche Übersetzung), Abschnitt C.1.3.

84 Vgl. ebd., C.1.3.

85 Siehe etwa IPCC, Fn. 22, B.1.3.

86 Vgl. Anderson/Broderick/Stoddard, Fn. 82, 1292 und 1301.

scheinlichkeit zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5°C aus; 1150 GtCO₂ betrage das globale Emissionsbudget mit dem die Erderwärmung zu einer Wahrscheinlichkeit von 67% auf 2°C begrenzt werden kann.⁸⁷

Diese trotz verbleibender Unsicherheiten mögliche Quantifizierung der Pariser Klimaziele zeigt ihre Operationalisierbarkeit und damit die Übersetzbarekeit der Kollektivziele in kollektive Handlungsvorgaben. Die Darstellung als Restbudget für Treibhausgasemissionen bietet den erheblichen Vorteil gegenüber einer Temperaturschwelle, dass es nicht nur präzisere Messungen zur Überprüfung des Erfüllungsfortschritts erlaubt, sondern auch die planerische Ein- und Aufteilung von Emissionen auf Akteure sowie Zeitabschnitte erlaubt.

Mit Blick auf die Vorteile dieser Abbildung der Pariser Klimaziele, aber auch die inhärenten wissenschaftlichen Ungewissheiten, stellt sich die Frage, ob diese Ausdeutung im Hinblick auf die politische und rechtliche Geltung beanspruchen darf, identisch mit den zuvor genannten Zielen zu sein. Letztlich handelt es sich bei dieser Konkretisierung um eine wissenschaftliche Ausdeutung der Pariser Kollektivziele nach den Regeln wissenschaftlicher Disziplin und nicht um einen nach politischen Maßstäben erfolgten Beschluss.

Zwar greift bereits der Pariser Begleitbeschluss die Abbildung indirekt mit Verweis auf die wissenschaftlich ermittelten, reduzierten Jahresemissionen von 40 Gigatonnen auf, die notwendig seien, um die maximale Temperaturschwelle nicht zu überschreiten.⁸⁸ Direkte Bezüge zum Emissionsbudget bleiben aber abstrakt, wie der *Glasgow Climate Pact* (2021) beispielhaft zeigt: „*Expresses alarm and utmost concern that [...] carbon budgets consistent with achieving the Paris Agreement temperature goal are now small and being rapidly depleted*“.⁸⁹ Bei der Auswertung der globalen Bestandsaufnahme hat die Vertragsstaatenkonferenz 2023 zwar ausdrücklich auf den Maßstab des Emissionsbudgets Bezug genommen und in diesem Zusammenhang die Modelle und Erkenntnisse des IPCC abstrakt anerkannt, allerdings keine nähere Eingrenzung oder Quantifizierung aufgegriffen.⁹⁰ Trotz politischer Anerkennung der wissenschaftlichen Konkretisierung des IPCC bleibt das ermittelte Restbudget als politi-

87 IPCC, Fn. 22, B.1.3.

88 Adoption of the Paris Agreement, Fn. 8, Abs. 17.

89 Glasgow Climate Pact, Fn. 69, Abs. 3.

90 UNFCCC, *Outcome of the first global stocktake*, Decision 1/CMA.5, FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, 15.3.2024, Abs. 25f.

scher Maßstab erforderlicher Anstrengungen bei der Abschwächung eher im Hintergrund. Vordergründig und konkreter nennen jüngere Entscheidungen der Vertragsstaatenkonferenz die erforderliche globale Emissionsreduktion von 43 % bis 2030 und 60 % bis 2035 im Vergleich zum Niveau von 2019.⁹¹

Die Abbildung der Pariser Klimaziele in der Form eines seit 2020 verbliebenen Restbudgets zwischen 500–1150 GtCO₂ mag also bislang keine unmittelbare politische und rechtliche Geltung beanspruchen, wohl aber Aussagekraft als anerkannte und fundierte wissenschaftliche Ausdeutung der genannten Ziele zur Bestimmung zielgemäßer Emissionspfade. Nicht zuletzt wird diese Bedeutung in den Entscheidungen nationaler Gerichte klar.⁹² Auch die hintergründige Orientierung der globalen Bestandsaufnahme (Art. 14) am Konzept des verbleibenden Emissionsbudgets verstärkt dessen Einfluss im Rahmen des Vertragsregimes.

B. Kollektive Zielverpflichtungen der Parteien

In Politik und Fachliteratur wird regelmäßig von einer kollektiven Verpflichtung („*collective obligation*“) gesprochen.⁹³ Obwohl die Begrifflichkeit Rechtsverbindlichkeit suggeriert, ist die rechtsdogmatische Einordnung der Zielnormen des Pariser Abkommens keineswegs eindeutig. Einige halten die rechtliche Bedeutung der Kollektivziele für weit überschätzt.⁹⁴ Mitunter werden daher bewusst auch rechtlich weniger ‚vorbelastete‘ Begriffe gewählt, wie etwa der eines „*global commitment*“⁹⁵.

Das allgemeine Völkerrecht kennt zwar eine rechtliche Verpflichtung gegenüber dem Kollektiv der Staatengemeinschaft.⁹⁶ Mit Blick auf die

91 UNFCCC, *Outcome of the first global stocktake*, Decision 1/CMA.5, FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, 15.3.2024, Abs. 27; zuvor in Teilen bereits UNFCCC, *Sharm el-Sheikh Implementation Plan*, Decision 1/CMA.4, FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1, 17.3.2023, Abs. 15.

92 Im Einzelnen dazu: Drittes Kapitel V.3.c.

93 Statt vieler, siehe den Überblick m.w.N. von Zahar, Fn. 54, 8ff.

94 Siehe Mayer, Temperature Targets and State Obligations on the Mitigation of Climate Change, JEL 33 (2021), 585, 609 f., der offenbar zum Ergebnis gelangt, dass ein Verfehlen des Kollektivziels keinerlei (völker)rechtliche Konsequenz hat.

95 Siehe Singh Ghaleigh, Fn. 13, Rn. 2.18.

96 Siehe etwa Art. 42 (b) und Art. 48 (b) *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Report of the International Law Commission on the Work of Its Fifty-third Session, UN Doc. A/56/10 (2001).

Existenz und erst recht die Implikationen einer Verpflichtung des Kollektivs aller Vertragsparteien, kann jedoch auf kein etabliertes Verständnis im allgemeinen Völkerrecht zurückgegriffen werden. Problematisch erscheint die Frage der Rechtspersönlichkeit als Voraussetzung für das Tragen völkerrechtlicher Pflichten. Ob die Vertragsparteien des Abkommens als Kollektiv hinreichend einer als „internationalen Person“ anerkannten Organisation gleichen,⁹⁷ oder gänzlich andere Maßstäbe anzulegen sind, soll an dieser Stelle allerdings nicht weiter erörtert werden. Hier soll die Gestaltung der Zielnorm im Pariser Abkommen und der darin verankerte (mutmaßliche) Willen der Vertragsparteien fokussiert werden.

Der Wortlaut des Artikel 2 Absatz 1 Ziffer a lässt keine offensichtliche Antwort erkennen.⁹⁸ Zum einen tauchen weder klare Formulierungen auf, die für eine Rechtsverbindlichkeit sprechen (z. B. „shall“), noch klar abschwächende Formulierungen (z. B. „should“)⁹⁹.¹⁰⁰ Zum anderen lässt die einleitende Formulierung, „*aims to strengthen the global response*“, doch gewisse Zweifel an einer Rechtsverbindlichkeit aufkommen. Die vergleichbare Formulierung „*with the aim of*“ in Artikel 4 Absatz 2 wird dort als abschwächende Formulierung eingeordnet.¹⁰¹ Auch, dass an anderer Stelle auf Artikel 2 Absatz 1 Ziffer a als Zweck („*purpose*“) des Vertrags Bezug genommen wird,¹⁰² mag systematisch eher als Abgrenzung zur Etablierung einer klassischen, verbindlichen Rechtspflicht gedeutet werden, schließt eine Rechtsverbindlichkeit der Kollektivziele aber nicht aus. Der konkretisierende Begleitbeschluss des Pariser Abkommens enthält weder

97 Vgl. hierzu die Erwägungen des *International Court of Justice*, Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, 1949 ICJ Rep 171, 178f.

98 Anders sieht dies *Singh Ghaleigh*, Fn. 13, Rn. 2.18.

99 In der Literatur zum Klimavölkerrecht wird „should“ grundsätzlich als abgeschwächte oder gar unverbindliche Formulierung gewertet, statt vieler siehe *Bodansky/Brunnée/Rajamani*, Fn. 27, 213. Eine Ausnahme scheint *Saurer* zu sein, der auch mit „should“ eingeleitete Vorgaben mitunter für „streng verbindlich“ hält, *Saurer*, Verfahrensregeln im internationalen Klimaschutzrecht, NuR 41 (2019), 145, 150.

100 Zu dieser Unterscheidung zwischen „shall“ und „should“ siehe auch m.w.N. *Böhringer*, Das neue Pariser Klimaabkommen: Eine Kompromisslösung mit Symbolkraft und Verhaltenssteuerungspotenzial, ZAO&RV (2016), 753, 780.

101 Vgl. m.w.N. *Mayer*, Fn. 62, Rn. 4.47ff.

102 Vgl. Art. 3 und 14 PA.

Hinweise auf einen kollektiven Willen zur Unverbindlichkeit der Pariser Klimaziele, noch einen gegenteiligen Willen zur Rechtsverbindlichkeit.¹⁰³

Für die Annahme einer Rechtsverbindlichkeit streiten im Wesentlichen zwei gewichtige Argumente: zunächst die klare, bedingungs- und vorbehaltlose Formulierung der Pariser Klimaziele.¹⁰⁴ Noch gewichtiger für eine *rechtsverbindliche* Zielnorm in Artikel 2 Absatz 1 Ziffer a spricht, dass die Ablehnung einer Rechtsverbindlichkeit zu einem paradoxen Ergebnis führen würde, das *Zahar* folgendermaßen zuspitzt:

„*Those who do not acknowledge the existence of a collective obligation in the treaty implicitly accept the possibility of a paradoxical result: each party ends up being legally compliant with the Paris Agreement's individual state obligations, thus rendering the Agreement a complete legal success, while at the same time global warming continues unabated and containment within the 2°C limit becomes impossible.*“¹⁰⁵

Mit anderen Worten könnte man sagen, es bedarf der Rechtsverbindlichkeit der Zielnorm, um den Vertrag und seine Inhalte überhaupt zu einem rechtlich sinnvollen und konsistenten Instrument zu machen. Es darf angenommen werden, dass die Vertragsparteien als Einhaltung aller rechtlichen Verpflichtungen aus dem Abkommen nur anerkennen würden, wenn die Pariser Klimaziele auch tatsächliche Beachtung finden.

Gegen die Annahme einer kollektiven Zielverpflichtung spricht nicht, dass die Frage einer sekundären, völkerrechtlichen Verantwortlichkeit des Kollektivs im Falle der Verfehlung unklar bleibt.¹⁰⁶ Mit Blick auf die klare Ablehnung individueller Verantwortlichkeit¹⁰⁷ würde auch nicht in Frage gestellt werden, dass die Klimarahmenkonvention oder das Pariser Abkommen individuelle Handlungspflichten enthalten können. Beide Fragen sind also getrennt zu beurteilen.¹⁰⁸

Abschließend sind in der Gestaltung der Norm also beachtliche Anhaltspunkte für die Annahme von Rechtsverbindlichkeit vorhanden, al-

103 Adoption of the Paris Agreement, Fn. 8, S. 4ff.

104 Die Abschwächungen im Hinblick auf das Einhalten einer 1,5°C-Schwelle sind textlich von der Gesamtzielsetzung differenziert und erlangen somit nur in Bezug auf diese Bedeutung.

105 *Zahar*, Fn. 54, 12.

106 Siehe für den Bereich des allgemeinen Völkerrechts das eingeschränkte Verständnis von Staatenverantwortlichkeit in Bezug auf das Kollektiv als Rechtssubjekt, Fn. 96.

107 Siehe z. B. Adoption of the Paris Agreement, Fn. 8, Abs. 51.

108 So auch *Nollkaemper/Jacobs*, Fn. 53, 414.

lerdings vor dem Hintergrund der eingangs eröffneten, ungeklärten Fragen allgemein-völkerrechtlicher Natur. In jedem Fall unbestreitbar ist nach der vorgenommenen Auslegung, dass die Kollektivziele des Abkommens kein rein politischer, sondern ein rechtlicher Maßstab sind, dem sich die Vertragsparteien mit Ratifikation des Abkommens – unabhängig von den anhaftenden Rechtsfolgen – verpflichtet haben.

C. Individuelle Zielverpflichtungen der Parteien

Rechtliche Gesamtbewertungen des Pariser Abkommens vermitteln regelmäßig den Eindruck, außer einer kollektiven Verpflichtung zum Temperaturziel seien lediglich prozedurale individuelle Vorgaben beachtlich. Ließe man diesen Eindruck als abschließende Beurteilung gelten, so würden die für Befolgsfragen ebenfalls relevanten Normen jenseits einer formalen Rechtsverbindlichkeit ausgeblendet und damit letztlich ignoriert, dass das Abkommen sehr wohl einige unmittelbar mit den Kollektivzielen zusammenhängende normative Erwartungen an die einzelnen Vertragsparteien richtet.¹⁰⁹ Um diese näher zu beleuchten, ist als Ausgangspunkt zu fragen, ob das Pariser Abkommen nicht doch Ansätze zur Bestimmung von individuellen Zielwerten in Form von „*fair shares*“ oder individuellen Emissionsbudgets bereithält (I). In das breitere Blickfeld rücken ferner auch diverse normative Erwartungen an einzelne Vertragsparteien zu Einzelaspekten der Abschwächungsbemühungen. Geklärt müssen insoweit die Fragen, in welchen Rahmen diese normativen Erwartungen gesetzt sind (II) und welche normativen Anforderungen sie jeweils an die einzelne Vertragspartei stellen (III & IV).

I. „*Fair Shares*“ und individuelle Emissionsbudgets

Die Frage nach vertraglich geregelten, individuellen Zielverpflichtungen liegt zumindest historisch nahe. Gerade hierin zeigt sich jedoch der Bruch mit dem Vorgängerabkommen am deutlichsten: Während das 1997 beschlossene Kyoto Protokoll quantifizierte Emissionsbegrenzungen für je-

¹⁰⁹ Das hat nun auch das IGH-Gutachten vom 23.7.2025 klargestellt, siehe Fn. 52, Rn. 236ff.

den einzelnen der im Annex I der Klimarahmenkonvention aufgeführten Industrie- und Transformationsstaaten international festlegte,¹¹⁰ fehlt im Pariser Abkommen eine Festlegung der Anteile einzelner Vertragsparteien an der global zu erbringenden Reduktionsleistung.

Dennoch finden sich innerhalb und außerhalb des Vertrags Ansätze, um sogenannte „*fair shares*“¹¹¹ oder sogar individuelle Emissionsbudgets nach objektiven Standards und im Einklang mit den Kollektivzielen des Abkommens zu bestimmen.

In Abstraktionsniveaus gedacht, kommt zunächst eine Zwischenebene der Konkretisierung in Betracht, nämlich die einer Zuordnung von Anteilen zu bestimmten Staatengruppen. Solche Konkretisierungen von „*fair shares*“ wurden bereits in der Vergangenheit nach wissenschaftlichen Maßstäben berechnet. Der vierte Sachstandsbericht des IPCC kam zu der Schlussfolgerung, dass Industriestaaten ihre Treibhausgasemissionen bis 2020 um 25–40% gegenüber dem Basisjahr 1990 reduzieren müssten, um ein – damals noch anvisiertes 2°C-Ziel – zu erreichen.¹¹² Die Konkretisierung wurde durch nachfolgende Konferenzbeschlüsse auch politisch getragen.¹¹³ In der gegenwärtigen Fachliteratur werden verstärkt Modelle zur Ermittlung von „*fair shares*“ angeboten,¹¹⁴ die allerdings unter Anstellung eigener normativer Wertungen erfolgen: Besonders umfangreich ist die interdisziplinäre Studie von *Rajamani u. a.*, die unter Berücksichtigung des CBDR-Grundsatzes, der Prinzipien von „*equity*“, nachhaltiger Entwicklung, der Vorsorge sowie des Schädigungsverbots mit Blick auf die Kollektivziele des Pariser Abkommens zur Schlussfolgerung gelangt, dass

110 Siehe Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Annex B des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11.12.1997 (Kyoto Protokoll), BGBI 2002 II, S. 967.

111 Der Begriff wurde auch aufgrund der gerichtlichen Befassung mit seiner Relevanz im Rahmen von Klimaklagen geprägt; siehe dazu etwa die im Dritten Kapitel dargestellten Fälle *Thomson* (High Court of New Zealand, Fn. 565, Rn. 65) und *Urgenda* (dort Hoge Raad, Fn. 549, Rn. 6.3 und 6.5).

112 Siehe Verweis in Decision 1/CMP.6, 15.3.2011, FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1, S. 3.

113 U.a. Doha Amendment, Decision 1/CMP.8, 28.2.2013, FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1, Abs. 7.

114 Neuere Literaturbeiträge, die hier nicht mehr vertieft berücksichtigt werden konnten, stammen etwa von *Azar/Johansson*, Climate justice and a fair allocation of national greenhouse gas emissions, Climate Policy 25 (2025), 815; oder *Pelz u. a.*, Entry points for assessing „fair shares“ in national mitigation contributions, Environ. Res. Lett. 20 (2025) 024012.

ein „fair share“ für Industriestaaten im Erreichen des Zwischenziels der Klimaneutralität um das Jahr 2030 bestehe.¹¹⁵ Die Studien nehmen jedoch eine eigene Gewichtung und Konkretisierung der genannten Prinzipien vor, die wohl nur als eine mehrerer möglicher Konkretisierungen gelten kann. Zudem lassen sich diese Prinzipien zum Teil nur schwer quantifizieren, sodass quantitativen Folgerungen eine erhebliche Unsicherheit anhaftet.¹¹⁶

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Festlegung von Reduktionsanteilen individueller Vertragsparteien erst recht einer weiteren politischen Konkretisierung der für einen Verteilungsschlüssel erforderlichen Fairness-Prinzipien bedürftig. Eine reine wissenschaftliche Ausdeutung ist ohne eigene normative Wertungen derzeit nicht möglich. Ansatzpunkte für eine vertragsrechtliche Beurteilung der Beiträge einzelner Parteien des Abkommens sind jedoch vorhanden, wie in den folgenden Abschnitten gezeigt wird.

Die Bestimmung eines „fair share“ oder individuellen Emissionsbudget auf nationaler Ebene bleibt davon jedoch unberührt. Der britische *Climate Change Act* etwa sieht bereits seit 2008 vor, dass jeweils mindestens 12 Jahre im Voraus Fünf-Jahres-Emissionsbudgets festgelegt werden.¹¹⁷ Die Berücksichtigung von Fairness-Prinzipien bei der Festlegung des Emissionsbudgets ist dabei allerdings nicht vorgesehen.¹¹⁸ Anders sieht das Europäische Klimagesetz im Rahmen einer Anpassung der Klimagesetzgebung nach der ersten globalen Bestandsaufnahme unter dem Pariser Abkommen die Veröffentlichung eines „projizierten indikativen Treibhausgasbudgets“ der Europäischen Union für den Zeitraum von 2030 bis 2050 vor.¹¹⁹

115 Rajamani u. a., National „Fair Shares“ in Reducing Greenhouse Gas Emissions within the Principled Framework of International Environmental Law, *Climate Policy* 21 (2021), 983, 999.

116 Dahingehend transparent: Ebd., 995.

117 Siehe Art. 4 Climate Change Act 2008, Gesetz 2008 Kapitel 27 [im Folgenden: Klimagesetz des Vereinigten Königreichs], <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>.

118 Art. 10 Abs. 2 Klimagesetz des Vereinigten Königreichs zählt eine Reihe von überwiegend nationalen Prioritäten und Faktoren auf. Am ehesten ließen sich internationale Fairnesserwägungen als Teil der „Umstände auf Europäischer und internationaler Ebene“ (lit. h) verstehen.

119 Art. 4 Abs. 4 i.V.m. Erwägungsgrund 30 der Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens

II. Rahmen individueller Beiträge zu den Pariser Klimazielen

Ausgangspunkt für alle individuellen Verpflichtungen unter dem Abkommen ist dessen Artikel 3, der als Scharnier zwischen den voranstehenden Kollektivzielen des Artikel 2 Absatz 1 und vertraglichen Bestimmungen für die einzelnen Parteien betrachtet werden kann. Dieser normiert, dass zur Erreichung der übergeordneten Ziele des Abkommens alle Vertragsparteien als Medium nationaler Beiträge hierzu sogenannte NDCs bestimmen und übermitteln müssen, deren Anforderungen für den jeweils relevanten Bereich in weiteren Artikeln des Abkommens ausgeführt werden:

„As nationally determined contributions to the global response to climate change, all Parties are to undertake and communicate ambitious efforts as defined in Articles 4, 7, 9, 10, 11 and 13 with the view to achieving the purpose of this Agreement as set out in Article 2. The efforts of all Parties will represent a progression over time [...].“

Die Vorschrift ist bedeutsam, weil dort bereits auf die wesentlichen – für die Klimawandelabschwächung sodann in Artikel 4 vertieften – Anforderungen und Funktionen von NDCs verwiesen wird. Es wird nicht nur die enge Beziehung zwischen NDCs und dem überordneten Kollektivziel deutlich, sondern auch die Einbettung in das sogenannte *ratcheting*-System¹²⁰ klargestellt („ambitious efforts“, „progression over time“). Zentral für die Errichtung und Veröffentlichung von NDCs ist jedoch vor allem Artikel 4 Absatz 2 Satz 1 des Abkommens. Dieser bestimmt knapp:

„Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve.“

Mit der Formulierung „*Each Party*“ wird dort gegenüber der Formulierung in Artikel 3 verdeutlicht, dass hier eine Individualpflicht besteht,¹²¹ also jede Vertragspartei alleine für die Nichterfüllung völkerrechtlich ver-

für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 (im Folgenden: Europäisches Klimagesetz), ABl. L 243 vom 9.7.2021, S. 1–17.

120 Im deutschen Sprachraum auch als „Ambitionsspirale“ bezeichnet von *Landenberg-Roberg*, Die Operationalisierung der ‚Ambitionsspirale‘ des Pariser Klimaschutzabkommens, AVR 59 (2021), 119.

121 So u. a. auch *Bodansky/Brunnée/Rajamani*, Fn. 27, 213.

antwortlich ist. Aus dem Vertragstext geht ein dreischrittiger Prozess hervor, den jede Vertragspartei durchlaufen muss: zunächst sollen NDCs vorbereitet, sodann übermittelt und schließlich beibehalten werden.¹²² Eine klare Trennung zwischen den ersten beiden Schritten ist jedoch schwierig. Der Übergang zwischen diesen dürfte sich in der Regel als fließend darstellen, weil in Einzelfällen schwierig zu ermitteln ist, ob Inhalte der NDC als Teil der Vorbereitung oder zur Übermittlung hinzugefügt werden. Mit dem Schritt der Übermittlung von NDCs wird die Transparenz von nationalen Klimaschutzplänen gegenüber den anderen Vertragsparteien und -organen sowie der Zugang für die Öffentlichkeit bezweckt.¹²³ Das Pariser Abkommen enthält für alle drei Schritte Rahmenvorgaben, am deutlichsten sind diese jedoch für die Vorbereitung und Übermittlung der NDCs.¹²⁴

Während die Formulierung der ersten beiden Schritte im Vertragstext ein klares Verständnis der Vorgabe erlaubt, erscheint der letzte Schritt der „Beibehaltung“ („*maintain*“) weiterer Klärung bedürftig, insbesondere, weil der Wortlaut stark divergierende Auslegungen erlaubt. Nach dem Wortsinn könnte zunächst von einer Änderungsfestigkeit bereits übermittelter NDCs ausgegangen werden. Eine solche kann in Anbetracht von Artikel 4 Absatz 11, der Vertragsparteien ermöglicht, jederzeit ihre Klimaschutzziele in NDCs nach oben hin zu korrigieren, nicht angenommen werden. Obwohl dies mitunter bestritten wird,¹²⁵ erscheint es sinngemäß, dass eine Korrektur nach unten, das heißt eine Reduzierung der Zielsetzung, ausgeschlossen werden soll.¹²⁶ Ansonsten würde der bereits in Artikel 3 angedeutete Steigerungsgedanke („*progression over time*“ (Ar-

122 Vgl. Art. 4 Abs. 2 S. 1 Pariser Abkommen.

123 Vgl. Art. 4 Abs. 12 Pariser Abkommen; sowie Adoption of the Paris Agreement, Fn. 8, Abs. 14; <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx>.

124 Zum Schritt der Vorbereitung, siehe Art. 4 Abs. 3, 4, 9, 10; zur Übermittlung, siehe Art. 4 Abs. 8, 9 Pariser Abkommen.

125 Der ehemalige Leiter des Verhandlungsteams der USA, Todd D. Stern, geht offenbar davon aus, dass die Vorschrift auch die Flexibilität eines Absenkens von Zielen in bestehenden NDCs erlaubt, siehe <https://www.nytimes.com/2017/05/02/climate/trump-paris-climate-accord.html>; vgl. auch mit Gegenargumentation, *Rajamani/Brunnée*, The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement, JEL 29 (2017), 537, 542.

126 Im Ergebnis zustimmend: *Viñuales*, The Paris Climate Agreement: An Initial Examination (Part II of III), Blogbeitrag vom 8.2.2016, <https://www.ejiltalk.org/the-paris-climate-agreement-an-initial-examination-part-iii-of-iii/>; im Hinblick auf Art. 4 Abs. 11 Pariser Abkommen deutlich, *Winkler*, Fn. 57, 238.

tikel 3)) und das *ratcheting*-System ausgehebelt werden.¹²⁷ Vertragsparteien könnten ihre bestehenden NDCs kurz vor Bekanntgabe einer neuen NDC stets abschwächen, um ihre Zielsetzungen *faktisch* nicht erhöhen zu müssen, *formal* jedoch eine gesteigerte Zielsetzung – in Form einer neuen NDC – zu übermitteln. Es ist davon auszugehen, dass Artikel 4 Absatz 2 Satz 1 diese Aushebelung im Wege einer Korrektur bestehender NDCs nach unten mit der Formulierung „*maintain*“ ausschließen soll. Mithin enthält der ansonsten prozedural ausgerichtete Artikel 4 Absatz 2 Satz 1 auch ein substanzielles Element, nämlich das Verbot einer Korrektur bestehender NDCs nach unten.

Der gesamte dreischrittige NDC-Prozess ist auf Dauer, das heißt, zeitlich unbestimmt angelegt. Aufgrund der Individualisierung („*each party*“) und der zwingenden Formulierung („*shall*“) ohne Vorbehalte oder Bedingungen der Prozess insgesamt als rechtsverbindlich anzusehen.¹²⁸ Generell bestimmt die Vorschrift eine starke Verhaltenspflicht für Vertragsparteien, die in erster Linie auf prozedurale Aspekte gerichtet ist.¹²⁹ In dieser Hinsicht ist auch die Abgrenzung zum Rahmen für die Erarbeitung und Übermittlung¹³⁰ von langfristigen nationalen Strategien für eine emissionsarme Entwicklung (Langzeitpläne) gemäß Artikel 4 Absatz 19 Pariser Abkommen bemerkenswert, für die gerade keine Verpflichtung statuiert wurde.¹³¹

III. Ambition, Progression und Fairness

Vor allem beim Prozess der nationalen Erarbeitung solcher Beiträge, der im Kern auf die Festlegung bestimmter nationaler Zielsetzungen ausge-

127 Vgl. hierzu die ausführliche und überzeugende Argumentation von *Rajamani/Brunnée*, Fn. 125, 543 ff.

128 *Winkler*, Fn. 57, 235 f.; *Rajamani*, Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics, *ICLQ* 2016, 493, 497 f.; *Bodansky/Brunnée/Rajamani*, Fn. 27, 213; *Rajamani/Brunnée*, Fn. 125, 541.

129 Übereinstimmend, *Savaresi*, Fn. 14; sowie *Bodansky*, The Legal Character of the Paris Agreement, *RECIEL* 25 (2016), 142, 146.

130 Die Veröffentlichung erfolgt über das Sekretariat der Klimarahmenkonvention auf ihrer Webseite <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/long-term-strategies>; aktuell haben 51 Parteien solche Strategien eingereicht.

131 Dies geht vor allem aus der Formulierung „*should strive to*“ sowie der Bedingtheit in Bezug auf gemeinsame aber unterschiedliche Verantwortlichkeiten (CBDR) und nationale Umstände hervor.

richtet ist,¹³² hält das Abkommen einige Rahmenvorgaben für die Vertragsparteien bereit, die vor allem die dynamische Verbindung zu den grundlegenden Zielen und Prinzipien sowie zum Steigerungsmechanismus im Abkommen betreffen. In seinem Gutachten vom 23.7.2025 hat der IGH inzwischen klargestellt:

„the discretion of parties in the preparation of their NDCs is limited. As such, in the exercise of their discretion, parties are obliged to exercise [stringent] due diligence and ensure that their NDCs fulfil their obligations under the Paris Agreement and thus, when taken together, are capable of achieving the temperature goal of limiting global warming to 1.5°C above pre-industrial levels“¹³³

Im Detail sind die Rahmenvorgaben sind überwiegend substanzialer Natur und als Verhaltensnormen gesetzt, fallen jedoch teilweise durch unklare oder nur begrenzt zwingende Formulierung auf.

1. Reflektion des kollektiven Zielpfads

Zwar bezieht sich Artikel 3 nicht nur auf Abschwächungsbeiträge der Parteien, enthält wie beschrieben aber übergeordnete Vorgaben, die mithin auch für diese gelten.¹³⁴ Artikel 3 Satz 1 enthält die Vorgabe, dass die ehrgeizigen Beiträge, die im Rahmen von NDCs formuliert werden sollen, mit Blick auf die Kollektivzielsetzung in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a zu bestimmen sind („*with a view to achieving the purpose of this Agreement*“).¹³⁵ Dass NDCs in Einklang mit dem übergeordneten Kollektivziel gebracht werden sollten, ergibt sich auch aus den Beschlüssen der

132 Auf diesen Kern deuten auch die Formulierungen „*that it intends to achieve*“ und „*achieving the objectives of such [nationally determined] contributions*“ in Art. 4 Abs. 2 Pariser Abkommen hin.

133 IGH-Gutachten, Fn. 52, Rn. 245; zum Sorgfaltsmäßigstab: „*However, consistent with the varying character of due diligence and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, the standard to be applied when assessing the NDCs of different parties will vary depending, inter alia, on historical contributions to cumulative GHG emissions, and the level of development and national circumstances of the party in question*“ (Rn. 247).

134 Siehe auch Rajamani, Guiding Principles and General Obligation (Article 2.2 ad Article 3), in: Klein u. a. (Hrsg.), Fn. 27, S. 213, 221f.

135 Diese Deutung findet deutlichen Rückhalt in der Pariser Begleitentscheidung, in der die Formulierung für INDCs benutzt wird, siehe Adoption of the Paris Agreement, Fn. 8, Abs. 13.

Vertragsparteienkonferenz.¹³⁶ Diese Rückkoppelung an das Kollektivziel kann zunächst sowohl prozedural als auch substanzIELL verstanden werden. Prozedural ausgelegt sind Vertragsparteien angehalten, das kollektive Temperaturziel in ihre Erwägungen zur Zielfestlegung im Rahmen des Erarbeitungsvorgangs einzubeziehen. SubstanzIELL ausgelegt müssten solche Erwägungen auch Niederschlag in der individuellen Zielsetzung gefunden haben. Da letzteres kaum zurückzuverfolgen bzw. nachzuweisen ist, dürfte hier von einer vorwiegend prozeduralen Berücksichtigungspflicht auszugehen sein. Dafür spricht auch, dass auf der Vertragsparteienkonferenz festgelegt wurde, dass die Parteien im Rahmen ihrer Informationsbereitstellungspflichten auch Angaben zur Berücksichtigung des Kollektivziels machen müssen.¹³⁷ Aufgrund der mangelnden Konkretisierung der Berücksichtigungspflicht im Vertragstext ist ihre Reichweite allerdings schwer zu bestimmen.

Nicht unmittelbar Teil dieser Berücksichtigungspflicht ist die Erwartung, die mit einer Berücksichtigung der Pariser Klimaziele einhergeht, nämlich, dass Parteien das Erreichen einer Klimaneutralität bei der nationalen Planung von Abschwächungsbeiträgen einbeziehen. Es kann insoweit auch von einer im Vertrag implizierten normativen Erwartung gesprochen werden, dass der kollektive Zielpfad der Pariser Klimaziele sich in der nationalen Klimaplanung und damit der Vorbereitung der NDCs spiegelt.

2. Qualifizierte Beiträge von Industriestaaten

Als Ausformung des Prinzips der *common but differentiated responsibilities* (CBDR) aus Artikel 2 Absatz 2 wird den Industriestaaten („developed countries“) ferner auferlegt, durch absolute gesamtwirtschaftliche Reduktionszielsetzungen eine Führungsrolle beim Klimaschutz anzuneh-

¹³⁶ So z. B. zur Ausrichtung auf Art. 2 der Klimarahmenkonvention, siehe Further advancing the Durban Platform, Decision 1/CP.19, FCCC/CP/2013/10/Add.1, 31.1.2014, Abs. 2b; in ständiger Praxis verweist die Konferenz darauf, dass gegenwärtige NDCs – in globaler Betrachtung – nicht im Einklang mit dem Kollektivziel des Pariser Abkommens stehen, siehe u. a. Chile Madrid Time for Action, Decision 1/CP.25, FCCC/CP/2019/13/Add.1, 16.3.2020, Abs. 8.

¹³⁷ Vgl. Further Guidance in Relation to the Mitigation Section of Decision 1/CP.21, Decision 4/CMA.1, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, 19.3.2019, Abs. 9 [im Folgenden: NDC-Leitlinien].

men.¹³⁸ Mit dieser qualifizierten Zielvorgabe wird bestimmt, dass ein Anstieg von Emissionen der betroffenen Parteien ebenso ausgeschlossen ist,¹³⁹ wie eine Verschleierung gesamtwirtschaftlicher Reduktionsdefizite durch starke Zielsetzungen lediglich für einzelne Sektoren. Diese Führungsrolle muss in Abgleich zu Satz 2 der Norm gelesen werden, in der Entwicklungsländern eine flexiblere Zielsetzung zugestanden wird, mit der Vorgabe diese schrittweise zu verschärfen, um in dieser Hinsicht je nach individuellen Möglichkeiten zur Zielvorgabe für Industriestaaten aufzuschließen. Ob ein Staat der qualifizierten Zielvorgabe oder der flexibleren Vorgabe unterliegt, bestimmt sich nach der bereits unter der Klimarahmenkonvention üblichen Unterscheidung zwischen Industrie- und Entwicklungstaaten. Zwar besteht unter keinem der Verträge eine Definition dieser Staatengruppen, allerdings hat sich mit der Aufnahme von industrialisierten Ländern in den Annex II bzw. Annex I der Klimarahmenkonvention eine Bedeutungsgleichheit von „Industriestaaten“ und „Annex-Staaten“ etabliert, auf die das Pariser Abkommen an dieser Stelle zurückgreift.¹⁴⁰ Industriestaaten, zu denen jedenfalls die unter Annex II der Klimarahmenkonvention aufgeführten Länder zählen, haben bei der Erarbeitung der NDCs also gesamtwirtschaftliche und nicht lediglich sektorale Ziele für Treibhausgasemissionen, zu bestimmen, die eine Abnahme von Emissionen gegenüber einem Vergleichspunkt darstellen. Im Hinblick auf die Wahl des Vergleichspunkts, der im Vertragstext nicht weiter konkretisiert wird, besteht beachtliche Flexibilität auch für Industriestaaten.¹⁴¹ Während hinsichtlich der Direktionskraft der Vorgaben von einer klar formulierten normativen Erwartung auszugehen ist, dass dieser Führungsrolle entsprochen wird,¹⁴² besteht nach formal-rechtlicher Betrachtung keine strikte Rechtsverbindlichkeit. Das ergibt sich aus der Verwendung des Wortes „*should*“, aber auch aus entsprechenden Vorbehalten einiger Parteien bei Verhandlung des Abkommens.¹⁴³

138 Art. 4 Abs. 4 S. 1 Pariser Abkommen normiert: „*Developed country Parties should continue taking the lead by undertaking economy-wide absolute emission reduction targets.*“

139 Vgl. Winkler, Fn. 57, 238.

140 Vgl. Bodansky/Brunnée/Rajamani, Fn. 27, 223.

141 Doelle, The Heart of the Paris Rulebook: Communicating NDCs and Accounting for Their Implementation, Climate Law 9 (2019), 3, 8; vgl. auch NDC-Leitlinien, Annex I, Fn. 137, Abs. 1.

142 Bodansky/Brunnée/Rajamani, Fn. 27, 223f.

143 Siehe ebd.

3. Ambition und Progression

In Artikel 4 Absatz 3 wird das in Artikel 3 bereits angedeutete Kernelement der Steigerung und Ambition konkretisiert:

„Each Party’s successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party’s then current nationally determined contribution and reflect its highest possible ambition“.

Die hervorgehobene Bedeutung von Steigerung und höchstmöglicher Ambition ergibt sich nicht lediglich aus der prominenten Positionierung im übergeordneten Artikel 3, sondern auch aus der Tatsache, dass bereits bei Verhandlung des Pariser Abkommens klar war, dass die ersten NDCs (bzw. INDCs) nicht ausreichen würden, um das kollektive Temperaturziel zu erreichen.¹⁴⁴

Die individualisierte Vorgabe („*Each Party’s*“) sieht hinsichtlich der Form und des Ausmaßes einer Steigerung ein beachtliches Maß an nationalem Spielraum vor.¹⁴⁵ Denkbar wäre eine Steigerung der NDCs vor allem durch eine strengere Form der Bindung hinsichtlich der Ziele,¹⁴⁶ zahlenmäßig höhere Reduktionsziele oder durch strengere Regeln zur Zielwertberechnung.¹⁴⁷ Die Art der Steigerung ist insoweit national zu bestimmen, während die Referenz immer die vorausgehende NDC ist. Begrenzend auf die nationale Autonomie wirkt hier lediglich die konkretisierende Erwartung gegenüber Entwicklungsländern gemäß Artikel 4 Absatz 4 Satz 2, von flexiblen, sektoralen Zielen, schrittweise auf absolute gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen überzugehen. Daneben schränken die unterschiedlich konkreten kollektiven Zielsetzungen für alle Vertragsparteien aus Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 4 Absatz 1 die Autonomie zu einem gewissen Maß ein. Aus letzterer Norm lässt sich zumindest ableiten, dass mit jeder neuen NDC im Vergleich zur vorhergehenden eine sichtbare Annäherung an die Treibhausgasneutralität erwartet wird.

Bezüglich der höchstmöglichen Ambition besteht ebenfalls ein beträchtlicher Spielraum bei der Bestimmung des geforderten Verhaltens.

144 *Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions*, Note by the Secretariat, FCCC/CP/2015/7, 30. Oktober 2015, S. 11.

145 Vgl. Bodansky/Brunnée/Rajamani, Fn. 27, 233f.

146 Einschließlich eines Übergangs von bedingten zu unbedingten Zielen, vgl. Art. 4 Abs. 4 S. 2 Pariser Abkommen.

147 Vgl. Winkler, Fn. 57, 238; sowie Bodansky/Brunnée/Rajamani, Fn. 27, 233.

Eine internationale Skala von Ambition ist nicht existent und entspricht auch nicht der im Pariser Abkommen betonten Berücksichtigung der möglichen Unterschiedlichkeit nationaler Umstände.¹⁴⁸ Daher kann es sich nur um einen autonom durch die jeweilige Vertragspartei zu bestimmenden Maßstab handeln, der allerdings rechenschaftspflichtig ist.¹⁴⁹ Die Vorgabe erfordert in jedem Fall die Bildung eines – in der Folge auch offenzulegenden – Maßstabs zur Bestimmung des Ambitionslevels durch die Vertragsparteien. Zum Detailgrad bestehen allerdings keine internationalen Vorgaben. Über die Offenheit der Begriffe hinaus werden die beiden Vorgaben auch durch den Verweis auf die Differenzierung im Rahmen des CBDR-Prinzips eingeschränkt.

Beide Vorgaben sind weniger prozedural, sondern vielmehr substanzial zu verstehen. Die Formulierung „*will represent*“ und „*will reflect*“ macht deutlich, dass es sich nicht um eine verfahrensmäßige Absicherung, sondern um eigenständige substanziale Elemente handelt, welche sich in der jeweiligen NDC wiederspiegeln sollen. Unterschiedlich könnten beide Vorgaben jedoch im Hinblick auf eine Verhaltens- oder Erfolgsorientierung zu bewerten sein. Während es sich bei der schwer überprüfbaren Vorgabe höchstmöglicher Ambition wohl um eine für das Pariser Abkommen typische Verhaltensnorm handelt, könnte die Steigerungsvorgabe als Erfolgsnorm zu werten sein. Obwohl, wie beschrieben, ein beträchtlicher Spielraum für Vertragsparteien besteht, ist doch überprüfbar, ob in einer der zulässigen Varianten eine Steigerung gegenüber der vorangehenden NDC vorliegt. Der Erfolg wäre also ohne die weitere Bestimmung konkreter Maßstäbe messbar. Aufgrund des Spielraums bei der national bestimmten Auswahl von Steigerungskomponenten bestünde darüber hinaus kein unbeherrschbares Risiko eines Versagens durch Vertragsparteien, jedenfalls solange der Maßstab nicht stärker international vorgegeben wird. Folglich wären Vertragsparteien im Hinblick auf die Vorgabe höchstmöglicher Ambition zur Beachtung erforderlicher Sorgfalt, hinsichtlich einer – wie auch immer gearteten – Steigerung aber zu einem Erfolg verpflichtet. Der IGH nimmt in seinem Gutachten vom 23.7.2025 zum einen eine Pflicht zur substanzialen Steigerung der

148 Der Ansatz der Selbstdifferenzierung ist an verschiedenen Stellen des Abkommens sichtbar, z. B. in Form der Formulierung „*in light of different national circumstances*“, siehe u. a. Abs. 3 der Präambel, Art. 2 Abs. 2, Art. 4 Abs. 3 und 4 Pariser Abkommen.

149 Zur Rechenschaft und Überprüfbarkeit, siehe unten unter Abschnitt A.II.2.b.

NDC an, die durch einen gesteigerten Sorgfaltsmäßigstab geprägt ist, und zum anderen die Pflicht zu einer Zielsetzung, die dazu geeignet sein muss, einen angemessenen Beitrag zum Erreichen der 1,5°-Schwelle zu leisten („*be capable of making an adequate contribution to the achievement of the temperature goal*“).¹⁵⁰

Die individualisierten Vorgaben sind so formuliert, dass eine unbedingte Erwartung („*will*“) ausgedrückt wird.¹⁵¹ Die Natur dieser Erwartung scheint aus rechtlicher Perspektive zunächst unklar,¹⁵² da sie weder der zwingenden Formulierung „*shall*“, noch dem in der Regel rechtsunverbindlichen „*should*“ entspricht. Wenngleich die Formulierung auch in nicht verbindlichen Dokumenten üblich ist,¹⁵³ hat der IGH sie jüngst in seinem Gutachten als Ausdruck von Verbindlichkeit angesehen.¹⁵⁴ In jedem Fall handelt es sich, in Anbetracht der Bedeutung der Vorgaben für den Erfolg der Pariser Klimaziele, um zentrale normative Erwartungen an jede Vertragspartei.¹⁵⁵

IV. Aufrechterhaltung und Einhaltung der Ziele

Für die Phase der Beibehaltung, die sich an die Übermittlung der NDC anschließt, stehen Vorgaben zur Einhaltung bzw. Implementierung der Zusagen und zur Aufrechterhaltung der gesetzten Ziele im Vordergrund. Vor allem in dieser Phase liegen etwaige Erfolgskontrollen und Fragen der Verantwortlichkeit nahe. Vor diesem Hintergrund mag es weniger überraschen, dass sich die Vorgaben am ehesten durch vage oder unverbindliche Formulierungen auszeichnen.

150 IGH-Gutachten, Fn. 52, Rn. 241 f.

151 Rajamani, Fn. 134, 223.

152 Für Böhringer „scheint [...] vielmehr eine weichere, wünschenswerte Zielvorgabe zu sein, als eine strikt einzuhaltende Verpflichtung“ vorzuliegen, siehe Fn. 100, 781.

153 Winkler, Fn. 57, 238; Oberthür/Bodle, Legal Form and Nature of the Paris Outcome, Climate Law 6 (2016), 40, 40 ff.

154 IGH-Gutachten, Fn. 52, Rn. 240.

155 Vgl. Brunnée/Rajamani, Fn. 125, 544: „*strong expectation, albeit not a mandatory obligation*“.

1. Änderung

Die Regelung zur Anpassung von NDCs in Artikel 4 Absatz 11 weist einen Anreizcharakter auf. Den Vertragsparteien wird die Möglichkeit eröffnet („*may*“), jederzeit die bestehende NDC zu verbessern. Aufgrund der unmissverständlich als unverbindlich formulierten Bestimmung besteht keine rechtliche Verpflichtung zur Änderung. Die Verbesserung wird definiert als Anhebung des Ambitionsniveaus der NDC („*enhancing its level of ambition*“). Wie bereits zur Vorgabe einer Steigerung angemerkt,¹⁵⁶ ergibt sich das Ambitionsniveau allerdings nicht zwingend nur aus einer zahlenmäßigen Steigerung des übergeordneten Reduktionsziels, sodass ein gewisser Spielraum für Vertragsparteien besteht, welche Form der Anhebung des Ambitionsniveaus gewählt wird. Praktisch bedeutsam ist die Frage, ob eine zwischenzeitliche Änderung der NDC auch neutraler oder gar verschlechternder Natur sein darf.¹⁵⁷ Eine Verschlechterung würde jedoch dem Geist des Vertrages zuwiderlaufen, insbesondere der Erwartung der Progression, die in Artikel 3 sowie Artikel 4 Absatz 3 explizit und mit den Pariser Kollektivzielen implizit verankert ist.¹⁵⁸ Zu Recht wird auch darauf hingewiesen, dass die Bestimmung sinnlos wäre, wenn tatsächlich alle Arten der Änderung möglich sein sollten.¹⁵⁹

Genauere Vorgaben können mit Rechtskraft durch die Vertragsparteienkonferenz beschlossen werden.¹⁶⁰ Die Vorschrift ist deshalb bedeutsam, weil sie politische Opportunität zugunsten einer Änderungen im Sinne von Steigerungen jederzeit erlaubt, aber politische Opportunität zugunsten einer Verschlechterung normativ absichert.¹⁶¹

156 Siehe dazu die Ausführungen unter Erstes Kapitel.C.III.3.

157 Mit Verweis auf die Änderung der kanadischen NDC am 11.5.2017, mit der Informationen hinzugefügt, aber das Ambitionsniveau nicht verändert wurde, siehe Mayer, Fn. 62, Rn. 4.24 (Fn. 41).

158 Brunnée/Rajamani, Fn. 125, 542; Siehe dazu ausführlicher Erstes Kapitel.C.II.

159 Siehe Mayer, Fn. 62, Rn. 4.26, der sich auf die Interpretationsregel des *effet utile* beruft.

160 Nach dem Wortlaut von Art. 4 Abs. 11 Pariser Abkommen hat die Steigerung des Ambitionsniveaus „*in accordance with guidance adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement*“ zu erfolgen; zur Begründung der daran anknüpfenden Ermächtigung zu rechtsverbindlichen Be schlüssen, siehe später unter Fn. 190.

161 Vgl. Doelle, Assessment of Strength and Weaknesses, in: Klein u. a. (Hrsg.), Fn. 27, S. 375.

2. Implementierung

Die einzige substanzIELLE Vorgabe zur Implementierung hält Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 bereit. Die Vertragsparteien müssen („*shall*“) demnach innerstaatliche Maßnahmen ergreifen mit dem Ziel ihre in NDCs gesetzten Ziele zu erreichen („*pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions*“). Die Formulierung enthält zwei erhebliche Abschwächungen, die sicherstellen, dass aus der Vorschrift kein Zwang zur Erreichung der Ziele im Sinne einer Erfolgs-pflicht erwächst.¹⁶² Durch die Formulierungen „*pursue*“ und „*with the aim of achieving*“ wird zum Ausdruck gebracht, dass bei der Implementierung ein zielstrebiges Verhalten geschuldet ist,¹⁶³ welches auf die Erreichung der eigenen Ziele ausgerichtet ist.¹⁶⁴ Zielstrebigkeit dürfte sich in diesem Zusammenhang auf die Ergreifung notwendiger und erfolgs-versprechender Mittel beziehen.¹⁶⁵ So könnte etwa das Rückgängigmachen oder die Lockerung von Regulierungsmaßnahmen für sektorale oder nationale Treibhausgasemissionen als Pflichtverletzung zu sehen sein.¹⁶⁶ Das IGH-Gutachten hat mit seinen Ausführungen zur erhöhten Sorgfaltspflicht der Vertragsstaaten die Anforderungen der Verhaltenspflicht weiter aufgeklärt.¹⁶⁷ Nach der Interpretation des IGH müssen bestmög-liche Anstrengungen durch proaktive und zur NDC-Zielerreichung ge-

162 Vgl. Rajamani/Brunnée, Fn. 125, 542; sowie Bodansky/Brunnée/Rajamani, Fn. 27, 231.

163 Den Charakter als Verhaltenspflicht deutlich gegenüber einer Erfolgs-pflicht abgrenzend, siehe Mayer, International Law Obligations Arising in relation to Nationally Determined Contributions, TEL 7 (2018), 251, 259.

164 Dass eine Ausrichtung des Verhaltens an der Zielsetzung in der eigenen NDC er-folgt, wird in der französischen Sprachfassung noch etwas deutlicher als in der Englischen, da hier kein Komma gesetzt wird („*prennent des mesures [...] en vue réaliser les objectifs*“). Darauf weist Mayer unter Berücksichtigung von in der Lite-ratur geäußerten Zweifeln hin, siehe Mayer, ebd., 261.

165 Vgl. Voigt, Fn. 167, 20: „*pursue the measures that are necessary, meaningful and, indeed effective to function as a means to this end*“.

166 Mit Verweis auf den Rückbau der Emissionsregulierung in den USA während der Trump-Administration, siehe Mayer, Fn. 62, Rn. 4.52.

167 Zuvor war in der Literatur überwiegend von einer Sorgfaltspflicht die Rede, aller-dings war der Maßstab noch unklar, siehe z. B. Voigt, The Paris Agreement: What Is the Standard of Conduct for Parties?, QIL 26 (2016), 17, 19f.; als „*good faith expectation*“ bezeichnet in Rajamani, Fn. 128, 497f.; siehe auch Rajamani/Brunnée, Fn. 125, 541f.

eignete Maßnahmen¹⁶⁸, gerade auch gegenüber privaten Akteuren, unternommen werden. Der Maßstab verschärft sich – entsprechend dem wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt – mit fortschreitendem Klimawandel.¹⁶⁹

Bei der Beurteilung ist nicht nur die zwingende Einleitung der Verhaltensvorgabe¹⁷⁰ („*shall pursue*“) von Bedeutung, sondern auch der Grad der Individualisierung. Da im Vergleich zu Satz 1 („*Each party*“) hier „*parties*“ adressiert werden, nimmt *Bodansky* beispielsweise eine kollektive Ausrichtung der Vorgabe an.¹⁷¹ Damit wäre eine die einzelnen Vertragsparteien treffende Rechtspflicht ausgeschlossen. Ein Blick auf andere Vorschriften des Pariser Abkommens legt jedoch nahe, dass auch mit „*parties*“ eingeleitete Vorgaben Rechtsverbindlichkeit erlangen können sollen,¹⁷² solange sie auf ein Verhalten oder Resultat gerichtet sind, welches individualisierbar ist. Dies ist bei der Erreichung eines globalen Ziels nicht der Fall, wohl aber bei der Implementierung der eigenen NDC. Eine individuelle Ausrichtung bei einer Vorgabe zur Verfolgung innerstaatlicher Maßnahmen zur Erreichung individuell bestimmter Zielsetzung erscheint auch sinnvoll. In der Gesamtschau auf die zwingende Einleitung („*shall*“), die Einräumung von erheblichem Umsetzungsspielraum der Parteien („*pursue*“, „*with the aim of achieving*“), die Möglichkeit einer Individualisierung und schließlich die Zweckmäßigkeit einer Verhaltensvorgabe für die Implementierung mit Blick auf die im Abkommen geforderte Ambition (Artikel 3, Artikel 4 Absatz 3) ist die Annahme einer Rechtspflicht letztlich überzeugender, als eine rein politische Erwartungshaltung. Dem im Abkommen auch zum Ausdruck gebrachten Willen der Vertragsparteien die rechtliche Verantwortlichkeit in Bezug auf die Nichterreichung von Zielen zu begrenzen, wird im Rahmen der

168 „*These measures may include putting in place a national system, including legislation, administrative procedures and an enforcement mechanism, and exercising adequate vigilance to make such a system function effectively, with a view to achieving the objectives in their NDCs*“, IGH-Gutachten, Fn. 52, Rn. 253.

169 Ebd., Rn. 251–254.

170 Crawford spricht insoweit von einer „*obligation of means*“, siehe ders., The Current Political Discourse Concerning International Law, *The Modern Law Review* 81 (2018), 1, 21.

171 *Bodansky*, Fn. 129, 146.

172 Vgl. etwa Art. 4 Abs. 13 Pariser Abkommen oder die Unterstützungspflichten von Industrieländern gem. Art. 9 Abs. 1 Pariser Abkommen; im Ergebnis zustimmend, *Winkler*, Fn. 57; ebenso *Mayer*, Fn. 163, 258.

Verhaltenspflicht hinreichend durch den eingeschränkten Kontrollmaßstab Rechnung getragen. Das IGH-Gutachten hat die Auslegung im Sinne einer individuellen Rechtspflicht bestätigt.¹⁷³

D. Kluft zwischen Ziel und Wirklichkeit

Mit den Pariser Klimazielen ist normiert, dass ein globaler Emissionsscheitelpunkt spätestens Mitte des Jahrhunderts, die globale Klimaneutralität im Laufe der zweiten Hälfte des Jahrhunderts zu erreichen und dauerhaft die Eindämmung der Erderwärmung möglichst unterhalb der Schwelle von 1,5°C und jedenfalls deutlich unter 2°C zu sichern ist.

Im Spiegel der Wirklichkeit erscheinen diese Ziele überaus ambitioniert und nur durch kurzfristige und radikale Kursänderungen bei der Regulierung von Treibhausgasemissionen aller Vertragsparteien mit relevantem Anteil am globalen Emissionsvolumen zu realisieren.¹⁷⁴ Als Fazit der ersten globalen Bestandsaufnahme nach Art. 14 Pariser Abkommen hat die Vertragsstaatenkonferenz mit großer Sorge („*with significant concern*“) zur Kenntnis genommen, dass die Emissionspfade trotz eines erkennbaren Fortschritts noch nicht im Einklang mit dem Pariser Temperaturziel stehen und sich angesichts des kleinen, verbleibenden Emissionsbudgets nur noch ein rapide schrumpfendes Aktionsfenster bietet.¹⁷⁵

Der aktuelle *synthesis report* des Sekretariats der Rahmenkonvention (2024) kommt zum Ergebnis, dass eine vollständige Implementierung der bis Ende 2023 eingereichten NDCs – einschließlich aller bedingten Ziele und Maßnahmen – die „Möglichkeit“ des Erreichens eines globalen Emissionsscheitelpunkts vor 2030 impliziere.¹⁷⁶ Eine normgemäße Erreichung des ersten Zwischenziels ist also nach wissenschaftlichen Maßstäben noch möglich. Allerdings sei nach gegenwärtigen Berechnungen das globale Emissionsbudget mit den zu erwartenden Emissionen bis 2030 zu 86% (1,5°C-Schwelle) aufgebraucht, sodass nach Erreichen des Scheitelpunkts

173 IGH-Gutachten, Fn. 52, Rn. 251.

174 In den Worten des IPCC, Fn. 22, C.3: „*All global modelled pathways [...] involve rapid and deep and in most cases immediate GHG emission reductions in all sectors*“.

175 UNFCCC, *Outcome of the first global stocktake*, Decision 1/CMA.5, FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, 15.3.2024, Abs. 24 und 25.

176 UNFCCC, *Nationally determined contributions under the Paris Agreement – Synthesis report by the secretariat* [NDC Synthesebericht 2024], FCCC/PA/CMA/2024/10, 28.10.2024, Abs. 10.

nur noch wenige Jahre Spielraum blieben, um das nächste Zwischenziel der globalen Emissionsneutralität zu erreichen.¹⁷⁷

Der aktuelle *emissions gap report* des UN-Umweltprogramms (2024) quantifiziert die Lücke zwischen nach wissenschaftlichen Maßstäben notwendigen Einsparungen zum Erreichen der Pariser Klimaziele und Prognosen auf Basis unterschiedlicher Szenarien.¹⁷⁸ Nach dem Szenario auf Basis bereits national implementierter Maßnahmen werden im Jahr 2030 etwa 12–26 GtCO₂(-Äquivalente) zu viel emittiert.¹⁷⁹ Nach dem Szenario auf Basis der geplanten Ziele und Maßnahmen in aktuellen NDCs ist die *emissions gap* etwas geringer.¹⁸⁰ Im Mittelwert entsprechend die genannten Werte grob einem Drittel der aktuellen Jahresgesamtemissionen.¹⁸¹ Damit zeigt sich, dass entweder erhebliche Nachbesserungen der aktuellen Zielsetzungen bis 2030, eine deutliche Übererfüllung jener oder um ein Vielfaches einschneidendere Reduktionsmaßnahmen nach 2030 erforderlich sind, um die Pariser Klimaziele einzuhalten.

Die Schlussfolgerungen werden im Wesentlichen durch den letzten IPCC Sachstandsbericht (2022) getragen. Auf Grundlage der in NDCs angekündigten Ziele und Maßnahmen wird eine Überschreitung der 1,5°C-Schwelle in diesem Jahrhundert für wahrscheinlich gehalten.¹⁸² Auch eine Begrenzung der Erderwärmung unter 2°C sei nur dann mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erreichbar, wenn nach 2030 eine „beispiellose Beschleunigung“ bisheriger Reduktionsraten erfolgt.¹⁸³

177 Für die Temperaturschwelle von 2°C läge der Prozentwert bei 37%, siehe ebd., Abs. 16.

178 UNEP, Fn. 10, S. XV–XVI.

179 Im UNEP-Bericht von 2021 waren es noch 15–30 GtCO₂(-Äquivalente).

180 Unter Berücksichtigung auch der mit Vorbehalt formulierten NDC-Ziele liegt sie bei 7–22 GtCO₂(-Äquivalente), siehe ebd.; vgl. den NDC-Synthesebericht, nach dem nach aktuellem Stand der NDC eine Erwärmung von 2.1–2.8°C bis Ende des Jahrhunderts zu erwarten ist, siehe Fn. 176, Abs. 15.

181 Vgl. die Berechnung des IPCC zu den Emissionen im Jahr 2019, IPCC, Fn. 22, B.1.

182 IPCC, Fn. 22, B.6.

183 Ebd., B.6.3: „*Modelled global emissions pathways consistent with NDCs [...] imply annual average global GHG emissions reduction rates of 0.0-0.7 GtCO₂-eq yr-1 during the decade 2020–2030, with an unprecedented acceleration to 1.4-2.0 GtCO₂-eq yr-1 during 2030–2050*“.

E. Zwischenergebnis

Das Pariser Abkommen formuliert zunächst kollektive Ziele, die die Vertragsparteien gemeinschaftlich an ein Bündel aus End- und Zwischenzielen bei der Abschwächung des Klimawandels binden. Das Temperaturziel in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a sowie die Scheitelpunkt- und Klimaneutralitätsziele in Artikel 4 Absatz 1 bilden den Kern einer als Einheit zu lesenden, dynamischen Zielsetzung, die in ihrer zeitlichen Dimension wissenschaftlich mitdefiniert wird und in ihrer weiteren Konkretisierung zumindest gegenüber dem Kollektiv der Vertragsparteien eine unmittelbare wissenschaftliche Ausdeutung zum Zwecke der Operationalisierung erlaubt. Mitdefiniert werden etwa Elemente der Zwischenziele, wie „baldmöglichst“ und „in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts“. Die weitere wissenschaftliche Ausdeutung in Form des vom IPCC quantifizierten globalen Emissions(rest)budgets ist unmittelbarer Ausdruck dieser Operationalisierbarkeit, muss jedoch in ihrer Geltung aufgrund inhärenter wissenschaftlicher Unsicherheiten und mangelnder politischer Prägung von den Zielen des Abkommens differenziert werden. Der besondere Verpflichtungscharakter der an das Kollektiv gerichteten Pariser Klimaziele besteht in einem zwingenden, normativen Charakter, der der mangelnden Rechtssubjektivität dieses Kollektivs nach klassischem Völkerrechtsverständnis gegenübersteht.

An die Pariser Klimaziele knüpft das Abkommen auch Erwartungen hinsichtlich der Anteile einzelner Vertragsparteien. Genaue „fair shares“ oder Emissionsbudgets werden – anders als im Vorgängerabkommen – nicht bestimmt, wenngleich eine Differenzierung von Beiträgen nach dem CBDR-Prinzip vorgesehen und Fragmente eines Verteilungsrahmens näher beschrieben werden. Zu den vertraglich festgelegten Rahmenkriterien gehören etwa das schnellere Erreichen von Emissionsscheitelpunkten (Art. 4 Abs. 1) und die Festlegung absoluter gesamtwirtschaftlicher Reduktionsziele (Art. 4 Abs. 4) durch Industriestaaten. Die letztlich den Parteien vorbehaltene Quantifizierung der Anteile im Rahmen der Vorbereitung, Übermittlung und Beibehaltung national bestimmter Beiträge (NDCs) wird durch diverse normative Erwartungen begleitet, die im Abkommen mit unterschiedlicher Bestimmtheit und unterschiedlich zwingendem Charakter an jede einzelne Vertragspartei gerichtet werden.

Die zentralen Aspekte dieser normativen Erwartungen für die verpflichtende Vorbereitung und Übermittlung von NDCs sind Ambition, Progression und Fairness. Die Norm höchstmöglicher Ambition (Art. 3,

Art. 4 Abs. 3 2. HS) dürfte als Verhaltensvorgabe anzusehen sein, die von der einzelnen Vertragspartei erwartet, dass mit erforderlicher Sorgfalt ein eigener Ambitionsmaßstab definiert, offengelegt und – entsprechend der Maßgabe „höchstmöglich“ – eingehalten wird. Diese Ambition muss sich an den kollektiven Pariser Klimazielen ausrichten. Insoweit lässt sich aus Artikel 3 eine eher prozedurale Berücksichtigungspflicht lesen, die im Übrigen auch mit der im Vertrag implizierten Erwartung zusammenhängt, dass Vertragsparteien nationale Scheitelpunkt- und/oder Klimaneutralitätsziele definieren. Ferner soll die individuelle Ambition durch Fairnesserwägungen mitdefiniert sein (Art. 4 Abs. 4 S. 1). Dieses Element bleibt insgesamt jedoch relativ vage, sodass als konkrete normative Erwartungen nur der Ausschluss von lediglich sektoralen Zielen und von gesamtwirtschaftlichen Emissionssteigerungen für Industriestaaten zu entnehmen sind. Im Kontrast dazu steht eine klare, erfolgsorientierte Norm zur Steigerung des Ambitionsniveaus mit jeder neuen NDC (Art. 3, Art. 4 Abs. 3 1. HS). Auch wenn bezüglich der Art der Steigerung ein gewisser Spielraum verbleibt, muss sich die Vertragspartei daran messen lassen, ob das gesteigerte Element bedeutsam für eine weitere Annäherung der Pariser Klimaziele ist.

Auch für die Aufrechterhaltung und Implementierung von NDCs werden beachtliche Erwartungen an die einzelne Vertragspartei normiert. So muss die explizit vorgesehene Änderung von NDCs zur Anhebung des Ambitionslevels (Art. 4 Abs. 11) in Verbindung mit den Vertragszielen und weiteren Vorschriften zur Progression als Verbot einer Verschlechterung gelesen werden. Die Norm zur Implementierung der in NDCs festgelegten Ziele und Maßnahmen (Art. 4 Abs. 2 S. 2) ist wohl als Rechtspflicht zu zielstrebigem Verhalten in Form der Ergreifung notwendiger und erfolgsversprechender Mittel zu lesen. Diesem Sorgfaltsmäßigstab dürfte zumindest eine ersatzlose nationale Deregulierung von Emissionsquellen klar widersprechen.

Die Betrachtung kollektiver und individueller Zielverpflichtungen im Abkommen hat gezeigt, dass auf unterschiedliche Art und Weise sowohl die Kollektivziele als auch die Individualvorgaben einer Konkretisierung bedürfen. Erstere müssen individualisiert und für die Auswahl konkreter Maßnahmen aussagekräftig werden; Letztere müssen vor allem für die konkrete Gestaltung von NDCs handhabbar gemacht und in der Praxis etabliert werden.

Schließlich hat der Blick auf die von der Klimawandelwissenschaft aufgedeckte Realität gezeigt, dass die Pariser Klimaziele noch nicht außer

Reichweite liegen. Es besteht allerdings eine klaffende *emissions gap* in Bezug auf die Kollektivziele, die in ihrer Größe variiert je nachdem, ob von angekündigten oder tatsächlich implementierten Maßnahmen und Zielen ausgegangen wird. Die wissenschaftlichen Feststellungen deuten insoweit auch auf eine *ambition gap* in Bezug auf die individuellen Anteile an den kollektiven Abschwächungszielen hin.

Das Gutachten des IGH vom Juli 2025 hat zentrale Annahmen dieses Kapitels nun autoritativ bestätigt. Es trägt dieselbe Kernbotschaft: Die Gestaltung und Einhaltung nationaler Klimabeiträge unterliegt nicht der freien Disposition der Vertragsparteien, sondern ist durch substanzielle individuelle Pflichten eingerahmt. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof insbesondere die Sorgfaltspflicht als völkerrechtlichen Maßstab geschärft und zudem klargestellt, dass das Temperaturziel vorrangig in der Nicht-Überschreitung der 1,5°-Schwelle besteht.

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 Effektivierung 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).¹⁸⁴

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.¹⁸⁵

¹⁸⁴ 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>.

¹⁸⁵ 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.¹⁸⁶ 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.¹⁸⁷

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.¹⁸⁸ 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, 231f.

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.¹⁸⁹ 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 Verweisen auf die Autorisierung im Vertragstext grundsätzlich angenommen, wobei die Formulierung im Konferenzbeschluss maßgeblich ist.¹⁹⁰ Der IGH hat dies inzwischen in seinem Gutachten bestätigt.¹⁹¹ In der Literatur wird mitunter eine Vermutung zugunsten der Rechtsverbindlichkeit der Vorgabe angenommen, solange nicht explizit und eindeutig abschwächende Formulierungen gebraucht werden.¹⁹² 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*“¹⁹³. 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/CP21 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, 23ff.

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 wird¹⁹⁴. 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.¹⁹⁵ 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 verstößen haben.¹⁹⁶ Die Frage bleibt aktuell. Während die Vertragsstaatenkonferenz die Erfolgspflicht zur Erneuerung zeitlich konkretisiert hat,¹⁹⁷ bleibt die Zahl der Staaten mit erneuerten Beiträgen auch nach Verstreichen der Frist überschaubar.¹⁹⁸

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,¹⁹⁹ 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 Klimawandelregime²⁰⁰. 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.²⁰¹ 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.²⁰²

3. Harmonisierung von Implementierungszeitrahmen

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 Zeitrahmen für die Umsetzung oder Erreichung der übermittelten Zielsetzungen enthalten. Die Vertragsparteienkonferenz hat sich entsprechend auf die Anwendung gemeinsamer Zeitrahmen geeinigt.²⁰³ Während die Vertragsparteien den Implementierungs-

13/2016, 2016 Annual Conference, Riga, 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,²⁰⁴ sind ab der 2025 einzureichenden NDC Implementierungszeiträume von 5 Jahren vorgesehen.²⁰⁵ 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.²⁰⁶ 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 Zeitrahmen. Insbesondere der Abgleich mit der Ermächtigung zu rechtskräftigen Beschlüssen in anderen Artikeln²⁰⁷ zeigt, dass hier keine Autorität zum Erlass rechtsverbindlicher Vorgaben besteht.²⁰⁸ 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. 23f.

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, 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.²⁰⁹ Demnach sollen die Vertragsparteien über verschiedene Fragen Rechenschaft ablegen, die für unterschiedliche Phasen bedeutsam sind:²¹⁰ Zunächst muss bereits vor Implementierung klar sein, welche Emissionen und Senken in den NDCs einberechnet sind.²¹¹ So- dann soll während der Implementierung der individuellen Zielsetzungen klar sein, wie Fortschritt festgestellt bzw. nachvollzogen werden kann.²¹² 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.²¹³ Die Beachtung der konkretisierten Vorgaben im Beschluss der Vertragsparteienkonferenz ist grundsätzlich rechtsverbindlich.²¹⁴ Einzelne Vorgaben werden jedoch durch Formulierungen wie „*as appropriate*“ oder „*strive to*“ erheblich abgeschwächt.²¹⁵ 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.²¹⁶

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 detaillierter 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.²¹⁷ 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.²¹⁸ 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.²¹⁹

Weder der Vertragstext noch die Beschlüsse der Vertragsparteienkonferenzen enthalten Angaben zu den zeitlichen Abständen in denen die Vertragsparteien die erforderlichen Informationen bereitstellen müssen.²²⁰ Darin besteht ein Unterschied 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 substanzuell 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, 207f.

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 abzulegen, siehe NDC-Leitlinien, Fn. 137, S. 8 (Abs. 17).

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

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:²²¹

„*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 Fassungen²²² der NDCs dar.

Die mit der weiteren Ausgestaltung zunächst beauftragte *Ad-Hoc Working Group on the Paris Agreement*²²³ 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.²²⁴ 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.²²⁵ Das eigentliche *Rulebook* besteht vor allem aus dem Beschluss Nr. 4 der Vertragsparteienkonferenz in Katowice²²⁶ bzw. dessen Annex I und II sowie aus dem Beschluss Nr. 18²²⁷ 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.²²⁸ 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*“)²²⁹ bezeichnet.

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

„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*“.²³¹

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.

A. Normative Vorgaben für die Gestaltung der NDCs

Tabelle 1

Erforderliche Angaben in NDCs gemäß Paris Rulebook	
I. DIREKTE GESTALTUNGSVORGABEN (ANNEX I)	
QUANTIFIZIERBARE INFORMATIONEN ZUM BEZUGSPUNKT	
<ul style="list-style-type: none"> - Bezugs- und Basisjahr; numerischer Reduktionswert; Quellen für verwendete Daten zur Quantifizierung; Umstände unter denen Referenzindikatoren aktualisiert werden 	
ZEITRAHMEN UND / ODER ZEITRÄUME ZUR IMPLEMENTIERUNG	
<ul style="list-style-type: none"> - Start- und Enddatum gem. Konferenzbeschluss 	
ANWENDUNGS- UND GELTUNGSBEREICH (UMFANG UND ABDECKUNG)	
<ul style="list-style-type: none"> - 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 	
PLANUNGSPROZESSE	
<ul style="list-style-type: none"> - Zur Vorbereitung der NDC und Implementierungspläne: Institutioneller Rahmen, Öffentlichkeitsbeteiligung, Einbeziehung lokaler und indigener Bevölkerung, Geschlechtersensibilität, Nationale Umstände, Bewährte Praktiken, Prioritäten; Berücksichtigung der globalen Bestandsaufnahme 	
ANNAHMEN UND METHODIK	
<ul style="list-style-type: none"> - Annahmen und methodologische Ansätze zur Abrechnung von Emissionen und Abbau sowie zur Abrechnung für Implementierungsvorhaben; Intention der Nutzung des Art. 6-Mechanismus 	
FAIRNESS- UND AMBITIONSERWÄGUNGEN	
<ul style="list-style-type: none"> - Erwägungen, inwiefern die Vertragspartei ihre NDC gem. nationaler Umstände als fair und ambitioniert betrachtet; ggf. wie diese die Primärverantwortung von Industriestaaten reflektiert 	
BERÜCKSICHTIGUNG DER PARISER KLIMAZIELE	
<ul style="list-style-type: none"> - Erwägungen, inwiefern die Ziele und Maßnahmen zur Einhaltung der kollektiven Ziele des Pariser Abkommens (End- und Zwischenziele) sowie der Rahmenkonvention beigetragen 	
II. RELEVANTE INDIREKTE GESTALTUNGSFAKTOREN (ANNEX II & ANNEX BESCHLUSS NR. 18)	
<ul style="list-style-type: none"> - Abrechnung von Emissionen und Abbau im Einklang mit Methoden und Messgrößen des IPCC 	
<ul style="list-style-type: none"> - Methodische Konsistenz zwischen Übermittlungs- und Implementierungsprozess bzgl. der NDC; Meldung von Abweichungen 	
<ul style="list-style-type: none"> - 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 	

<ul style="list-style-type: none">– 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 Überprüfungsorgänge.²³² 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,²³³ die Frage der aus dem Vertrag auf Beschlüsse der Konferenz delegierten Rechtskraft und sodann die Frage nach dem tatsächlichen Gebrauch dieser Ermächtigung entscheidend.²³⁴ 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.²³⁵ Dies hat das IGH-Gutachten nun explizit bestätigt.²³⁶ 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 *Minnert*, 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.²³⁷ Gleiches gilt für die einvernehmliche Fokussierung auf die 1,5°-Schwelle.²³⁸

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 –²³⁹ endgültig beseitigt, wenngleich bereits viele NDCs der ersten Aktualisierungsrunde von 2020 – sogenannte NDC 2.0 – der Empfehlung entsprechen.²⁴⁰ 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, 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_juh_i_ctu_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.²⁴¹

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.²⁴² 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“ aneinander gereiht: „*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,²⁴³ welcher unter Berücksichtigung des CBDR-Prinzips²⁴⁴ vor allem überprüft, ob eine NDC gemäß den Vorgaben des Pariser Abkommens übermittelt und beibehalten wurde.²⁴⁵ Im Mittelpunkt steht also die Überprüfung der prozeduralen Verpflichtungen; eine substantielle Überprüfung der Ambition oder Fairness einzelner NDCs ist durch das Mandat ausgeschlossen.²⁴⁶ Neben nicht-konfrontativen parteibezogenen Erörterungen können in Abstimmung mit der Vertragsparteienkonferenz systemische Überprüfungen erfolgen, beispielsweise zu kollektiven Versäumnissen.²⁴⁷ Letztere können sich auch auf nicht rechtsverbindliche kollektive Vorgaben erstrecken.²⁴⁸ Nach den Verfahrensrichtlinien sind die Entscheidungen des Ausschusses in den Jahresberichte grundsätzlich öffentlich zu machen.²⁴⁹ Die vom Ausschuss empfohlenen Maßnahmen gegenüber einer Vertragspartei müssen unterstützungs- und empfehlungsorientiert sein und „angemessen“ („appropriate“) im Verhältnis zur Rechtsnatur der Vorgabe.²⁵⁰ 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, 230f. 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, 73ff.

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. 32f.

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 79ff.

individuelle Rechenschaftspflicht nach Artikel 4 Absatz 13.²⁵¹ 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.²⁵²

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*).²⁵³ 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.²⁵⁴ Dennoch ist die Überprüfung als Grundlage für Teile der weitergehenden Kontrolle des Artikel 15-Ausschusses geeignet.²⁵⁵ 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.²⁵⁶ Sie wurde erstmals 2023 abgeschlossen.²⁵⁷ 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.²⁵⁸ Die Arbeit des Artikel 15-Ausschusses kann wesentlich zur globalen Bestandsaufnahme betragen.²⁵⁹ 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 ineinander greifendes 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 globale 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.²⁶⁰

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 2013²⁶¹ 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).²⁶²

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 Verschlechterungsverbot²⁶³ 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, 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 substanziellen 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 völkerrechtlichen 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 NDCs²⁶⁴ 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.²⁶⁵

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.²⁶⁶ *Savaresi* reagierte mit dem Hinweis, dass hierzu die Absicht („intention“) bzw. der Rechtsbindungswille („will to be bound“) fehle.²⁶⁷ Beide Positionen wurden seither kaum vertieft.²⁶⁸

Vorgelagert zur Bewertung der Rechtsverbindlichkeit ist zunächst festzustellen, dass die Vorgaben zu NDCs im Pariser Abkommen diese eindeutig als *unilaterale* Erklärungen der Vertragsparteien kennzeichnen.²⁶⁹ 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, 3f.; 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.²⁷⁰ 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.²⁷¹

Eine eigene (Völker-)Rechtsquelle wären NDCs aber nur, wenn diese einem rechtsgültigen Versprechen des jeweiligen Völkerrechtssubjekts entsprächen.²⁷² Voraussetzung für die Rechtsverbindlichkeit eines solchen Versprechens ist vor allem die Kompetenz des erklärenden Organs, die Bestimmtheit des Inhalts und ein bestehender Rechtsbindungs-wille.²⁷³ 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.²⁷⁴ 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,²⁷⁵ 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,²⁷⁶ davon ausgegangen werden, dass zukünftige NDCs hinreichend klare und damit überprüfbare Klimaschutzziele bestimmen.²⁷⁷ 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.²⁷⁸ 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 Beibehaltungs- bzw. Implementierungsregelung in Artikel 4 Absatz 2 und Absatz 11 haben die Vertragsparteien einer bestimmten Verantwortlichkeit für die gemachten Angaben, einer Verhaltenspflicht zugunsten eines zielstrebig- gen 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.²⁷⁹ Größtmögliche Vertrauen wird regelmäßig durch Rechtsbindung erzeugt. Allerdings wurde eine strikte völkerrechtliche Verantwortlichkeit für die Nichteinhaltung der Vorgaben in NDCs gerade nicht inkorporiert.²⁸⁰ 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,²⁸¹ während andere keine solchen Vorbehalte geäußert haben oder sogar Verbindlichkeit andeuten.²⁸² 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.²⁸³ Damit wäre die Möglichkeit einer rechtsverbindlichen Erklärung eröffnet.²⁸⁴ Aufgrund des vertrauensbildenden Zwecks von NDCs liegt eine Verbindlichkeit von Inhalten sogar nahe,²⁸⁵ 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 Einzelfallbetrachtung²⁸⁶ 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; 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.²⁸⁷ Möglicherweise ist auch eine als Intention geäußerte Zielsetzung bereits als verbindliches Versprechen zu interpretieren.²⁸⁸ 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*“²⁸⁹, weil die Parteien zur Effektivität der globalen Bemühungen auf erhebliche Reduktionsbeiträge anderer Staaten angewiesen sind – somit ein Problem kollektiven Handelns²⁹⁰ 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 *Arnauld*, 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, 334ff.

vor allem im Zusammenhang mit sogenannten Klimarahmengesetzen („*climate framework laws*“)²⁹¹. 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,²⁹² insbesondere aber für die Ausrichtung nationaler Politikprozesse auf die Pariser Klimaziele.²⁹³ 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.²⁹⁴

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.²⁹⁵ Diese Übereinstimmung zwischen NDC und Gesetz erstreckt sich auch auf die erfassten Emissionen und Senken.²⁹⁶ 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.²⁹⁷

291 Meist finden sich übergeordnete nationale Zielsetzungen für den Klimaschutz in als Rahmengesetze („*framework laws*“) bezeichneten Rechtsakten; zur Bezeichnung siehe m.w.N. *Nachmany/Setter*, 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 *Duwe/Bodle*, 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.²⁹⁸ 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.²⁹⁹ Insgesamt war die zugrundeliegende Überarbeitung des Rahmengesetzes im Jahr 2018 stark durch die Synchronisierung des nationalen Rechtsrahmens mit der damals aktuellen NDC motiviert.³⁰⁰ Das zeigt sich schließlich auch durch die Inkorporierung der Ziele der NDC im Rahmengesetz.³⁰¹ Die verbindliche Beachtung der NDC ist auch mit einer Berücksichtigungspflicht für alle relevanten innerstaatlichen Politikgebungsprozesse abgesichert.³⁰² Eine gesetzliche Regelung zur Zweckbindung nationaler Regulierungsvorhaben an die Umsetzung der Ziele der NDC findet sich auch in Chiles Klimarahmengesetz.³⁰³ Jenes regelt darüber hinaus den nationalrechtlichen Charakter von NDCs, die als ministeriale Verwaltungs(rechts)akte mit zwingendem, durchsetzbaren Charakter („*decreto supremo*“) erlassen werden.³⁰⁴

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, 105f.

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.³⁰⁵ 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.³⁰⁶ Aus ihm sind sektorale Ziele und Emissionsbudgets für bestimmte private Akteure abzuleiten.³⁰⁷ 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).³⁰⁸ Für die Aktualisierungsrunde 2025 liegen gegenwärtig 23 neue NDCs vor (sog. NDC 3.0).³⁰⁹ 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.

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.³¹⁰ 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 Verhandlungs runde des Pariser Abkommens – eingereichten INDC.³¹¹ 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.³¹²

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.³¹³ 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/NDL/2022-06/China%20Achievements%20Goals%20and%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.³¹⁴ 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.³¹⁵ 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.³¹⁶ Knappe Ausführungen finden sich auch zum Planungsprozess, wobei sich diese letztlich in einer Nennung beteiligter bzw. geschaffener Entscheidungsgremien erschöpft:³¹⁷ 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 CO₂ emissions peak before 2030 and achieve carbon neutrality before 2060; to lower CO₂ 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.“³¹⁸

China hat sich ein dreigeteiltes Reduktionsziel gesetzt. Langfristig soll eine CO₂-Neutralität vor 2060 erreicht werden. Kurz- bis mittelfristig soll dazu ein CO₂-Emissionsscheitelpunkt vor 2030 erreicht und bis 2030 eine Reduktion von CO₂-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 CO₂ und keine weiteren Treibhausgase bezieht.³¹⁹ Zum anderen, deutet die Formulierung „aims“ auf einen relativ schwachen Grad der Verbindlichkeit hin.³²⁰ 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 vereinzelten 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.³²¹ Aufgrund des anhaltenden industriellen Wachstums und eines hohen Energiebedarfs sei

318 Ebd., Abschnitt I, S. 2.

319 Nicht-CO₂-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 2016.³²² 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 dürfen. 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.³²³ 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.³²⁴ 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.³²⁵ Im Weiteren werden einzelne Entwicklungen, etwa Einsparungen im Dienstleistungssektor, aufgeführt.³²⁶ 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.³²⁷ 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 CO₂ Emission before 2030*“ getroffen, der im Laufe des 14. Und 15. Fünf-Jahres-Plans umgesetzt werden soll.³²⁸ 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.³²⁹ 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 CO₂ weiter ermittelt und umgesetzt werden.³³⁰

c. Vergleich mit der vorhergehenden Fassung der NDC

Da die erste Fassung der NDC bereits als INDC vor Abschluss des Pariser Abkommens übermittelt wurde,³³¹ 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.³³² 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.³³³ Sodann erfolgt in gleicher Darstellungsweise eine Aufzählung der Ziele bis 2030, die den neuen Zielen weitgehend entspricht.³³⁴ Allerdings wurde in der ersten Fassung zunächst die Erreichung eines CO₂-Emissionsscheitelpunkts *um* 2030 angestrebt, die nunmehr *vor* 2030 erfolgen soll. Auch die CO₂-Emissionsreduktion pro Einheit des BIP wurde von 60–65 % auf „über 65 %“ sichtbar verschärft. Auch die Nebenziele wurden teilweise leicht angehoben.³³⁵ Diese Ziele wurden im Vergleich zur aktualisierten Fassung zunächst noch mit stärkerer Betonung des nationalen Kontexts eingeleitet.³³⁶ Die neue Formulierung

329 Ebd., Abschnitt III, S. 36.

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

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. 2f.

334 Ebd., S. 4f.

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,³³⁷ 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.³³⁸ 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.³³⁹

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.³⁴⁰ 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. 16 ff.

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

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

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.³⁴³ 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.³⁴⁴ 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%202021%20\(3\).](https://news.un.org/en/story/2021/01/1082602#:text=According%20to%20the%20UN%20chief's,its%20article%202021%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%202021%20Final.pdf>.

343 Ebd., S. 1f.

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 offengelegt³⁴⁵ und dabei auch innerstaatliche Informationsgrundlagen für die Erarbeitung der NDC transparent gemacht.³⁴⁶ Die zunächst noch knappen Angaben diesbezüglich werden in der späteren tabellarischen Darstellung wiederholt und vertieft.³⁴⁷

(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.*“³⁴⁸

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 2050.³⁴⁹ In den Angaben zu geplanten sektoralen Maßnahmen wird das sektorale Ziel genannt, eine zu 100 % CO₂-verschmutzungsfreie Elektrizität bis 2035 zu erreichen.³⁵⁰

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,³⁵¹ aber auch zu Abschwächungsnebeneffekten nicht Stellung genommen wird. Angaben zur Ambition und Fairness der Zielsetzung sind eher knapp und abstrakt.³⁵² Die

345 Ebd., S. 1.

346 Ebd., S. 3.

347 Ebd., S. 9f.

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.³⁵³

(cc) Implementierung

Zur Implementierung werden für jeden Sektor bestimmte Maßnahmen dargestellt, ohne dass diese mit quantifizierten Zielwerten versehen werden.³⁵⁴ Eine Ausnahme gilt für den Elektrizitätssektor, für den ein quantifiziertes Ziel bis 2035 angegeben wird.³⁵⁵ 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“³⁵⁶. 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“³⁵⁷. Auffällig ist hier zudem, dass nicht konkret auf bestehende oder zu schaffende nationale Instrumente Bezug genommen wird.³⁵⁸

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 2005.³⁵⁹ 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.³⁶⁰ Am 17.12.2020 übermittelte die EU eine erste aktualisierte Fassung.³⁶¹

Inzwischen hat die EU mit der am 19.10.2023 eingereichten Fassung eine weitere Aktualisierung vorgenommen.³⁶² 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.

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.³⁶³ Auch auf andere wesentliche Entwicklungen, wie das Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU wird hingewiesen.³⁶⁴ 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.³⁶⁵ Der textliche Abschnitt der NDC enthält insgesamt eine umfangreiche Darstellung der bestehenden Klimaschutzinstrumenten der EU (u. a. EU-ETS und „Effort Sharing“).³⁶⁶

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.³⁶⁷

Während der unionsrechtliche Rahmen für Planungsprozesse im Bereich Klimaschutz umfassend dargestellt wird,³⁶⁸ bleiben die Informationen zum Entstehungsprozess der NDC auf Schlagworte³⁶⁹ 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.³⁷⁰

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.³⁷¹

(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.³⁷² 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.³⁷³

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.³⁷⁴

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.³⁷⁵ 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.³⁷⁶ Vor allem wird der bislang bestehende Rechtsrahmen erläutert³⁷⁷ 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.³⁷⁸ 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.

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 % Reduktion³⁷⁹ – 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.³⁸⁰ 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.³⁸¹

c. Vergleich mit der vorhergehenden Fassung der NDC

Die aktualisierte Fassung ist erheblich umfangreicher und präziser als die Vorgängerfassung.³⁸² 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.³⁸³ 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 2030.³⁸⁴ 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,³⁸⁵ am Wachstum des BIP³⁸⁶ sowie an *per capita*-Emissionen³⁸⁷ 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.³⁸⁸ Bis dahin galt die NDC, die bereits vor Abschluss des Pariser Abkommens am 01.10.2015 als INDC eingereicht wurde.³⁸⁹ Die aktualisierte Fassung von 2022 stellt ausdrücklich keine umfassende Erneuerung der NDC dar, sondern schreibt nur Einzelaspekte der vorausgehenden NDC fort.³⁹⁰ 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 CO₂-eq. in 1990 to 9 tonnes CO₂-eq. in 2012 and are projected to fall to around 6 tonnes CO₂-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 Implementierungsmitteln³⁹¹ 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 Aufstellung 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.“

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:³⁹² 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.³⁹³ Dementsprechend erfolgt auch die Darstellung der nationalen Umstände umfangreich und detailliert, teils unter Angabe konkreter Zahlen.³⁹⁴ In den Fokus auf Klimagerechtigkeitssaspekte passt auch die Einfügung des Verweises auf die „*Lifestyle for Environment*“-Bewegung in der NDC 2022.³⁹⁵ 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. 2f.; sodann zur Gestaltung des Pariser Abkommens, siehe S. 3f.; im Hinblick auf die eigene Vulnerabilität, siehe ebd., S. 4ff.; zur Zielsetzung, siehe ebd., S. 29f.; bezüglich der Mittel zur Zielerreichung, siehe ebd., S. 31f.; 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*“ be-titelten Ziele enthält sowohl sehr vage formulierte Vorhaben³⁹⁶ und Prioritäten³⁹⁷ als auch drei quantifizierte Zielsetzungen.³⁹⁸ 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 BIP³⁹⁹ 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*“).⁴⁰⁰ 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 ist. In einer späteren Bezugnahme auf das Ziel wird diese hingegen als Versprechen („*commitment*“) bezeichnet und die Intention der Erreichung zum Ausdruck gebracht.⁴⁰¹ 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.⁴⁰² 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.⁴⁰³ 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.⁴⁰⁴

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 Strommix-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 Zielsetzung⁴⁰⁵ 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.⁴⁰⁶ Interessant ist auch, dass ein Unterabschnitt zu den Beiträgen privater Akteure in Indien enthalten ist.⁴⁰⁷ 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.⁴⁰⁸

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. 18f.

408 Ebd., S. 26f.

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.⁴⁰⁹ Durch die späte Ratifikation des Abkommens am 07.10.2019⁴¹⁰ wurde die INDC zunächst nicht als erste NDC übernommen. Am 25.11.2020 übermittelte Russland seine formal erste NDC unter dem Pariser Abkommen.⁴¹¹ 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 nationalen 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.

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.

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 beruhten.⁴¹²

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 gelendes, 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,⁴¹³ 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.⁴¹⁴ Aus weiteren Angaben ergeben sich Hinweise darauf, dass mit dem ersten Teil des Zusatzes wohl vor allem das Prinzip der wirtschaftlichen Entwicklung Russlands ausgedrückt werden soll.⁴¹⁵ Ob dies lediglich deklaratorische Bedeutung dahingehend haben soll, dass dieser Aspekt bei der Zielsetzung von entscheidender Bedeutung war⁴¹⁶ 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 Speicherungskapazitäten betrifft, dürfte so zu verstehen sein, dass das Ziel nur bei Annahme der größtmöglichen Aufnahmekapazität von natürlichen Senken gilt.⁴¹⁷ 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 übersetzen 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.⁴¹⁸ 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,⁴¹⁹ nicht jedoch als ambitionierter Beitrag. Dies ist insbesondere deshalb auffällig, weil die ansonsten verwendeten Vorgaben des *Paris Rulebook* die Formulierung „fair und ambitioniert“ vorgeben,⁴²⁰ 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.⁴²¹ Zwar wird bei erstmaliger Nennung der Zielsetzung erklärt, dass diese im Vergleich zur INDC eine erhöhte Ambition aufweise.⁴²² 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.⁴²³ 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 CO₂-Äquivalente übersetzt.⁴²⁴

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*“⁴²⁵, die als zentrale Leitlinie der Implementierung angegeben wird.⁴²⁵ 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.⁴²⁶

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 NDC⁴²⁷ und an der Orientierung am *Paris Rulebook*⁴²⁸. 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. 2f. und 16ff.

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,⁴²⁹ während die aktuelle NDC immerhin eine Zahl als individuellen Reduktionsbeitrag nennt⁴³⁰.

6. Japan

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

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 CO₂ 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/INDC/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/INDC/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 Headquaters* –, als auch eine knappe Erläuterung zum Ablauf des Prozesses.⁴³⁴ 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.⁴³⁵

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.⁴³⁶

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.“⁴³⁷

Die NDC enthält ein gesamtwirtschaftliches Reduktionsziel von 46 % bis zum Jahr 2030 mit dem selbstgewählten Basisjahr 2013. Das Ziel erfasst alle Treibhausgase.⁴³⁸ Es wird deklaratorisch mit einem bestehenden langfristigen Klimaneutralitätsziel bis 2050 verknüpft, das auch an mehreren Stellen innerhalb der Transparenzinformationen wiederholt wird.⁴³⁹ 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 Rechtsinne 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.⁴⁴⁰ 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.⁴⁴¹

(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.⁴⁴² 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. 11f.

441 Ebd., S. 12.

442 Ebd., S. 5f.

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.⁴⁴³ 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. Bezuglich 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.⁴⁴⁴

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.⁴⁴⁵

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.

bition⁴⁴⁶ sowie zum nationalen Planungsprozess⁴⁴⁷. Auffällig ist auch die Übereinstimmung hinsichtlich der Aufschlüsselung von Emissionsreduktionszielen in sektorale bzw. Bereichsziele.⁴⁴⁸

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.⁴⁴⁹

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,⁴⁵⁰ 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-CO₂ 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*⁴⁵¹ 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.⁴⁵²

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.

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.⁴⁵³ Jedoch erfolgt nur im Ausnahmefall eine explizite Äußerung zur Verbindlichkeit einzelner Bestandteile der NDC.⁴⁵⁴

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 CO₂ 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.⁴⁵⁵ 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.⁴⁵⁶ Inhalte, die nur unerheblich umfassender oder detaillierter aufgeführt werden, stellen sich als Ausnahmen zur Regel dar.⁴⁵⁷ 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 Sonderverwaltungszonen 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 Rule-book* in ihre NDCs übernommen.⁴⁵⁸ 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.⁴⁵⁹ 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.⁴⁶⁰

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 beinhaltete kaum eine der ersten Fassungen der NDCs Langzeitziele.⁴⁶¹ 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.⁴⁶² 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-/Rechtsetzungsprozess.

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 Zielpinne 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

AMBITION	
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 Kohlenstoffseitenhandel
KONKRETHEIT	
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
VERBINDLICHKEIT	
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
VERGLEICHBARKEIT	
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)

C. Systematisierung und funktionale Einordnung von NDCs

Generelle Harmonisierung der Form	(-1) Eigene Struktur; Keine Orientierung am <i>Paris Rulebook</i>
TRANSPARENZ & INFORMATION	
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
EINHALTUNG GESTALTUNGSVORGABEN (PARIS RULEBOOK, TABELLE 1)	
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
EINHALTUNG DER PFlichtEN UND NORMATIVEN ERWARTUNGEN DES PARISER ABBOKMENS	
Regelmäßige Übermittlung/Aktualisierung	(0) Aktualisierung 2021
Reflektion der Kollektivziele	(2) Eigenes Scheitelpunktziel bis 2030 & Klimaneutralitätsziel bis 2060
Fairness; Qualifizierter Beitrag (nur Industrieländer)	(0) Betonung Entwicklungsrioritäten
Höchstmögliche 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

AMBITION	
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
KONKRETHEIT	
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
VERBINDLICHKEIT	
Verbindliche Formulierung der Ziele	(1) Keine Bedingungen oder Vorbehalte, allerdings neutrale Formulierung („ <i>contribution [...] is</i> “)
Offenlegung der Verankerung in nationalen Instrumenten	(0) Keine oder zu fragmentarische Angaben
VERGLEICHBARKEIT	
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>
TRANSPARENZ & INFORMATION	
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
EINHALTUNG GESTALTUNGSVORGABEN (PARIS RULEBOOK, TABELLE 1)	
Vollständige Angaben nach Annex I	(1) Zutreffend

C. Systematisierung und funktionale Einordnung von NDCs

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
EINHALTUNG DER PFLICHTEN UND NORMATIVEN ERWARTUNGEN DES PARISER ABEKOMMENS	
Regelmäßige Übermittlung/Aktualisierung	(1) Aktualisierung 2021, unmittelbar nach Neubeitritt
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. EU⁴⁶³

AMBITION	
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
KONKRETHEIT	
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.

VERBINDLICHKEIT	
Verbindliche Formulierung der Ziele	(2) Keine Bedingungen/Vorbehalte, starker Ausdruck von Verbindlichkeit („ <i>are committed to a binding target</i> “)
Offenlegung der Verankerung in nationalen Instrumenten	(1) Grober Hinweis auf Vorhaben des Europäischen Klimagesetzes; indirekt auch durch detaillierte Beschreibung vorhandener Rechtsakte
VERGLEICHBARKEIT	
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>
TRANSPARENZ & INFORMATION	
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
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) U.a. Erklärung zur Nichteinbeziehung von Informationen zu Luftfahrt und Binnenschifffahrt
EINHALTUNG DER PFLICHTEN UND NORMATIVEN ERWARTUNGEN DES PARISER ABBOKMENS	
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

C. Systematisierung und funktionale Einordnung von NDCs

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 („ <i>communicates its [INDC ...] to reduce</i> “), 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 Rulebook

TRANSPARENZ & INFORMATION	
Zu nationalen Umständen	(1) Ausführlich
Zu nationalem Planungsprozess	(-1) Keine Angaben
Zu nationalen Politiken & Rechtsinstrumenten	(2) Umfassende und konkrete – auch substantielle – Einbeziehung der nationalen Instrumente
Im Vergleich zur vorigen Fassung/NDC	(0) Nicht anwendbar: Erste Zielsetzung
EINHALTUNG GESTALTUNGSVORGABEN (PARIS RULEBOOK, TABELLE 1)	
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>
EINHALTUNG DER PFlichtEN UND NORMATIVEN ERWARTUNGEN DES PARISER ABKOMMENS	
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

AMBITION	
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

C. Systematisierung und funktionale Einordnung von NDCs

KONKRETHEIT	
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
VERBINDLICHKEIT	
Verbindliche Formulierung der Ziele	(0) Unklarheiten zur Bedingtheit; neutrale Formulierung („ <i>announces a target</i> “)
Offenlegung der Verankerung in nationalen Instrumenten	(-1) Keine Angaben
VERGLEICHBARKEIT	
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>
TRANSPARENZ & INFORMATION	
Zu nationalen Umständen	(0) Angaben fragmentarisch
Zu nationalem Planungsprozess	(1) Grobe Angaben
Zu nationalen Politiken & Rechtsinstrumenten	(1) Nennung der Hauptinstrumente ohne substanzelle Bezugnahme
Im Vergleich zur vorigen Fassung/NDC	(1) Geringer Fortschritt; erstmals Angaben zu Implementierung
EINHALTUNG GESTALTUNGSVORGABEN (PARIS RULEBOOK, TABELLE 1)	
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
EINHALTUNG DER PFLICHTEN UND NORMATIVEN ERWARTUNGEN DES PARISER ABBOMMENS	
Regelmäßige Übermittlung/Aktualisierung	(2) Aktualisierung pünktlich 2020

Reflektion der Kollektivziele	(-1) Keine Langzeitziele
Fairness; Qualifizierter Beitrag (nur Industrieländer)	(1) Grober Verweis auf Entwicklungsrioritäten; 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

AMBITION	
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
KONKRETHEIT	
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
VERBINDLICHKEIT	
Verbindliche Formulierung der Ziele	(1) Zwar keine Bedingungen/Vorbehalte; aber kein Erfüllungsversprechen („aims“)
Offenlegung der Verankerung in nationalen Instrumenten	(1) Zumindest bzgl. Langzeitziel
VERGLEICHBARKEIT	
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>

C. Systematisierung und funktionale Einordnung von NDCs

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 AOKOMMENS	
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)⁴⁶⁴ sowie zum Abgleich auf drei unabhängige Datenbanken bzw. Studien zurückgegriffen wird.

464 NDC Synthesebericht 2024, Fn. 176.

Der *Climate Action Tracker (Climate Target Update Tracker)*⁴⁶⁵ 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*⁴⁶⁶ 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*⁴⁶⁷ 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 Befol- gung und Effektuierung 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* Vertrags- parteien ihre NDC mit einem quantifizierten Reduktionsziel eingereicht haben.⁴⁶⁸ Fast alle Vertragsparteien haben für die aktualisierten Fassung die Grundlagen zur Zielbestimmung so überarbeitet, dass die NDC qualitativ verbessert wurde.⁴⁶⁹ 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.

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

469 Ebd. Abs. 6.

Abschwächungsziel verschärft.⁴⁷⁰ 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,⁴⁷¹ wurde bei der *Hälfte*⁴⁷² bis *zwei Dritteln*⁴⁷³ 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.⁴⁷⁴ Alle hier untersuchten NDCs und *mehr als 80 %* aller aktualisierten NDCs haben ein klares, quantifiziertes und gesamtwirtschaftliches Reduktionsziel angegeben.⁴⁷⁵ 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.⁴⁷⁶ *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.⁴⁷⁷ 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.⁴⁷⁸ Beachtlich ist hierbei, dass Vertragsparteien die Angabe von Langzeitzielen auch auf ihre Langzeitpläne (*long-term low-emission development strategies*) beschränken können.⁴⁷⁹ Fast alle der hier untersuchten und mindestens *mehr als 80%* aller NDCs sind nicht oder zumindest nur teilweise an Bedingungen geknüpft.⁴⁸⁰ Global wird in der *Hälfte* der NDCs erklärt, dass die Zielsetzungen der NDC in nationalen Politikinstrumenten und -prozessen verankert wurden.⁴⁸¹ Deutlich *mehr als die Hälfte* der Parteien haben den Vorbereitungs- und Implementierungsprozess von NDCs institutionalisiert.⁴⁸²

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.⁴⁸³ Fast alle untersuchten und insgesamt eingereichten NDCs 2.0 orientieren sich an den Vorgaben des *Paris Rulebook*.⁴⁸⁴ 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 2020.⁴⁸⁵

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.⁴⁸⁶ 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*-Kategorie⁴⁸⁷, 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.⁴⁸⁸

Ein Beispiel für ein über die NDCs transportiertes Indiz auf eine Befolgung oder Nichtbefolgung besteht hinsichtlich der Norm zielstrebiger 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.⁴⁸⁹

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 Erneuerungsrounde (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.⁴⁹⁰

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 Befolgsungsdefizit 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 Entwicklungsrioritäten 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 Befolgsdefizite 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 Befolgsdefizite 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 zielstrebiger 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 Effektuierung 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.⁴⁹¹ 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 –⁴⁹² 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.⁴⁹³ 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.⁴⁹⁴ 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.⁴⁹⁵ Im Rahmen dieser erhofften Dynamik sollen die NDC mit den Pariser Klimazielen synchronisiert und diesen durch Koordination und Steigerung immer weiter angenähert werden.⁴⁹⁶

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 Vertrauenstatbestand 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.⁴⁹⁷ 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 erfolgt⁴⁹⁸, 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.⁴⁹⁹ Neuere Beispiele sind die Dialogformate unter dem „*Sharm el-Sheikh mitigation ambition and implementation work programme*“.

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*“.⁵⁰⁰ Zudem bietet der „*facilitative, multilateral consideration of progress*“ (FCMP) eine permanente Plattform für multilateralen Austausch im Hinblick auf die Erreichung der Kollektivziele.⁵⁰¹ 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.⁵⁰² 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* geschuldet – 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.⁵⁰³

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 Reputationsverlust⁵⁰⁴ nach sich ziehen. Jüngere Studien haben gezeigt, dass gerade das *shaming* durch andere Staaten zu politischen Anreizen für eine Befolgung führt.⁵⁰⁵ 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, 481f.

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 Überprüfungsprozesse⁵⁰⁶ 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 offenbare 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 dürfsig 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.⁵⁰⁷

Abgesehen von der Wettbewerbskomponente lässt sich auch beobachten, wie eine Steigerung durch zwischenstaatliche Kooperationsangebote angeregt wird. So wird etwa im Rahmen von NDC-Partnerschaften⁵⁰⁸ 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.⁵⁰⁹

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 Zielstellungsprozess 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 Befolgsfaktor 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 zielstrebiger 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 Internalisierungseffekte⁵¹⁰ 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.⁵¹¹ 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. 101f.

511 Vgl. *ebd.*, Rn. 102.

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

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,⁵¹⁵ 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, lynchpin 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://globalelegislators.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.⁵¹⁶ 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“⁵¹⁷, Climate Transparency NDC Transparency Check⁵¹⁸, „Climate Watch NDC Tracker“⁵¹⁹, „NDC-Explorer“ des DIE⁵²⁰, „#NDCsWeWant“ des WWF⁵²¹, „Climate Analytics 1.5°C National Pathway Explorer“⁵²², „NDC Tracking Tool“⁵²³, „NDC Equity Tracker“⁵²⁴, „ICAT Toolbox“⁵²⁵, „Climate Education NDC Tracker“⁵²⁶.

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_weWant/.

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 zielgerichtetere 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, fokussierte Analyse zur Erstellung und Anwendung einer sinnvollen Kriterienliste genutzt. Die Ergebnisse der fokussierten Analyse wurden mit Hilfe des *NDC Synthesis Report* sowie vorhandener Analysedatenbanken 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 bezieht 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. Befolgsdefizite 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 zielstrebiger 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 Befolgsdefizite aufweisen.

In der Frage der Effektuierung einer Befolgung mit dem Ziel einer Erreichung der Pariser Klimaziele hat die Analyse das Bild einer Doppelzieldurchsetzung von NDCs konkretisiert: Einerseits werden relevante Dynamiken auf internationaler Ebene angestoßen und andererseits wird eine Effektuierung 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 Effektuierung 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 Konsistenz-, 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 Klimazügen 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.

Drittes Kapitel: Rechtsdurchsetzung

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

A. Streitschlichtung und Rechtsdurchsetzung im Pariser Abkommen

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

527 Siehe Zweites Kapitel.A.III.

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

B. Klimaklagen vor nationalen Gerichten

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

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

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

530 IPCC, Fn. 20, 13.4.2.

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

I. „Klimaklagen“

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

538 Vgl. *Savarese, Inter-state Climate Change Litigation: „Neither a Chimera nor a Panacea“*, in: Alogna/Bakker/Gauci (Hrsg.), Fn. 27, 366, 391f.

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

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

II. Bedeutende Verfahren und Entscheidungen (2015–2022)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Niederlande: Urgenda (2013)

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

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

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

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

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

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

2. Belgien: Klimaatzaak (2015)

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

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

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

555 Ebd., S. 48 ff.

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

557 Ebd., S. 80 ff.

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

3. USA: Juliana (2015)

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

4. Neuseeland: Thomson (2015)

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

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

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

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

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

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

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

565 *High Court of New Zealand*, Urteil vom 2.11.2017, CIV 2015-485-919 [2017] NZHC 733.

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

5. Schweiz: KlimaSeniorinnen (2016)

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

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

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

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

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

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

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

571 *Bundesgericht*, Urteil vom 5.5.2020, 1C_37/2019; Eingeleitet wurde das Überprüfungsverfahren 2016 durch den Verein KlimaSeniorinnen Schweiz. Nach Abweisung im Verwaltungsverfahren durch das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 25.4.2017, wurde die Klage auch vor dem Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 27.11.2018, A-2992/2017, abgewiesen.

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

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

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

575 *EGMR*, KlimaSeniorinnen v. Schweiz, Urteil vom 9.4.2024, Nr. 53600/20.

6. Südafrika: EarthLife Africa Johannesburg (2016)

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

7. Norwegen: Greenpeace Nordic (2016)

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

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

577 *High Court of South Africa*, Urteil vom 8.3.2017, Case 65662/16, Rn. 83, 88.

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

579 *High Court of South Africa*, Beschluss vom 19.11.2020, Case 21559/2018.

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

8. Großbritannien: Plan B Earth (2017)

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

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

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

582 *Greenpeace Nordic and Others against Norway*, 34068/21, [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-214943%22\]}.](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-214943%22]})

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

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

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

9. Österreich: Flughafen Wien-Schwechat (2017)

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

10. Kolumbien: Generaciones Futuras (2018)

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

586 *Verfassungsgerichtshof Österreich*, Urteil vom 29.6.2017, E 875/207 und E 886/2017.

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

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

589 *Bundesverwaltungsgericht*, Urteil vom 2.2.2017, W109 2000179-1/291E, 122f., 126f.

590 *Corte Suprema de Justicia*, Urteil vom 5.4.2018, STC4360-2018; mit einer englisch-sprachigen Zusammenfassung und Auswertung, siehe *Villavicencio Calzadilla, A Paradigm Shift in Courts' View on Nature: The Atrato River and Amazon Basin Cases in Colombia, Law, Environment and Development Journal* 15 (2019), 1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

12. Europäische Union: Carvalho (2018)

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

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

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

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

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

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

wände gegen die erstinstanzliche Entscheidung im Rechtsmittelverfahren zurück.⁶⁰²

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

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

14. Großbritannien: Heathrow Airport (2018)

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

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

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

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

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

606 Vgl. ebd., Rn. 6.18 ff.

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

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

15. Frankreich: Grande-Synthe (2019)

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

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

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

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

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

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

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

16. Frankreich: *Notre Affaire à Tous* (2019)

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

613 *Conseil d'État*, Entscheidung vom 1.7.2021, Nr. 427301, S. 6f.

614 *Conseil d'État*, Entscheidung vom 10.5.2023 Nr. 467982, S. 15f.

615 Das Emissionsbudget des ersten Teilabschnitts wurde erheblich überschritten, so dass vom ursprünglich vorgesehenen Reduktionspfad bis 2030 abgewichen wurde, siehe *Tribunal Administratif de Paris*, Entscheidung vom 3.2.2021, Nr. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, Rn. 30f.

616 *Tribunal Administratif de Paris*, Fn 615; und *Tribunal Administratif de Paris*, Entscheidung vom 14.10.2021, Nr. 1904967-1904968-1904972-1904976, S. 29f., 31.

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

17. Deutschland: Neubauer (2020)

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

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

619 Ebd., Rn. 197 ff.

620 Ebd., Rn. 184 ff.

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

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

18. Australien: Sharma (2020)

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

19. Mexiko: Greenpeace (2021)

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

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

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

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

III. Trends

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

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

625 *Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (Ciudad de Mexico)*, Entscheidung vom 21.9.2021, RA INC 81/2021, S. 116f.

626 Ebd., S. 80f.

627 Ebd. S. 82f.

628 *Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (Ciudad de Mexico)*, Entscheidung vom 15.12.2022, Amparo en Revisión 159/2022.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

640 Siehe Zweites Kapitel unter A. bzw. C.

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

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

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

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

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

IV. Gerichtliche Auseinandersetzung mit dem Pariser Abkommen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

647 Ebd., Rn. 159.

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

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

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

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

V. Vertiefte Analyse der rechtsdogmatischen Rezeption

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Die Frage der Anwendbarkeit des internationalen Klimarechts

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Entscheidungsrelevante Vertragsinhalte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Auch wenn der norwegische *Supreme Court* im Fall *Greenpeace Nordic* nicht mehr darauf einging hatte das Gericht zweiter Instanz noch die Bedeutung des Temperaturziels des Pariser Abkommens gewürdigt, indem es daraus folgerte, dass dramatische Reduktionsbemühungen in kurzer Zeit erforderlich seien⁶⁷⁹ und dass bisherige Anstrengungen der Staaten nicht ausreichten⁶⁸⁰.

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

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

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

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

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

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

680 Ebd., S. 23.

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

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

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

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

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

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

682 Vgl. ebd., Rn. 83.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

690 Ebd., Rn. 100ff.

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

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

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

3. Reichweite interpretativer Einbeziehung der Pariser Klimaziele

a. Indirekte statt unmittelbare Anwendung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b. Anknüpfungspunkte für die Interpretation im innerstaatlichen Recht

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

710 Vgl. ebd., Rn. 836.

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

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

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

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

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

713 Siehe Fn. 609.

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

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

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

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

c. Interpretationsgehalt der Pariser Klimaziele

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

aa. Erforderlichkeit drastischer Reduktionen und Negativemissionen

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

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

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

717 Bundesverfassungsgericht, Fn. 618, Rn. 206.

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

719 Ebd., Rn. 7.2.11.

720 Siehe ebd., Rn. 7.2.9f.

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

bb. Planungs- und Handlungsspielraum begrenzendes Emissionsbudget

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

726 *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618, Rn. 229.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

740 Bundesverfassungsgericht, Fn. 618, Rn. 225.

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

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

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

d. Rechtliche Konsequenzen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

750 Ebd., Rn. 132.

751 Ebd., Rn. 134.

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

753 Ebd., Rn. 255.

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

4. NDCs als Kontrollmaßstab oder Prüfgegenstand

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

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

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

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

755 Dazu in Abschnitt B.V.2.

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

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

758 Siehe dazu Zweites Kapitel.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

767 Ebd., Rn. 37–42.

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

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

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

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

VI. Effektuierung des Pariser Abkommens durch Klimaklagen

Die Überlegungen zu Effektuierungsfunktionen von Klimaklagen im Hinblick auf die Pariser Klimaziele bzw. die individuellen Zielverpflichtungen bedürfen zunächst einer Vorbemerkung. Die Wirkung von Klimaklagen ist in hohem Maße abhängig vom konkreten strategischen Ziel, Vorgehen und Kontext^{772, 773}. Zudem sind Aussagen, wie etwa, dass Entscheidungen wie im Fall *Urgenda* das Erreichen des globalen Klimaziels näher rücken, in der Pauschalität schwierig.⁷⁷⁴ Mit dem Urteil ist nämlich noch nichts gesagt – oder getan – in Bezug auf die Fragen, ob die Niederlande in ihrer nächsten NDC ihre Ziele erhöhen müssen oder inwiefern sie ihre Ziele konsequent überhaupt umsetzen müssen. Dafür hat das Gericht zweifelsohne einen Beitrag zu der Frage angemessener Gesamtzielsetzung eines Landes geleistet. Vor diesem Hintergrund ist bei der Zuordnung von Entscheidungskonstellationen zu bestimmten Effektuierungswirkungen möglichst genau zu differenzieren. Grob können die Effekte zunächst einem primären funktionalen Wirkungsbereich zugeordnet, das heißt, nach Auswirkungen auf die Beiträge *einer* Vertragspartei oder auf die Funktionalität des Vertragsregimes insgesamt unterteilt werden. Bevor eigene Überlegungen dazu angestellt werden, folgt zunächst ein Überblick über die wesentlichen Forschungslinien zur Wirkung von Klimaklagen.

1. Erforschung regulatorischer Effekte von Klimaklagen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Verbesserung der Beiträge einzelner Vertragsparteien

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

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

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

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

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

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

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

a. Verpflichtung zu kollektivzielkonformer Zielsetzung

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

b. Anregung einer Internalisierung der kollektiven Zielverpflichtung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c. Impulsgebung zur Verbesserung nationaler Implementierung

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

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

795 Fn. 777.

796 Dazu unter Zweites Kapitel B.II.2.

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

3. Flankierung der internationalen Ambitionssteigerungsmechanismen

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

a. „Lückenfüllung“ bei sekundären Verantwortlichkeitsfragen

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

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

797 Lahore High Court, Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan, Beschlüsse vom 4. und 14.9.2015, W.P. No. 25501/2015, Rn. 11, sowie Urteil vom 25.1.2018, Rn. 25.

798 Siehe die Nachweise in Fn. 780.

799 Vgl. Osofsky, Fn. 780, 1851.

800 Fn. 107.

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

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

b. Abschreckung von Rückschritten bei Zielsetzung und Implementierung

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

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

802 Siehe dazu unter Erstes Kapitel B.

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

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

weisen abgehalten werden. Dies kann zum einen, wie oben beschrieben, durch Entscheidungen zur sekundären Verantwortlichkeit geschehen. Die Entscheidung *Notre Affaire à Tous* dürfte durch den letztlich zugesprochenen moralischen Schaden in Höhe von einem symbolischen Euro jedoch in der Abschreckungswirkung gering bleiben.⁸⁰⁵ Zum anderen können Gerichtsentscheidungen zur primären Verantwortlichkeit hinreichend ambitionierter und progressiver nationaler Ziele sowie geeigneter Implementierungspläne zeigen, dass diese Normen tatsächlich durchgesetzt werden können. Hierfür bedarf es nicht zwingend des vollständigen Klageerfolgs, wie in den Entscheidungen *Urgenda* oder *Shell*. Es kann regelmäßig ausreichen, dass das Gericht eine Pflichtverletzung im konkreten Fall zwar ablehnt, aber realistische Szenarien aufzeigt, in denen es wohl zu einer Verurteilung gekommen wäre. In diese Richtung können Passagen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in *Neubauer* gelesen werden: zum einen wird das Wort „derzeit“ bei der noch nicht gegebenen Möglichkeit zahlengenauer rechtlicher Kontrolle von Zielwerten betont;⁸⁰⁶ und zum anderen angesichts der Plausibilität von Anpassungsmaßnahmen „gegenwärtig“ noch keine Verletzung einer Schutzpflicht gesehen.⁸⁰⁷ Auch das schweizerische Bundesgericht in *KlimaSeniorinnen* (Schweiz) hat angedeutet, dass bei Überschreitung des Temperaturziels die Frage der Grundrechtsrelevanz nicht mehr ohne Weiteres abgelehnt werden könnte. Die norwegischen Gerichte haben im Fall *Greenpeace Nordic* in ihren Ausführungen zumindest preisgegeben, dass der verfassungsrechtlich begründete Ermessensspielraum bei der Verteilung von Öl- und Gasförderungslizenzen bei höherer Relevanz der konkreten Verteilungsrunde überschritten sein könnte.⁸⁰⁸ Schließlich kann auch das im Ausgang noch ungewisse Verfahren *Greenpeace* (Mexiko), allein durch die eingehende gerichtliche Überprüfung der überarbeiteten NDC, Staaten

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

806 Bundesverfassungsgericht, Fn. 618, Rn. 236.

807 Bundesverfassungsgericht, Fn. 618, Rn. 165.

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

von einer vorschnellen, unambitionierten Aktualisierung der NDC abschrecken.

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

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

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

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

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

c. Konkretisierung des Aussagegehalts der Pariser Klimaziele

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

d. Generation weiterer Informationsgrundlagen für Vertragsmechanismen

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

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

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

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

C. Zwischenergebnis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Resümee und Ausblick

„For the Paris Agreement to make a difference, the new logic of ‚pledge and review‘ and the subsequent ‚ratchet‘ will need to mobilize international and domestic pressure and generate realistic expectations for more substantial climate policies worldwide. It matters, therefore, whether the Paris Agreement’s new approach can be made to work.“⁸¹⁹

Ob und wie ‚der neue Pariser Ansatz‘ hinreichend funktionstauglich und -tüchtig gemacht werden kann, um die hehren Ziele des UN-Klimavertragsregimes zu erreichen; so ähnlich lautete auch die Ausgangsfrage des zugrundeliegenden Forschungsvorhabens. Wie sich gezeigt hat, liegen die wertvollsten Antworten außerhalb eines klassischen Blickfelds im Völkerrecht. Beide ergänzenden Untersuchungsgegenstände, NDCs und Klimaklagen, zeichnen sich trotz aller Ähnlichkeit mit bekannten Formen der Implementierung oder Durchsetzung von internationalen Normen durch einen besonderen Charakter und eine besondere funktionale Verzahnung mit den Vertragszielen aus. Das erste Kapitel der Arbeit offenbart, dass diese Besonderheiten die ‚Eigenart‘ der Kollektivverpflichtungen und individuellen normativen Erwartungen im Abkommen spiegeln. In diesem Zuge wurden etwa als „individuelle Zielverpflichtungen“ bestimmte Erwartungen der Ambition, Progression und Fairness mit unterschiedlichem Normcharakter identifiziert, mit denen das Abkommen einzelne Vertragsparteien für die kollektive Zielverpflichtung einspannt. Insgesamt überrascht also nicht, dass die bekannten Formen von Rechtspflicht, Implementierung und Durchsetzung am anderen Ende dieser Arbeit weitgehend von funktionalen Äquivalenten oder ganz anderen Formen der Effektuierung der Pariser Klimaziele in den Hintergrund gedrängt werden. In der Konsequenz überrascht dann auch die weitere Erkenntnis nicht, dass die Erforschung der Effektuierung besondere Herausforderungen birgt. Geschuldet sind diese dem komplexen Gefüge aus dezentralen Formen der Effektuierung durch nationale und kontextgebundene Instrumente auf der einen Seite sowie zentralen Steuerungselementen durch internationale Normen und Mechanismen auf der anderen Seite. Vor diesem Panorama stellt sich die vorliegende Untersuchung im Ergebnis als Versuch dar, die normativen *und* funktionalen Zusammenhänge der Instrumente in Bezug auf die Erreichung der Pariser Klimaziele zu systema-

819 Falkner, Fn. 6, 1108.

tisieren. Diese Systematisierung hat die nachfolgenden Kernerkenntnisse hervorgebracht.

NDCs offenbaren regelmäßig die Einhaltung kollektiver und individueller Zielverpflichtungen des Abkommens.

NDCs sind bisher kaum vertieft aus einem rechtlichen Blickwinkel untersucht worden. Grund dafür mögen die Zweifel an einer Rechtserheblichkeit ihrer Inhalte, aber auch die anfängliche Heterogenität dieser Erklärungen gewesen sein. Die Untersuchung der NDC 1.0 und NDC 2.0 konnte zunächst nachweisen, dass sich unter erkennbar großem Einfluss des 2018 beschlossenen *Paris Rulebook* die erstmals aktualisierten Fassungen der NDC in Umfang und Aussagekraft erheblich weiterentwickelt haben. Auch die Möglichkeit unmittelbarer oder vermittelter Rechtskraft ihrer Inhalte konnte aufgezeigt werden, sodass das mangelnde Erforschungsinteresse aus Perspektive dieser Arbeit unbegründet erscheint.

Die Inhalte der NDCs vermitteln oder sind selbst regelmäßig Indizien für die Einhaltung der individuellen Zielverpflichtungen des Abkommens. Für einige Fragen, wie etwa die regelmäßige Übermittlung oder Progression, ist das Maß der Korrelation zwischen Norm und Verhalten offensichtlicher als für andere. Zu letzteren Fragen, die häufig nur durch genaue Analyse verschiedener Inhalte der NDC zu beurteilen sind – und damit eine ernsthafte Umsetzung des *Paris Rulebook* voraussetzen –, gehören die Vermittlung höchstmöglicher Ambition und zielstrebiger Implementierung. Ein hierbei gewichtiger Vorteil der NDCs ist ihre grundsätzlich vorhandene Zugänglichkeit, Transparenz und Vergleichbarkeit, die die Entstehung von ergänzenden Analysewerkzeugen und Studien aus der Zivilgesellschaft bzw. Wissenschaft heraus begünstigt hat. Im Gesamtbild hat sich gezeigt, dass der Erwartung von Progression in formaler und substanzialer Hinsicht regelmäßig entsprochen wird. Hinsichtlich der Ambition und Fairness individueller Beiträge werden formale Mindestanforderungen weitestgehend erfüllt, während darüber hinausgehenden normativen Erwartungen des Abkommens nur vereinzelt zufriedenstellend entsprochen wird. Gerade der im Vertrag nur fragmentarisch konkretisierte, aber nichtsdestotrotz deutlich hinterlegte Gedanke von „fair shares“ wird nur in der Gestaltung weniger NDCs von Industriestaaten erkennbar. Ein ausbaufähiges Positivbeispiel ist die aktuelle NDC der EU, die zumindest die Orientierung am Pro-Kopf-Ausstoß offenlegt und den Anspruch einer globalen Führungsrolle als treibhausgaseffizienteste Wirt-

schaft ausdrückt. Die Defizite können sich entweder aus einer mangelnden Einbeziehung von Fairnesserwägungen in die nationale Zielsetzung oder aus mangelnder Bereitschaft zur Offenlegung ergeben. Beide möglichen Gründe werden durch Formen der ‚Durchsetzung‘ bzw. Effektuierung des Abkommens im Rahmen von Klimaklagen aufgegriffen.

NDCs sind dazu geeignet, positive und negative Anreize auf zwischenstaatlicher und innerstaatlicher Ebene zu bewirken, die zentral für die Steigerungsdynamik und den Implementierungserfolg sind.

Ausgangspunkt der Untersuchung von Effektuierungsfunktionen war die Einordnung von NDCs auf der Zwischenebene zwischen Recht und Politik, zwischen internationaler und nationaler Ebene. Gemäß ihrer Doppelausrichtung sind NDCs zum einen Gegenstand zwischenstaatlicher Prozesse, insbesondere der im Vertragsregime formalisierten politischen Dialoge und der globalen Bestandsaufnahme nach Artikel 14. Die Untersuchung der aktualisierten NDCs hat aufgezeigt, dass und wie dort das vorhandene Maß an Vergleichbarkeit der Inhalte, Faktoren für eine erhöhte Glaubwürdigkeit – etwa Konkretheit, Verbindlichkeit oder Transparenz – und erkennbare Ambition einerseits positive Steigerungsdynamiken im Sinne von zwischenstaatlichem Wettbewerb, Kooperation oder Vorbildwirkung begünstigen und andererseits Reputationsverluste in Aussicht stellen. All die genannten Effekte adressieren letztlich die begründete Annahme, dass es für „[d]ie praktische Lösung des globalen Klimaschutzproblems [...] maßgeblich auf das wechselseitige Vertrauen in den Realisierungswillen der anderen [ankommt].“⁸²⁰ Im Einzelnen wurde erkennbar, dass die Glaubwürdigkeit von erklärten Zielen und Vorhaben nicht in jeder NDC gleich hergestellt wird, sondern aus dem Zusammenspiel verschiedener Faktoren resultiert. Während Japans NDC Glaubwürdigkeit vor allem aus einer vollständigen Aufschlüsselung in sektorale und treibhausgasbezogene Zielwerte gewinnt, erlangen andere NDCs Glaubwürdigkeit aus vollständigen Angaben zu Implementierungsvorhaben, zu nationalen Umständen und Planungsprozessen oder aus einem starken Ausdruck von Verbindlichkeit. Das *Rulebook* hat – trotz gegenwärtig unverbindlichen Charakters – sichtlich eine Steigerung von Glaubwürdigkeit in allen NDCs angeregt, stößt in seiner Steuerungswirkung jedoch

820 *Bundesverfassungsgericht*, Fn. 618, Rn. 203.

auch an Grenzen, wie sich beispielhaft in der formalistischen Umsetzung Russlands gezeigt hat.

Zum anderen konnte auf Basis der Untersuchung verfolgt werden, wie NDCs Effektuierungswirkungen für die globalen Ziele auf nationaler Ebene hervorrufen können. Hier waren Ausgangspunkt zum einen die gewonnenen Einblicke in die Vergleichbarkeit, Glaubwürdigkeit und Ambition von NDCs und zum anderen die mittelbaren und unmittelbaren Anforderungen des *Paris Rulebook* an den nationalen Erarbeitungsprozess. Das daraus resultierende internationale ‚Anforderungsprofil‘ prägt die innerstaatlichen Politikgebungsprozesse, macht diese komplexer, verbindlicher und kollektivzielorientierter. Die etablierte Routine eines notwendigen Abgleichs nationaler Klimapolitik und internationaler Erfordernisse verstärkt eine Internalisierung und damit tiefere Verwurzelung der Pariser Klimaziele im nationalen Politik- und Rechtskontext. Vor dem Hintergrund der internationalen Verantwortung zementieren vorausgegangene NDCs bestimmte nationale Reduktionspfade und machen diese unabhängiger von sich verändernden politischen Verhältnissen im Land. Darüber hinaus können vor allem konkrete und transparente NDCs – beispielsweise Japans Festlegung sektoraler Reduktionspfade – bei innerstaatlichen Akteuren für Planungssicherheit und höhere Akzeptanz im Implementierungsprozess sorgen. Diese sich aus der Betrachtung der NDCs abzeichnenden Effekte bewirken unmittelbar vor allem eine höhere Wahrscheinlichkeit normgemäßiger, zielstrebiger Implementierung und mittelbar wiederum erhöhte Glaubwürdigkeit der NDC im zwischenstaatlichen politischen Prozess. Schließlich hat der Blick auf einzelne NDCs gezeigt, dass mit konkreten Zielen und Vorhaben – etwa zur Aufforstung oder zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien um einen bestimmten Wert – Maßstäbe oder Gegenstände für nationale Überprüfungsprozesse geschaffen werden, in denen auch die Zivilgesellschaft mit politischen oder juristischen Mitteln zugunsten der Pariser Klimaziele intervenieren kann.

Nationale Gerichtsentscheidungen in Klimaklageverfahren schaffen durch die Verknüpfung der Pariser Kollektivziele mit Maßstäben des innerstaatlichen Rechts Justizierbarkeit für die Frage kollektivzielkonformen Handelns.

Ausgangspunkt für die Untersuchung, wie kollektive und individuelle Zielverpflichtungen durchgesetzt werden können, war zunächst die Feststellung, dass das Pariser Abkommen und das internationale Klimawan-

delregime insgesamt nur begrenzt taugliche Mechanismen stellen oder in Gang gesetzt haben, um auf die globale *ambition gap* und das dahinterstehende von den Zielverpflichtungen abweichende Verhalten reagieren zu können. Sichtbar haben Initiativen zur Durchsetzung kollektivzielkonformer Regulierung von Treibhausgasemissionen daher vor allem vor nationalen Gerichten stattgefunden, dort allerdings in beachtlichem Maße. Für die Betrachtung nationaler Klimaklagen als Durchsetzungs- und Effektuierungsinstrument für die globalen Zielnormen wurde mit den Erkenntnissen der ersten zwei Kapitel zunächst eine gewisse Grundskepsis geweckt: Entweder waren normative Erwartungen und erklärte Ziele nicht eindeutig in der Sprache des Rechts bzw. rechtsverbindlich gefasst oder die daraus zu entnehmenden Maßstäbe schienen für eine gerichtliche Anwendung auf den Einzelfall zu global, abstrakt oder unvollständig.

Die Analyse besonders relevanter Verfahren im Zeitraum 2015–2022 und darin ergangener Entscheidungen hat gezeigt, dass sich der genauere Blick auf Potenziale, wesentliche Faktoren und Trends bei der Durchsetzung und Effektuierung der Pariser Klimaziele in solchen Verfahren lohnt. Es hat sich klar gezeigt, dass sich nationale Gerichte nicht darauf beschränken am Maßstab dessen zu prüfen, was sich die einzelnen Akteure individuell und rechtsverbindlich vorgenommen haben. Vielmehr richten Gerichte ihren Blick auch darauf, zu welchen Anstrengungen nationale Akteure im globalen Kontext verpflichtet sind und inwiefern bestimmte Vorhaben einen entsprechenden Beitrag zur Erreichung der Pariser Klimaziele leisten oder erschweren. Dazu trägt insbesondere die dogmatische Verknüpfung von subjektiven Rechtspositionen, Zielen des Abkommens und wissenschaftlichen Erkenntnissen bei. Die Präzision gerichtlicher Auseinandersetzung mit dem Pariser Abkommen und den dogmatischen und praktischen Konsequenzen hat über die letzten Jahre sichtlich zugenommen. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Nutzbarmachung des ‚Restbudgetansatzes‘ zu, der zwar eine wissenschaftlich anerkannte Ausdeutung der Pariser Klimaziele darstellt, aber auf der internationalen politischen Ebene noch nicht aufgegriffen wurde. In unterschiedlichen Konstellationen haben Gerichte in verschiedenen Ländern eine rechtliche Bedeutung des Verhältnisses von verbleibendem Emissionsbudget und der Planung nationaler Reduktionspfade oder Zulassung emissionsintensiver Aktivitäten anerkannt. Während etwa australische Gerichte in den Verfahren *Sharma* und *Gloucester* auf diesem Wege von den Pariser Klimazielen zu konkreten Maßstäben für die Genehmigung von Infrastrukturprojekten gelangten, erkannte etwa das Bundes-

verfassungsgericht in *Neubauer* einen Anhaltspunkt unverhältnismäßiger zukünftiger Freiheitsverkürzung mit der Folge strengerer Anforderungen an nationale Zielsetzungen. Bildlich gesprochen, konnten Gerichte also in unterschiedlichen Nuancen die Konturen des Schattens – teils trennscharf, teils gröber – herausarbeiten, den die Zielverpflichtungen des Abkommens im nationalen Kontext werfen, und damit der juristischen Durchsetzung zugänglich machen.

Gerichtsentscheidungen sind geeignet über parteibezogene Anordnungen hinaus mittels Effekten der Internalisierung, Konkretisierung, Abschreckung und sonstiger Flankierung von Vertragsmechanismen die Einhaltung der Pariser Klimaziele zu beeinflussen.

Der Ausgang und Einfluss von nationalen Klimaklagen ist naturgemäß zunächst in hohem Maße kontextgebunden. Allerdings hat sich mit Blick auf besonders relevante Verfahren nach 2015 deutlich gezeigt, dass auf diesem dezentralen Wege durchaus relevante Effekte für das internationale Vertragsregime und die Erreichung der globalen Kollektivziele erzielt werden. Zwar führen Klimaklagen nur in seltenen Fällen unmittelbar zu einer bestimmten Reduktionsverpflichtung der beklagten Akteure. Je nach nationalen Gegebenheiten und Klagekontext bestehen aber verschiedene andere Einwirkungsmöglichkeiten: Häufig halten Gerichte Vertragsparteien dazu an, genauere, wissenschaftsbasierte und langfristige Planungen anzustellen und offenzulegen. Entscheidungsträger werden dadurch stärker an die Synchronisierung mit den aktuellen Erfordernissen der globalen Zwischen- und Endziele gebunden. Durch verbesserte Planung wird auch ein Implementierungserfolg wahrscheinlicher und mittelbar die Glaubwürdigkeit der NDCs erhöht. Nicht selten werden mit Entscheidungen über die primäre und sekundäre Verantwortlichkeit für Abweichungen von vorgesehenen Reduktionspfaden – unabhängig davon, ob im Sinne der Klage entschieden wird – Kosten- und Klagerisiken etabliert, die auch andere als die unmittelbar beklagten Akteure treffen. Solche Abschreckungseffekte zeichnen sich sowohl für projektbezogene Klagen ab und dürften sich vor allem auf den Implementierungserfolg auswirken, als auch in Bezug auf politikbezogene Klagen, wo sie sich auf die Qualität der Zielsetzung auswirken dürften. Schließlich komplementieren diverse gerichtliche Entscheidungen die Zielverpflichtungen des Vertragsregimes auch dahingehend, dass sie eine notwendige Konkretisierung der Pariser Kollektivziele als Maßstab für die Zulässigkeit

klimawandelrelevanter Aktivitäten und Planungen leisten, etwa durch die Einbeziehung des Restbudgetansatzes und durch interpretative Ausformung nationaler Rechtsnormen im Sinne der Pariser Zielverpflichtungen.

Dem Pariser Abkommen kommt somit in der Zusammenschau mit NDCs und Klimaklagen eine deutlich erhöhte rechtliche Wirksamkeit zu, die sich vor allem auf die zentralen Anliegen der Ambitionssteigerung und effektiven Implementierung richtet.

Aus dem Blickwinkel des Rechts besteht bei isolierter Betrachtung des Abkommens ein offensichtliches Defizit, resultierend aus der vertraglichen Bestimmung ambitionierter Ziele einerseits und einer eher mittelbaren und abstrakten Regelung der dafür erforderlichen individuellen Anstrengungen andererseits. Auch wenn im ersten Kapitel gezeigt werden konnte, dass das Pariser Abkommen sehr wohl auch substanzielle Erwartungen an die Vertragsparteien stellt, kann es die erforderliche kollektive Ambitionssteigerung nicht aus eigener Kraft erreichen. Das Einspannen von NDCs für die „Ambitionsspirale“ haben das Abkommen und seine Organe, zum Beispiel durch das *Paris Rulebook*, noch selbst vorangetrieben. Klimaklagen haben sich dagegen „unvorhergesehen“ und ohne Steuerungsimpuls als funktionaler Bestandteil in die Steigerungsmechanik eingefügt. Im Gesamtbild hat diese Arbeit anhand der normativen und vor allem funktionalen Verknüpfungen zwischen Pariser Abkommen, NDCs und Klimaklagen aufgezeigt, dass die Instrumente nicht parallel verschiedene Aspekte der Klimawandelgovernance darstellen bzw. adressieren, sondern systematisch und im funktionalen Verbund auf die Befolgung der Pariser Klimaziele hinwirken. Sichtbar wird dies nur aus ebenenübergreifender Perspektive und wenn nicht die explizite rechtliche Verbindung zweier Instrumente zur Voraussetzung einer Untersuchung gemacht wird. In einer solchen Betrachtung wäre nicht nur die tragende Rolle von nationalen Gerichtsentscheidungen für die Durchsetzung und Effektivierung der völkerrechtlichen Zielnorm unerkannt geblieben, sondern auch die Verbreitung von nationalen Scheitelpunkt- und Klimaneutralitätszielen oder letztlich auch die Einhaltung von ambitionierten Versprechen in einer NDC als mehr oder weniger zufällige und isolierte Phänomene zu betrachten gewesen.

Die funktionale Verbindung von Pariser Abkommen, NDCs und Klimaklagen – nicht das isolierte Wirken eines Elements – stellt sich somit als die eigentliche Quelle der Effektivierung der Pariser Klimaziele dar.

Im funktionalen Verbund können Gerichte und Vertragsorgane quasi als Elemente eines selbstschließenden ‚Scharniers‘ die Steigerungsmechanik unter Zug halten und einem Auseinanderdriften von Kollektivzielen und individuellen Beiträgen und Anstrengungen entgegenwirken. Um das zu erreichen, wird die nationale Politik im Kern zu einer Routine der Kollektivzielreflektion und -konformität unter Berücksichtigung der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse diszipliniert.

Steigerungsmechanik unter Spannung: Durch veränderte Realitäten hat die Effektuierung der Pariser Klimaziele seit 2022 neue Impulse, aber auch neue Herausforderungen erhalten.

Das analysierte Gefüge bleibt in Bewegung – dynamisch angelegt durch das Pariser Abkommen selbst und getrieben von sich verändernden Realitäten. Seit 2022 hat sich das Bild der *emissions gap* weiter differenziert: Insbesondere ist neben der Ambitionslücke eine Implementierungslücke klarer ins Blickfeld gerückt. Die erste globale Bestandsaufnahme hat die Distanz zwischen kollektivem Zielpfad und der Summe nationaler Anstrengungen präziser als bislang kartiert. In der Konsequenz hat die Vertragsstaatenkonferenz wesentliche Bestandteile des kollektiven Minderungspfads festgelegt, der kurzfristig zum globalen Emissionsscheitelpunkt führen und mittelfristig eine steile Minderungskurve ermöglichen soll: darunter eine Verdreifachung der erneuerbaren Energiekapazitäten und eine Verdoppelung der jährlichen Energieeffizienzsteigerungsrate bis 2030, der beschleunigte Ausstieg aus fossilen Energien und der Abbau klimaschädlicher Subventionen.

Die bis Mitte 2025 eingereichten NDCs 3.0 deuten zwar auf weiteren Fortschritt im Sinne der Analyseerkenntnisse dieser Arbeit hin. Entscheidend ist aber, dass dieser mit den wissenschaftlich ermittelten Erfordernissen Schritt hält. Das bedeutet wohl, dass eine lineare Anhebung der Reduktionsziele, insbesondere durch die größten Emittenten, zur Erreichung des ersten Zwischenziels der Pariser Klimaziele im verfügbaren Zeitkorridor nicht ausreicht. Ist die in dieser Arbeit beschriebene Ambitionssteigerungsmechanik also doch nicht in der Lage, die erforderlichen – vor allem kurzfristigen – Anreize zu setzen, um die globale Staatengemeinschaft auf Kurs zu halten?

Die Entwicklungen seit 2022 haben nicht nur Anlass zur Skepsis hervorgebracht, sondern auch Grund zur Hoffnung. Neben diversen Entscheidungen nationaler und regionaler Gerichte, die die Justizierbarkeit der Pariser

Klimaziele weiter konturiert und gestärkt haben, markiert vor allem das Gutachten des IGH von Juli 2025 – als wahrscheinlich wirksamäßigstes der internationalen gerichtlichen Gutachten – eine Zäsur. Auch wenn seine Bedeutung noch schwer zu ermessen ist, deutet bereits der Abgleich der Feststellungen des IGH mit den Schriftsätzen bedeutender (historischer) Emittenten an, dass das Verfahren vor dem IGH mehr als nur symbolische oder deklaratorische Ergebnisse gebracht hat. Der IGH hat nicht nur die substantielle Natur individueller Zielverpflichtungen unter dem Pariser Abkommen klargestellt, sondern diese darüber hinaus sowohl in den Klimaverträgen selbst als auch im Völkergewohnheitsrecht verankert. Der Gerichtshof hat die Sorgfaltspflichten bei der Zielfestlegung und -einhal tung präzisiert, deren Maßstab dynamisch an das Fortschreiten des Klimawandels gekoppelt und damit im Grunde den nationalen Gerichten eine Vorlage geliefert, eine zunehmend strengere und umfassendere Kontrolle der nationalen Beiträge und Anstrengungen auszuüben. Aus dem Blickwinkel der Rolle der Gerichte zur Effektuierung der Pariser Klimaziele ist auch die Feststellung des *erga omnes*-Charakters der Pflichten bedeutsam, etwa weil damit jede*r dazu berufen ist, die mangelhafte NDC einer Vertragspar tei rechtlich anzuprangern. Auch Abschreckungseffekte werden durch das Gutachten gestärkt, weil es die Tür für eine Haftung im Zusammenhang mit zunehmenden Klimaschäden – zumindest einen Spalt breit – öffnet. Insgesamt erhöht das Gutachten die gerichtliche Kontrolllegitimation und -dichte, akzentuiert rechtliche Risiken unambitionierter Klimapolitik und setzt Impulse für weitere rechtliche Entwicklungen: etwa die einer Verdich tung der international konsentierten Abkehr von fossilen Energieträgern zu einer individuellen Rechtspflicht zur Beendigung jeglicher Exploration und zur Stilllegung bestehender fossiler Kapazitäten. Das Gutachten trägt dazu bei, dass Fragen zur notwendigen Abkehr von fossilen Brennstoffen und zum Ausbau erneuerbarer Energien weniger politisch und stärker rechtlich aufgeladen werden.

Klimaklagen bleiben aber nur ein Element der Ambitionssteigerungsmechanik und sollten trotz ihrer wichtigen Rolle in ihrer Wirkmacht auch nicht überschätzt werden. Ungeachtet ihres dezentralen Charakters ist ihre Effektivität zur Stärkung der Pariser Klimaziele daran gekoppelt, wie gut Verfahren, aber auch ihre Ergebnisse, an die NDC-Prozesse und die Pariser Vertragsmechanismen anknüpfen können. Auch in dieser Hinsicht bestehen heute veränderte Bedingungen. Mit dem Ende des ersten NDC-Implementierungszeitraums (2020–2025) und der weiteren Ausprägung des Transparenzrahmens unter dem Pariser Abkom-

men, insbesondere in Form der detaillierten zweijährigen Fortschritts- und Transparenzberichte, lassen sich Ziel- und Ist-Werte nun systematisch gegenüberstellen. Damit werden Implementierungslücken deutlich sichtbar und vor allem wird damit die Beweislast für Öffentlichkeit und Klageparteien gesenkt, weil sie auf offiziell gemeldete Fortschrittsdaten zurückgreifen können. Mit der zwingenden Harmonisierung der NDCs gemäß *Paris Rulebook* ist insgesamt ihre Eignung als Gegenstand und Maßstab normativer Kontrolle erheblich verbessert. Neben der Nutzung dieses neuen Potenzials kann die Effektivität der Ambitionssteigerungsmechanik aber auch durch punktuelle Nachschärfungen in der NDC-Architektur gesteigert werden, die durch die Vertragsstaatenkonferenz vorangetrieben werden müssten: etwa eine weitere Konkretisierung des *Rulebook* durch vertiefte Anforderungen zur Integration sektoraler Ziele und nationaler Umsetzungspläne in NDCs oder eine Ergänzung der Mandate vertraglicher Überprüfungsmechanismen zur Berücksichtigung gerichtlicher Entscheidungen und zur besseren Nutzbarmachung eigener Erkenntnisse für etwaige gerichtliche Überprüfungsprozesse. Umgekehrt hat die Arbeit Entwicklungspotenziale hinsichtlich einer eingehenderen Berücksichtigung der kollektiven und individuellen Zielverpflichtungen des Pariser Abkommens durch nationale Gerichte identifiziert. Insbesondere das IGH-Gutachten dürfte nationalen Gerichten dazu als starker Impuls dienen und global mehr Konsistenz gewährleisten.

In Zeiten politischer Volatilität stellt sich neben der Frage einer weiteren Effektivierung auch die Frage der Resilienz der Ambitionssteigerungsmechanik. Der Aspekt der ‚Ausbruchsicherheit‘ wurde bereits erprobt und hat gezeigt, dass kurzfristige Austritte aus dem Abkommen wenig attraktiv sind – anders noch als zu Zeiten des Kyoto Protokolls. Auch gegenüber faktischen Austritten, Blockaden oder Passivität ist die Ambitionssteigerungsmechanik gewappnet. Weil sie ebenenübergreifend angelegt ist, auf veranlasster Selbstverpflichtung beruht und die Impulsgebung auf die Schultern mehrerer Akteure – vor allem von der Öffentlichkeit, Gerichten, Vertragsorganen und nationalen Gesetzgebern – verteilt ist, können sich einzelne Vertragsparteien der individuellen Zielverpflichtungen nicht entziehen. Gleichzeitig drohen Prioritätenverschiebungen und politischer Widerstand die Steigerungsmechanik zumindest so weit zu verlangsamen, dass die engen Zeitfenster der kollektiven Zwischenziele nicht eingehalten werden können. Um gegenzusteuern, gilt es nicht nur, die einzelnen Elemente der Ambitionssteigerungsmechanik weiterzuentwickeln, sondern vor allem ihre wechselseitige Responsivität und Verstärkung auszubauen.

Literaturverzeichnis

- Abbott, Kenneth*, The Transnational Regime Complex for Climate Change, Environment and Planning C: Government and Policy 2012, 571–590.
- Abbott, Kenneth*, Strengthening the Transnational Regime Complex for Climate Change, Transnational Environmental Law [TEL] 2014, 57–88.
- Allan, Jen I.*, Dangerous Incrementalism of the Paris Agreement, Global Environmental Politics 2019, 4–11.
- Alogna, Ivano/Bakker, Christine/Gauci, Jean-Pierre* (Hrsg.), Climate Change Litigation: Global Perspectives, Leiden 2021.
- Anderson, Kevin/Broderick, John F./Stoddard, Isak*, A Factor of Two: How the Mitigation Plans of 'Climate Progressive' Nations Fall Far Short of Paris-compliant Pathways, Climate Policy 2020, 1290–1304.
- Arnauld, Andreas von*, Völkerrecht, 4. Auflage, Heidelberg 2019.
- Averchenkova, Alina/Bassi, Samuela*, Beyond the Targets: Assessing the Political Credibility of Pledges for the Paris Agreement, Policy Brief, Februar 2016 <http://eprints.lse.ac.uk/65670/1/Averchenkova-and-Bassi-2016.pdf>.
- Averchenkova, Alina/Matikainen, Sini*, Climate Legislation and International Commitments, in: *Averchenkova, Alina/Fankhauser, Sam/Nachmany, Michal* (Hrsg.), Trends in Climate Change Legislation, Cheltenham 2017, 193–208.
- Averchenkova, Alina/Fankhauser, Sam/Finnegan, Jared*, The Role of Independent Bodies in Climate Governance: The UK's Committee on Climate Change, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and the Centre for Climate Change Economics and Policy, Report vom Oktober 2018, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstiute/publication/role-independent-bodies-in-climate-governance-uk-committee-on-climate-change/>.
- Bach, Tracy*, Human Rights in a Climate Changed World: The Impact of COP21, Nationally Determined Contributions, and National Courts, Vermont Law Review 2016, 561–595.
- Bennett, Michael*, The Role of National Framework Legislation in Implementing Australia's Emission Reduction Commitments under the Paris Agreement, University of Western Australia Law Review 2018, 240–263.
- Black, Julia*, Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a 'Post-Regulatory' World, Current Legal Problems 2001, 103–146.
- Bodansky, Daniel*, The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary, Yale Journal of International Law 1993, 453–558.
- Bodansky, Daniel/Brunnée, Jutta*, The Role of National Courts in the Field of International Environmental Law, Review of European Community and International Environmental Law [RECIEL] 1998, 11–20.

- Bodansky, Daniel*, The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law?, *American Journal of International Law* [AJIL] 1999, 596–624.
- Bodansky, Daniel*, The History of the Global Climate Change Regime, in: Luterbacher, Urs/Sprinz, Detlef F. (Hrsg.), *International Relations and Global Climate Change*, Cambridge u. a. 2001, 23–40.
- Bodansky, Daniel*, Climate Change, in: Shaffer, Gregory C./Halliday, Terence C. (Hrsg.), *Transnational Legal Orders*, Cambridge 2015, 287–308.
- Bodansky, Daniel/Rajamani, Lavanya*, 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/.
- Bodansky, Daniel*, The Legal Character of the Paris Agreement, *Review of European Community and International Environmental Law* [RECIEL] 2016, 142–150.
- Bodansky, Daniel/Brunnée, Jutta/Rajamani, Lavanya*, International Climate Change Law, Oxford u. a. 2017.
- Bodansky, Daniel/Rajamani, Lavanya*, The Issues that Never Die, *Carbon & Climate Law Review* [CCLR] 2018, 184–190.
- Bodle, Ralph/Oberthür, Sebastian*, Legal Form of the Paris Agreement and Nature of Its Obligations, in: Klein, Daniel R./Carazo Ortiz, María P./Doelle, Meinhard/Bulmer, Jane/Higham, Andrew (Hrsg.), *The Paris Climate Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford 2017, 158–177.
- Böhringer, Ayse-Martina*, Das neue Pariser Klimaabkommen: Eine Kompromisslösung mit Symbolkraft und Verhaltenssteuerungspotenzial, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* [ZaöRV] 2016, 753–795.
- Bose, Arnab/Sharma, Seema*, Understanding the Relationship Between Global and National Climate Regimes and Local Realities in India, in: Popovski, Vesselin (Hrsg.), *The Implementation of the Paris Agreement on Climate Change*, London/New York 2019, 212–221.
- Bothe, Michael*, Compliance, in: Peters, Anne (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of International Law* [MPEPIL], Online Edition.
- Brown Weiss, Edith*, Strengthening Compliance with Climate Change Commitments, in: Hestermeyer, Holger P./König, Doris/Matz-Lück, Nele/Röben, Volker/Seibert-Fohr, Anja/Stoll, Peter-Tobias/Vöneky, Silja (Hrsg.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, Volume I, Leiden 2012, 693–720.
- Brunnée, Jutta*, COPing with Consent: Law-Making Under Multilateral Environmental Agreements, *Leiden Journal of International Law* [LJIL] 2002, 1–52.
- Burnette, Amelia/McKenzie, Kate/Sindico, Francesco*, Examining Litigation Aspects of Nationally Determined Contributions, in: Cordonier Segger, Marie-Claire/Voigt, Christina (Hrsg.), *Routledge Handbook of Climate Law and Governance*, London 2024, 340–351.
- Carnwath, Robert*, Climate Change Adjudication after Paris: A Reflection, *Journal of Environmental Law* [JEL] 2016, 5–9.
- Chayes, Abram/Handler Chayes, Antonia*, On Compliance, *International Organization* 1993, 175–205.

- Chayes, Abram/Handler Chayes, Antonia*, The New Sovereignty, Compliance with International Regulatory Agreements, London u. a. 1995.
- Chayes, Abram/Handler Chayes, Antonia/Mitchell, Ronald B.*, Managing Compliance: A Comparative Perspective, in: Brown Weiss, Edith/Jacobson, Harold (Hrsg.), Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords, Cambridge Massachusetts 1998, 39–62.
- Colombo, Esmeralda*, Enforcing International Climate Change Law in Domestic Courts: A New Trend of Cases for Boosting Principle 10 of the Rio Declaration?, *UCLA Journal of Environmental Law and Policy* 2017, 98–144.
- Crawford, James*, The Current Political Discourse Concerning International Law, *The Modern Law Review* 2018, 1–22.
- Crippa, Monica/Oreggioni, Gabriel/Guizzardi, Diego/Muntean, Marilena/Schaaf, Edwin/Lo Vullo, Eleonora/Solazzo, Efisio/Monforti-Ferrario, Fabio/Olivier, Jos/Vignati, Elisabetta*, Fossil CO₂ and GHG Emissions of All World Countries – 2019 Report, EUR 29849 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2019.
- Croslan, Tim/Meyer, Aubrey/Wewerinke-Singh, Margaretha*, The Paris Agreement Implementation Blueprint: Avenues to Blueprint Implementation (Part 2), *Environmental Liability: Law, Policy and Practice* 2016, 1–13.
- Dagnet, Yamide/Cogswell, Nathan*, 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.
- de Vilchez Moragues, Pau*, Climate in Court: Defining State Obligations on Global Warming Through Domestic Climate Litigation, Cheltenham/Northampton Massachusetts 2022.
- Delbrück, Jost/Wolfrum, Rüdiger*, Völkerrecht, Band I/3: Die Formen des völkerrechtlichen Handelns; Die inhaltliche Ordnung der internationalen Gemeinschaft, 2. Auflage, Berlin 2002.
- Doelle, Meinhard*, Assessment of Strength and Weaknesses, in: Klein, Daniel R./Cárazo Ortiz, María P./Doelle, Meinhard/Bulmer, Jane/Higham, Andrew (Hrsg.), The Paris Climate Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary, Oxford 2017, 375–388.
- Doelle, Meinhard*, Compliance in Transition: Facilitative Compliance Finding its Place in the Paris Climate Regime, *Carbon & Climate Law Review [CCLR]* 2018, 229–239.
- Doelle, Meinhard*, The Heart of the Paris Rulebook: Communicating NDCs and Accounting for Their Implementation, *Climate Law* 2019, 3–20.
- Duffy, Helen*, Strategic Human Rights Litigation: Understanding and Maximising Impact, Oxford 2018.
- Dupuy, Pierre-Marie*, Reviewing the Difficulties of Codification: On Ago's Classification of Obligations of Means and Obligations of Result in Relation to State Responsibility, *European Journal of International Law [EJIL]* 1999, 371–385.
- Duwe, Matthias/Bodle, Ralph*, 'Paris Compatible' Climate Change Acts?, in: Muinzer, Thomas L. (Hrsg.), National Climate Change Acts: The Emergence, Form and Nature of National Framework Climate Legislation, Oxford u. a. 2020, 43–68.

- Ekardt, Felix/Wieding, Jutta/Zorn, Anika*, Paris Agreement, Precautionary Principle and Human Rights: Zero Emissions in Two Decades?, *Sustainability* 2018, 1–15.
- Erinoshø, Bolanle*, Climate Change Litigation in Ghana: An Analysis of the Role of Courts in Enforcing Climate Change Law, *AJIL Unbound* 2020, 51–55.
- Eskander, Shaikh M.S.U./Fankhauser, Sam*, Reduction in Greenhouse Gas Emissions from National Climate Legislation, *Nature Climate Change* 2020, 750–756.
- Falkner, Robert*, The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics, *International Affairs* 2016, 1107–1125.
- Fankhauser, Samuel/Gennaioli, Caterina/Collins, Murray*, Do International Factors Influence the Passage of Climate Change Legislation?, *Climate Policy* 2016, 318–331.
- Fisher, Elizabeth/Scotford, Eloise*, Climate Change Adjudication: The Need to Foster Legal Capacity: an editorial comment, *Journal of Environmental Law [JEL]* 2016, 1–4.
- Fisher, Elizabeth/Scotford, Eloise/Barritt, Emily*, The Legally Disruptive Nature of Climate Change, *The Modern Law Review* 2017, 173–201.
- Fowler, Rob*, Emissions Reduction Targets Legislation, in: Bonyhady, Tim/Christoff, Peter (Hrsg.), *Climate Law in Australia*, Alexandria (New South Wales) 2007, 104–123.
- Franzius, Claudio*, Das Paris-Abkommen zum Klimaschutz. Auf dem Weg zum transnationalen Klimaschutzrecht?, *Zeitschrift für Umweltrecht [ZUR]* 2017, 515–525.
- Franzius, Claudio*, Auf dem Weg zum transnationalen Klimaschutzrecht?, *Zeitschrift für Umweltrecht [ZUR]* 2018, 641–642.
- French, Duncan/Rajamani, Lavanya*, Climate Change and International Environmental Law: Musings on a Journey to Somewhere, *Journal of Environmental Law [JEL]* 2013, 437–461.
- Frowein, Jochen A.*, The Implementation and Promotion of International Law through National Courts, in: *International Law as a Language for International Relations: Proceedings of the United Nations Congress on Public International Law* New York, 13.–17. März 1995, Den Haag 1996.
- Gautier, Philippe*, On the Classification of Obligations in International Law, in: Hestermeyer, Holger P./König, Doris/Matz-Lück, Nele/Röben, Volker/Seibert-Fohr, Anja/Stoll, Peter-Tobias/Vöneky, Silja (Hrsg.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity: Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, Volume I, Leiden 2012, 853–879.
- Geden, Oliver*, An Actionable Climate Target, *Nature Geoscience* 2016, 340–342.
- Gehring, Markus/Cordonier Segger, Marie-Claire*, Climate Justice through International Courts and Tribunals: Advisory Opinions in the International Tribunal on the Law of the Sea (ITLOS), the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) and the International Court of Justice (ICJ). University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 4/2025, <https://ssrn.com/abstract=5137762>.
- Gerrard, Michael B.*, Climate Change Litigation in the United States, in: van Calster, Geert/Vandenbergh, Wim/Reins, Leonie (Hrsg.), *Research Handbook on Climate Change Mitigation Law*, Cheltenham u. a. 2015, 560–577.
- Graser, Alexander*, Vermeintliche Fesseln der Demokratie: Warum die Klimaklagen ein vielversprechender Weg, Eine Replik auf Bernhard Wegener, *Urgenda – Welt*

- rettung per Gerichtsbeschluss? Klimaklagen testen die Grenzen des Rechtsschutzes, Zeitschrift für Umweltrecht [ZUR] 2019, 271–278.
- Gupta, Joyeeta*, Legal Steps Outside the Climate Convention: Litigation as a Tool to Address Climate Change, Review of European Community and International Environmental Law [RECIEL] 2007, 76–86.
- Hale, Thomas*, „All Hands on Deck“: The Paris Agreement and Nonstate Climate Action, Global Environmental Politics 2016, 12–22.
- Hardin, Garrett*, The Tragedy of the Commons, Science 1968, 1243–1248.
- Hilbert, Patrick/Rauber, Jochen*, Fragen nach der Rechtsbefolgung – Eine Einführung, in: *Hilbert, Patrick/Rauber, Jochen* (Hrsg.), Warum befolgen wir Recht?, Tübingen 2019, 1–22.
- Humby, Tracy-Lynn*, The Thabametsi Case: Case No 65662/16 Earthlife Africa Johannesburg v Minister of Environmental Affairs, Journal of Environmental Law [JEL] 2018, 145–155.
- Kahl, Wolfgang/Weller, Marc-Philippe* (Hrsg.), Climate Change Litigation – A Handbook, Oxford u. a. 2021.
- Keohane, Robert O./Victor, David G.*, The Regime Complex for Climate Change, Perspectives on Politics 2011, 7–23.
- Keohane, Robert O./Oppenheimer, Michael*, Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review?, Politics and Governance 2016, 142–151.
- Kern, Kristine/Bulkeley, Harriett*, Cities, Europeanization and Multi-Level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks, Journal of Common Market Studies 2009, 309–332.
- Khosla, Radhika/Dubash, Navroz K.*, Understanding India's Emissions Intensity Pledge, Blogbeitrag vom 13. Oktober 2015, <https://cdkn.org/story/feature-understanding-indias-emissions-pledge>.
- Lacobuta, Gabriela/Dubash, Navroz K./Upadhyaya, Prabhat/Deribe, Mekdelawit/Höhne, Niklas*, National Climate Change Mitigation Legislation, Strategy and Targets: A Global Update, Climate Policy 2018, 1114–1132.
- Lambooij, Tineke/Palm, Hanneke*, Challenging the Human Rights Responsibility of States and Private Corporations for Climate Change in Domestic Jurisdictions, in: *Quirico, Ottavio/Boumghar, Mouloud* (Hrsg.), Climate Change and Human Rights, An International Law and Comparative Law Perspective, London 2016, 307–336.
- Landenberg-Roberg, Michael*, Die Operationalisierung der ‚Ambitionsspirale‘ des Pariser Klimaschutzabkommens, Archiv des Völkerrechts [AVR] 2021, 119–163.
- Levin, Kelly*, The Interplay between Accounting and Reporting on Mitigation Contributions under the Paris Agreement, Carbon & Climate Law Review [CCLR] 2018, 203–208.
- Lin, Jolene*, Climate Change Litigation in Asia and the Pacific, in: *van Calster, Gert/Vandenbergh, Wim/Reins, Leonie* (Hrsg.), Research Handbook on Climate Change Mitigation Law, Cheltenham 2015, 578–599.
- Markell, David L./Ruhl, J. B.*, An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual?, Florida Law Review 2012, 15–72.

- Markus, Till*, Die Problemwirksamkeit des internationalen Klimaschutzrechts – Ein Beitrag zur Diskussion um die Effektivierung völkerrechtlicher Verträge, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht [ZaöRV] 2016, 715–752.
- Maxwell, Lucy/Mead, Sarah/van Berkel, Dennis*, Standards for Adjudicating the Next Generation of Urgenda-Style Climate Cases, *Journal of Human Rights and the Environment* 2022, 35–63.
- Mayer, Benoit*, Obligations of Conduct in the International Law on Climate Change: A defence, *Review of European, Comparative & International Environmental Law* [RECIEL] 2018, 130–140.
- Mayer, Benoit*, International Law Obligations Arising in relation to Nationally Determined Contributions, *Transnational Environmental Law* [TEL] 2018, 251–275.
- Mayer, Benoit*, Transparency Under the Paris Rulebook: Is the Transparency Framework Truly Enhanced?, *Climate Law* 2019, 40–64.
- Mayer, Benoit*, The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation: Ruling of the Court of Appeal of The Hague, *Transnational Environmental Law* [TEL] 2019, 167–192.
- Mayer, Benoit*, Temperature Targets and State Obligations on the Mitigation of Climate Change, *Journal of Environmental Law* [JEL] 2021, 585–610.
- Mayer, Benoit*, Article 4 – Mitigation, in: *van Calster, Geert/Reins, Leonie* (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Cheltenham 2021, 109–132.
- Medici-Colombo, Gastón*, La litigación climática sobre proyectos ¿Hacia un punto de inflexión en el control judicial, Valencia 2024.
- McKenzie, Kate/Medici-Colombo, Gastón/Wegener, Lennart/Sindico, Francesco*, Chapter 1: Climate change litigation: one definition to rule them all ...?, in: *dies. (Hrsg.)*, *Research Handbook on Climate Change Litigation*, Cheltenham 2024, S. 1.
- Minnerop, Petra*, The Legal Effect of the ‚Paris Rulebook‘ under the Doctrine of Treaty Interpretation, in: *Cameron, Peter D., Mu, Xiaoyi, Röben, Volker* (Hrsg.), *Global Energy in Transition: Towards Rules-based Multilateral Governance of Generation, Markets and Investment*, Oxford u. a. 2021, 101.
- Muinzer, Thomas L.*, 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.)*, *National Climate Change Acts: The Emergence, Form and Nature of National Framework Climate Legislation*, Oxford u. a. 2020, 11–42.
- Nachmany, Michal/Setzer, Joana*, 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>.
- Nollkaemper, André*, National Courts and International Rule of Law, Oxford 2011.
- Nollkaemper, André/Jacobs, Dov*, Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework, *Michigan Journal of International Law* 2013, 360–438.
- Oberthür, Sebastian/Bodle, Ralph*, Legal Form and Nature of the Paris Outcome, *Climate Law* 2016, 40–57.

- Oppenheimer, Michael/Petsonk, Annie*, Article 2 of the UNFCCC: Historical Origins, Recent Interpretations, *Climatic Change* 2005, 195–226.
- Osofsky, Hari M.*, The Geography of Climate Change Litigation: Implications for Transnational Regulatory Governance, *Washington University Law Review* 2005, 1789–1855.
- Osofsky, Hari M.*, Conclusion: Adjudicating Climate Change across Scales, in: *Osofsky, Hari M./Burns, William C. G* (Hrsg.), *Adjudicating Climate Change: State, National, and International Approaches*, Cambridge 2009, 375–386.
- Pandve, Harshal T.*, India's National Action Plan on Climate Change, *Indian Journal of Occupational Environmental Medicine* 2009, 17–19.
- Pauw, W. P./Klein, Richard J. T./Mbeva, Kennedy/Dzebo, Adis/Cassanmagnago, Davide/Rudloff, Anna*, Beyond Headline Mitigation Numbers: We Need More Transparent and Comparable NDCs to Achieve the Paris Agreement on Climate Change, *Climatic Change* 2018, 23–29.
- Peel, Jacqueline/Godden, Lee/Keenan, Rodney J.*, Climate Change Law in an Era of Multi-Level Governance, *Transnational Environmental Law* [TEL] 2012, 245–280.
- Peel, Jacqueline/Osofsky, Hari M.*, Climate Change Litigation: Regulatory Pathways to Cleaner Energy, Cambridge 2015.
- Peel, Jacqueline/Osofsky, Hari M.*, A Rights Turn in Climate Change Litigation?, *Transnational Environmental Law* [TEL] 2018, 37–67.
- Peel, Jacqueline/Osofsky, Hari M.*, Litigation as a Regulatory Tool, in: *Voigt, Christina* (Hrsg.), *International Judicial Practice on the Environment: Questions of Legitimacy*, Cambridge 2019, 311–336.
- Peel, Jacqueline/Lin, Jolene*, Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South, *American Journal of International Law* [AJIL] 2019, 679–726.
- Peel, Jacqueline/Osofsky, Hari M.*, Climate Change Litigation, *Annual Review of Law and Social Science* 2020, 21–38.
- Preston, Brian J.*, The Influence of the Paris Agreement on Climate Litigation: Causation, Corporate Governance and Catalyst (Part II), *Journal of Environmental Law* [JEL] 2021, 227–256.
- Rajamani, Lavanya*, From Berlin to Bali and Beyond: Killing Kyoto Softly, *International and Comparative Law Quarterly* 2008, 909–939.
- Rajamani, Lavanya*, Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics, *International and Comparative Law Quarterly* [ICLQ] 2016, 493–514.
- Rajamani, Lavanya/Brunnée, Jutta*, The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement, *Journal of Environmental Law* [JEL] 2017, 537–551.
- Rajamani, Lavanya*, Guiding Principles and General Obligation (Article 2.2 ad Article 3), in: *Klein, Daniel R./Carazo Ortiz, María Pía/Doelle, Meinhard/Bulmer, Jane/Higham, Andrew* (Hrsg.), *The Paris Climate Agreement on Climate Change – Analysis and Commentary*, Oxford 2017, 213–225.
- Rajamani, Lavanya*, 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>.

- Rajamani, Lavanya/Jeffery, Louise/Höhne, Niklas/Hans, Frederic/Glass, Alyssa / Ganti, Gaurav / Geiges, Andreas*, National „Fair Shares“ in Reducing Greenhouse Gas Emissions within the Principled Framework of International Environmental Law, *Climate Policy* 2021, 983–1004.
- Rosencranz, Armin/Wadehra, Rajnish*, Comparing the US and India on climate change: how the tables turned, in: Popovski, Vesselin (Hrsg.), *The Implementation of the Paris Agreement on Climate Change*, London/New York 2019, 232–262.
- Rouxel, Myele*, The Paris Rulebook's Rules on Transparency: A Compliance Pull?, *Carbon & Climate Law Review* [CCLR] 2020, 18–39.
- Salawitch, Ross J./Canty, Timothy P./Hope, Austin P./Tribett, Walter R./Bennett, Brian F.*, *Paris Climate Agreement: Beacon of Hope*, Cham 2017.
- Sælen, Håkon*, Under What Conditions Will the Paris Process Produce a Cycle of Increasing Ambition Sufficient to Reach the 2°C Goal?, *Global Environmental Politics* 2020, 83–104.
- Saurer, Johannes/Purnhagen, Kai*, Klimawandel vor Gericht – Der Rechtsstreit der Nichtregierungsorganisation „Urgenda“ gegen die Niederlande und seine Bedeutung für Deutschland, *Zeitschrift für Umweltrecht* [ZUR] 2016, 16–23.
- Saurer, Johannes*, Strukturen gerichtlicher Kontrolle im Klimaschutzrecht – Eine rechtsvergleichende Analyse, *Zeitschrift für Umweltrecht* [ZUR] 2018, 679–686.
- Saurer, Johannes*, Verfahrensregeln im internationalen Klimaschutzrecht – Bedeutung und Entwicklung von der Klimarahmenkonvention bis zum Rulebook zum Pariser Abkommen, *Natur und Recht* [NuR] 2019, 145–151.
- Savaresi, Annalisa*, The Paris Agreement and the Future of the Climate Regime: Reflections on an International Law Odyssey, Conference Paper 13/2016, 2016 Annual Conference, Riga, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2912001, 1–18.
- Savaresi, Annalisa*, The Paris Agreement: A Rejoinder, Blogbeitrag vom 16. Februar 2016, *EJIL:Talk!* – Blog of the European Journal of International Law, www.ejiltalk.org/the-paris-agreement-a-rejoinder.
- Savaresi, Annalisa*, Inter-state Climate Change Litigation: „Neither a Chimera nor a Panacea“, in: Alogna, Ivano/Bakker, Christine/Gauci, Jean-Pierre (Hrsg.), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Leiden 2021, 366–392.
- Savaresi, Annalisa/Setzer, Joana*, Rights-based Litigation in the Climate Emergency: Mapping the Landscape and New Knowledge Frontiers, *Journal of Human Rights and the Environment* 2022, 7–34.
- Savaşan, Zerrin*, Paris Climate Agreement: A Deal for Better Compliance?, Basel 2019.
- Schenck, Lisa M.*, Climate Change „Crisis“ – Struggling for Worldwide Collective Action, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 2008, 319–379.
- Schleussner, Carl-Friedrich/Rogelj, Joeri/Schaeffer, Michiel/Lissner, Tabea/Licker, Rachel/Fischer, Erich M./Knutti, Reto/Levermann, Anders/Frieler, Katja / Hare, William*, Science and Policy Characteristics of the Paris Agreement Temperature Goal, *Nature Climate Change* 2016, 827–835.

- Scotford, Eloise/Minas, Stephen*, Probing the Hidden Depths of Climate Law: Analysing National Climate Change Legislation, *Review of European, Comparative & International Environmental Law* [RECIEL] 2019, 67–81.
- Setzer, Joana/Bangalore, Mook*, Regulating climate change in the courts, in: Averchenkova, Alina/Fankhauser, Sam/Nachmany, Michal (Hrsg.), *Trends in Climate Change Legislation*, Cheltenham u. a. 2017, 175–192.
- Setzer, Joana/Nachmany, Michal*, National Governance: The State's Role in Steering Polycentric Action, in: Jordan, Andrew/Huitema, Dave/van Asselt, Harro/Forster, Johanna (Hrsg.), *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?*, Cambridge 2018, 47–62.
- Setzer, Joana/Vanhala, Lisa C.*, Climate Change Litigation: A Review of Research on Courts and Litigants in Climate Governance, *WIREs Climate Change* 2019, e580, 1–19.
- Setzer, Joana/Vanhala, Lisa/Silbert, Nicola*, The Effectiveness of Climate Change Litigation, in: Sindico, Francesco/McKenzie, Kate/Medici, Gastón/Wegener, Lennart (Hrsg.), *Research Handbook on Climate Change Litigation*, Cheltenham 2024.
- Setzer, Joana / Higham, Catherine*, Global trends in climate change litigation: 2025 snapshot, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science 2025, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2025/06/Global-Trends-in-Climate-Change-Litigation-2025-Snapshot.pdf>.
- Sindico, Francesco/Mbengue, Makane M.* (Hrsg.), *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the Usual Suspects*, Basel 2021.
- Slaughter, Anne-Marie*, The Paris Approach to Global Governance, 28.12.2015, www.project-syndicate.org/commentary/paris-agreement-model-for-global-governance-by-anne-marie-slaughter-2015-12.
- Stoll, Peter-Tobias/Krüger, Hagen*, Klimawandel, in: Proelß, Alexander (Hrsg.), *Internationales Umweltrecht*, Berlin u. a. 2017, 283–320.
- Shishlov, Igor/Morel, Romain/Bellassen, Valentin*, Compliance of the Parties to the Kyoto Protocol in the first Commitment Period, *Climate Policy* 2016, 768–782.
- Singh Ghaleigh, Navraj*, Article 2: Aims, Objectives and Principles, in: van Calster, Geert/Reins, Leonie (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*, Cheltenham 2021, 73–93.
- Spijkers, Otto/Oosterhuis, Sofie*, The Dutch Response to Climate Change: Evaluating the Netherlands' Climate Act and Associated Issues of Importance, in: Muinzer, Thomas L. (Hrsg.), *National Climate Change Acts: The Emergence, Form and Nature of National Framework Climate Legislation*, Oxford u. a. 2020, 175–198.
- Tabau, Anne-Sophie*, Climate Change Compliance Procedures, in: Ruiz Fabri, Hélène (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, Online Edition.
- Thorgeirsson, Halldór*, Objective (Article 2.1), in: Klein, Daniel R./Carazo Ortiz, María P./Doelle, Meinhard/Bulmer, Jane/Higham, Andrew (Hrsg.), *The Paris Climate Agreement on Climate Change – Analysis and Commentary*, Oxford 2017, 201–212.

- Tingley, Dustin/Tomz, Michael*, The Effects of Naming and Shaming on Public Support for Compliance with International Agreements: An Experimental Analysis of the Paris Agreement, *International Organization* 2022, 445–468.
- Vanhala, Lisa*, The Comparative Politics of Courts and Climate Change, *Journal of Environmental Politics* 2013, 447–474.
- van Aaken, Anne*, Die vielen Wege zur Effektivierung des Völkerrechts, *Rechtswissenschaft: Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung* 2013, 227–262.
- van Aaken, Anne*, Die Befolgung des Völkerrechts zwischen Rationalismus, Konstruktivismus und Verhaltensökonomik, in: *Hilbert, Patrick/Rauber, Jochen* (Hrsg.), *Warum befolgen wir Recht?*, Tübingen 2019, 135–160.
- van Asselt, Harro/Mehling, Michael/Siebert, Clarisse*, The Changing Architecture of International Climate Change Law, in: *van Calster, Geert/Vandenbergh, Wim/Reins, Leonie* (Hrsg.), *Research Handbook on Climate Change Mitigation Law*, Cheltenham u. a. 2015, 1–30.
- van Asselt, Harro*, The Role of Non-State Actors in Reviewing Ambition, Implementation, and Compliance under the Paris Agreement, *Climate Law* 2016, 91–108.
- van Asselt, Harro*, International Climate Change Law in a Bottom-Up World, *Questions of International Law*, *Zoom-in [QIL]* 2016, 5–15.
- van Zeben, Josephine*, Establishing a Governmental Duty of Care for Climate Change Mitigation: Will Urgenda Turn the Tide?, *Transnational Environmental Law [TEL]* 2015, 339–57.
- Verheyen, Roda/Schayani, Kilian*, Der globale Klimawandel als Hindernis bei der Vorhabengenehmigung: Entscheidungsbesprechung zum Urteil „Heathrow Airport“ und Einordnung in die internationale Rechtsprechung, *Zeitschrift für Umweltrecht [ZUR]* 2020, 412–420.
- Verschuuren, Jonathan*, The State of the Netherlands v Urgenda Foundation: The Hague Court of Appeal Upholds Judgment Requiring the Netherlands to Further Reduce its Greenhouse Gas Emissions, *Review of European, Comparative & International Environmental Law [RECIEL]* 2019, 94–98.
- von Stein, Jana*, The Engines of Compliance, in: *Dunoff, Jeffrey L./Pollack, Mark A.* (Hrsg.), *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of the Art*, u. a. New York 2013, 477–501.
- von Unger, Moritz*, Rechtsform und Prozess: Klimaverträge nach Kyoto, *Archiv des Völkerrechts [AVR]* 2012, 450–474.
- Voigt, Christina*, The Paris Agreement: What Is the Standard of Conduct for Parties?, *Questions of International Law*, *Zoom-in [QIL]* 2016, 17–28.
- Voland, Thomas*, Zur Reichweite von Menschenrechten im Klimaschutz: Wäre die „Urgenda-Entscheidung“ auch im deutschen Recht zu erwarten?, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht [NVwZ]* 2019, 114–120.
- Viñuales, Jorge*, The Paris Climate Agreement: An Initial Examination, Parts I–III, Blogbeiträge vom 7./8. Februar 2016, *EJIL:Talk!* – Blog of the European Journal of International Law, <https://www.ejiltalk.org/the-paris-climate-agreement-an-initial-examination-part-iii-of-iii/>.

- Wegener, Bernhard W., Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss?, Klimaklagen testen die Grenzen des Rechtsschutzes, Zeitschrift für Umweltrecht [ZUR] 2019, 3–13.*
- Wegener, Lennart, Can the Paris Agreement Help Climate Change Litigation and Vice Versa?, Transnational Environmental Law [TEL] 2020, 17–36.*
- Weikmans, Romain/van Asselt, Harro/Timmons Roberts, J., Transparency Requirements under the Paris Agreement and their (Un)likely Impact on Strengthening the Ambition of Nationally Determined Contributions (NDCs), Climate Policy 2020, 511–526.*
- Winkler, Harald, Mitigation (Article 4), in: Klein, Daniel R./Carazo Ortiz, María Pía/Doelle, Meinhard/Bulmer, Jane/Higham, Andrew (Hrsg.), The Paris Climate Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary, Oxford 2017, 227–262.*
- Winter, Gerd, Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatstheoretische Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, Zeitschrift für Umweltrecht [ZUR] 2019, 259–271.*
- Will, Ulrike, Differentiation in the NDCs to the Paris Agreement – A Legal and Empirical Analysis, Carbon & Climate Law Review [CCLR] 2022, 56–72.*
- Wolfrum, Rüdiger, Obligation of Result Versus Obligation of Conduct: Some Thoughts About the Implementation of International Obligations, in: Arsanjani, Mahnoush H./Cogan, Jacob/Sloane, Robert/Wiessner, Siegfried (Hrsg.), Looking to the Future – Essays on International Law in Honor of W. Michael Reisman, Leiden 2010, 363–383.*
- Zahar, Alexander, Collective Obligation and Individual Ambition in the Paris Agreement, Transnational Environmental Law [TEL] 2019, 1–24.*
- Zengerling, Cathrin, Städte im polyzentrischen Klimaschutzregime – Verantwortlichkeit ohne Rechtsverbindlichkeit, Zeitschrift für Umweltrecht [ZUR] 2020, 3–12.*
- Zhao, Yue/Lyu, Shuang/Wang, Zhu, Prospects for Climate Change Litigation in China, Transnational Environmental Law [TEL] 2019, 349–377.*
- Zihua, Gu/Voigt, Christina/Werksman, Jacob, Facilitating Implementation and Promoting Compliance With the Paris Agreement Under Article 15: Conceptual Challenges and Pragmatic Choices, Climate Law 2019, 65–100.*

Verzeichnis sonstiger Quellen

Internationale Verträge, Erklärungen & Berichte

Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*), BGBl. 1952 II S. 685 / BGBl. 2002 II S. 1054 [im Text: Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK].

Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 9.5.1992 (United Nations Framework Convention on Climate Change), BGBl 1993 II, S. 1784 (United Nations, Treaty Series, Band 1771, S. 107) [im Text: Klimarahmenkonvention].

Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11.12.1997 (*Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*), BGBl 2002 II, S. 967 (United Nations, Treaty Series, Band 2303, S. 162) [im Text: Kyoto Protokoll].

Übereinkommen von Paris vom 12.12.2015 (*Paris Agreement*), BGBl 2016 II, S. 1082 (United Nations, Treaty Series, Band 3156) [im Text: Pariser Abkommen].

*

UNFCCC, Copenhagen Accord, Decision 2/CP.15, FCCC/CP/2009/11/Add.1, 30.3.2010.

UNFCCC, Cancun Agreements, Decision 1/CP.16, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15.3.2011.

UNFCCC, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol at its fifteenth session, Decision 1/CMP.6, FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1, 15.3.2011.

UNFCCC, Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, Decision 1/CP.17, FCCC/CP/2011/9/Add.1, 15.3.2012.

UNFCCC, Amendment to the Kyoto Protocol pursuant to its Article 3, paragraph 9 (the Doha Amendment), Decision 1/CMP.8, FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1, 28.2.2013.

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

UNFCCC, Adoption of the Paris Agreement [im Text: Pariser Begleitbeschluss], Decision 1/CP.21, FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29.1.2016.

UNFCCC, 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.

UNFCCC, 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.

UNFCCC, Further Guidance in Relation to the Mitigation Section of Decision 1/CP.21 [im Text: NDC-Leitlinien], Decision 4/CMA.1, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, 19.3.2019.

UNFCCC, 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, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, 19.3.2019.

UNFCCC, 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.

UNFCCC, 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.

UNFCCC, 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 [im Text: Artikel 15-Richtlinien], Decision 20/CMA.1, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, 19.3.2019.

UNFCCC, 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.

UNFCCC, Chile Madrid Time for Action, Decision 1/CP.25, FCCC/CP/2019/13/Add.1, 16.3.2020.

UNFCCC, Glasgow Climate Pact, Decision 1/CMA.3, CCC/PA/CMA/2021/10/Add.1, 8.3.2022.

UNFCCC, 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.

UNFCCC, Sharm el-Sheikh Implementation Plan, Decision 1/CMA.4, FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.1, 17.3.2023.

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

UNFCCC, Nationally Determined Contribution [der jeweiligen Vertragspartei], NDC Registry, <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/All.aspx>.

*

International Law Commission, Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Report of the International Law Commission on the Work of Its Fifty-third Session, UN Doc. A/56/10 (2001).

International Law Commission, 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.

OECD, Climate Change Mitigation: Policies and Progress, Paris 2015.

Verzeichnis sonstiger Quellen

- IPCC, Summary for Policymakers, in: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Special Report 2018], Cambridge/New York 2018.
- IPCC, Summary for Policymakers, in: Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Sixth Assessment Report – Mitigation], Cambridge/New York 2022.
- UNEP, The Status of Climate Change Litigation: A Global Review, Nairobi 2017.
- UNEP, Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review, Nairobi 2020.
- UNEP, Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review, Nairobi 2023.
- UNEP, Emissions Gap Report 2021: The Heat Is On – A World of Climate Promises Not Yet Delivered – Executive Summary, Nairobi 2021.
- UNEP, Emissions Gap Report 2024: No more hot air ... please! – Executive Summary, Nairobi 2024.
- UNFCCC, Synthesis Report on the Aggregate Effect of the Intended Nationally Determined Contributions, Note by the Secretariat, FCCC/CP/2015/7, 30.10.2015.
- UNFCCC, Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement – Synthesis Report by the Secretariat, FCCC/PA/CMA/2021/8, 17.9.2021.
- UNFCCC, Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement – Synthesis report by the Secretariat, FCCC/PA/CMA/2024/10, 28.10.2024.

Nationale und EU-Rechtsakte

Die nachfolgenden Rechtsakte sind, ggf. mit Übersetzung, in der Datenbank „Climate Change Laws of the World“ (<https://climate-laws.org/>) abrufbar.

- Chile*, Ley Marco de Cambio Climático, Gesetz 21.455 vom 30.5.2022.
- Deutschland*, Gesetz zu dem Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015, 28.09.2016, BGBl. II S. 1082.
- Deutschland*, Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), 12.12.2019, BGBl. I S. 2513, mit letzter Änderung im BGBl. I S. 3905.
- EU*, Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), ABl. L 243 vom 9.7.2021.
- Mexiko*, Ley General de Cambio Climático, Diario Oficial de la Federación 11.05.2022.
- Norwegen*, Lov om klimamål, LOV-2017-06-16-60, zuletzt geändert am 25.6.2021.
- Südafrika*, Climate Change Act, 2024, Government Gazette 23.7.2024, Band 709, Nr. 50966.
- Vereinigtes Königreich*, Climate Change Act 2008, 2008 c. 27.

Gerichtsentscheidungen

Committee on the Rights of the Child (Ausschuss für Kinderrechte), *Chiara Sacchi et al.*, 22.9.2021, CRC/C/88/D/107/2019.

Human Rights Committee (Menschenrechtsausschuss), *Daniel Billy et al.*, 22.9.2022, CCPR/C/135/D/3624/2019.

International Court of Justice (Internationaler Gerichtshof), 22.12.1986, *The Frontier Dispute (Burkina Faso v. Republic of Mali)*, ICJ Rep. 1986, 554.

International Court of Justice (Internationaler Gerichtshof), 20.12.1974, *Nuclear Tests (Australia v. France und New Zealand v. France)*, ICJ Rep. 1974, 253.

International Court of Justice (Internationaler Gerichtshof), Advisory Opinion, 23.07.2025 – *Obligations of States in respect of Climate Change*, General List No. 187, abrufbar unter: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>.

International Tribunal for the Law of the Sea, Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (COSIS), Advisory Opinion, 21.05.2024, ITLOS Case No. 31, abrufbar unter: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_corr.pdf.

Inter-American Court of Human Rights, Climate Emergency and Human Rights, Advisory Opinion OC-32/25, 29.05.2025, abrufbar unter: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_32_en.pdf.

Permanent Court of International Justice (Ständiger Internationaler Gerichtshof), 5.4.1933, *Legal Status of Eastern Greenland (Denmark v. Norway)*, PCIJ Ser. A/B 53 (1933), 22.

*

Die im Folgenden chronologisch aufgeführten Entscheidungen sind, ggf. mit Übersetzung, in der „Climate Change Litigation Database“ des Sabin Center for Climate Change Law (www.climatecaselaw.com) abrufbar.

U.S. Supreme Court (USA), *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*, 2.4.2007, 549 U.S. 497 (2007) [*Massachusetts v. EPA*].

Rechtsbank Den Haag (Niederlande), *Stichting Urgenda v. De Staat der Niederlanden*, 24.6.2015, C/09/456689, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196 [*Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*].

District Court of Oregon (USA), *Juliana et al. v. The United States of America et al.*, 10.11.2016, No. 6:15-cv-01517-TC [*Juliana v. United States*].

Bundesverwaltungsgericht (Österreich), 2.2.2017, W109 2000179-1/291E, ECLI:AT: BVWG:2017:W109.2000179.1.00 [*Vienna-Schwechat Airport Expansion*].

High Court of South Africa, Gauteng Division (Südafrika), 6.3.2017, Case 65662/16 [*EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs & others*].

Verfassungsgerichtshof (Österreich), 29.6.2017, E 875/207 und E 886/2017 [*Vienna-Schwechat Airport Expansion*].

Verzeichnis sonstiger Quellen

- High Court of New Zealand (Neuseeland), Thomson v. Minister for Climate Change Issues, 2. 11. 2017, CIV 2015-485-919 [2017] NZHC 733 [*Thomson v. Minister for Climate Change Issues*].
- Lahore High Court (Pakistan), 25. 1. 2018, W.P. No. 25501/2015 [*Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan*].
- Corte Suprema de Justicia (Kolumbien), 5. 4. 2018, STC4360-2018 [*Future Generations v. Ministry of the Environment and Others*].
- High Court of Justice (Vereinigtes Königreich), 20. 7. 2018, [2018] EWHC 1892 [*Plan B Earth and Others v. The Secretary of State for Business, Energy, and Industrial Strategy*].
- Gerechtshof Den Haag (Niederlande), Stichting Urgenda v. De Staat der Niederlanden, 9.10.2018, 200.178.245/01, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 [*Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*].
- Bundesverwaltungsgericht (Schweiz), Verein KlimaSeniorinnen Schweiz gegen Eidgenössisches Departement für Umwelt, 27. 11. 2018, Verkehr, Energie und Kommunikation, A-2992/2017 [*Association of Swiss Senior Women for Climate Protection v. Federal Department of the Environment Transport, Energy and Communications and Others*].
- National Green Tribunal (Indien), Ridhima Pandey v. Union of India, 15. 1. 2019, Nr. 187/2017 [*Pandey v. India*].
- Land and Environment Court, New South Wales (Australien), 2. 2. 2019, [2019] NSW LEC 7 [*Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning*].
- High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (Vereinigtes Königreich), 1. 5. 2019, [2019] EWHC 1070 [*Friends of the Earth and Others v. Secretary of State for Transport*].
- Gericht der Europäischen Union (EU), Armando Carvalho et al. gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 8. 5. 2019, ECLI:EU:T:2019:324 [*Armando Ferrao Carvalho and Others v. The European Parliament and the Council*].
- High Court (Irland), Friends of the Irish Environment CLG v. The Government of Ireland, Ireland and the Attorney General, 19. 9. 2019, 2017 No. 793 JR [*Friends of the Irish Environment v. Ireland*].
- Verwaltungsgericht Berlin (Deutschland), 31. 10. 2019, 10 K 412.18, auch in NVwZ 2020, 1289 [*Family Farmers and Greenpeace Germany v. Germany*].
- Hoge Raad (Niederlande), Stichting Urgenda v. De Staat der Niederlanden, 20. 12. 2019, 19/00135, ECLI:NL:HR:2019:2006 [*Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*].
- United States Court of Appeals for the Ninth Circuit (USA), Juliana et al. v. the United States et al., 17. 1. 2020, No. 18-36082 D.C. No. 6:15-cv-01517- [*Juliana v. United States*].
- Borgarting Lagmannsrett (Norwegen), 23. 1. 2020, 18-060499ASD-BORG/03 [*Greenpeace Nordic Ass'n v. Ministry of Petroleum and Energy*].
- Court of Appeal (Vereinigtes Königreich), 27. 2. 2020, [2020] EWCA Civ 214 [*Friends of the Earth and Others v. Secretary of State for Transport*].
- Bundesgericht (Schweiz), Verein KlimaSeniorinnen Schweiz gegen Eidgenössisches Departement für Umwelt, 5. 5. 2020, 1C_37/2019 [*Association of Swiss Senior Wo-*

men for Climate Protection v. Federal Department of the Environment Transport, Energy and Communications and Others].

The Supreme Court (Irland), Friends of the Irish Environment CLG v. The Government of Ireland, Ireland and the Attorney General, 31.7.2020, Appeal No: 205/19 [*Friends of the Irish Environment v. Ireland*].

High Court of South Africa, Gauteng Division (Südafrika), 19.11.2020, 21559/2018 [*EarthLife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs & others*].

Conseil d'État (Frankreich), 19.11.2020, N° 427301, ECLI:FR:CECHR:2021:427301. 20210701 [*Commune de Grande-Synthe v. France*].

The Supreme Court (Vereinigtes Königreich), R. v. Heathrow Airport Ltd., 16.12.2020, [2020] UKSC 52 [*Friends of the Earth and Others v. Secretary of State for Transport*].

Høyesterett (Norwegen), 22.12.2020, 20-051052SIV-HRET [*Greenpeace Nordic Ass'n v. Ministry of Petroleum and Energy*].

Tribunal Administratif de Paris (Frankreich), 3.2.2021, N° 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1 [*Notre Affaire à Tous and Others v. France*].

Bundesverfassungsgericht, Erster Senat (Deutschland), 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, auch in BVerfGE 157, 30-177 [*Neubauer, et al. v. Germany*].

Gerichtshof der Europäischen Union (EU), Armando Carvalho et al. gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, 25.5.2021, C-565/19 P, ECLI:EU:C:2021:252 [*Armando Ferrao Carvalho and Others v. The European Parliament and the Council*].

Rechtbank Den Haag (Niederlande), 26.5.2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5339 [*Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc.*].

Federal Court of Australia (Australien), 27.5.2021, Sharma by her litigation representative Sister Marie Brigid Arthur v. Minister for the Environment, [2021] FCA 560 [*Sharma and others v Minister for the Environment*].

Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, Section Civile (Belgien), 17.6.2021, 2015/4585/A [*VZW Klimaattaak v. Kingdom of Belgium, et al.*].

Conseil d'État (Frankreich), 1.7.2021, N° 427301 [*Commune de Grande-Synthe v. France*].

Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (Ciudad de Mexico) (Mexiko), 21.9.2021, RA INC 81/2021 [*Greenpeace v. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático and Others*].

Tribunal Administratif de Paris (Frankreich), Entscheidung vom 14.10.2021, Nr. 1904967-1904968-1904972-1904976 [*Notre Affaire à Tous and Others v. France*].

Federal Court of Australia (Australien), 15.3.2022, Sharma by her litigation representative Sister Marie Brigid Arthur v. Minister for the Environment, [2022] FCAFC 35 [*Sharma and others v Minister for the Environment*].

Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (Ciudad de Mexico), Entscheidung vom 15.12.2022, Amparo en Revisión 159/2022 [*Greenpeace v. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático and Others*].

Verzeichnis sonstiger Quellen

- Court d'appel Bruxelles (Belgien), Urteil vom 30.11.2023, 2021/AR/1589, 2022/AR/737 und 2022/AR/891 [*VZW Klimaatzaak v. Kingdom of Belgium et al.*].
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *KlimaSeniorinnen v. Schweiz*, Urteil vom 9.4.2024, Nr. 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD00536 0020.
- Constitutional Court of Korea, Entscheidung vom 29.8.2024, 2020Hun-Ma389, [*Do-Hyun Kim et al. v. South Korea*].
- Supreme Court of the United States (USA), Entscheidung vom 24.3.2025 – No. 24-645 [*Juliana v. United States*].