

Einleitung

Vor mehr als dreißig Jahren, im Jahr 1992, legte sich die globale Staatengemeinschaft rechtlich auf das gemeinsame Ziel „die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird“ (Artikel 2 der Klimarahmenkonvention) fest und verpflichtete entwickelte Länder dazu „nationale Politiken [zu beschließen] und [...] entsprechende Maßnahmen zur Abschwächung der Klimaänderungen [zu ergreifen]“ (Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a der Klimarahmenkonvention). Für eine Präzisierung der Ziele und Verpflichtungen 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 Annäherung an das Endziel der Rahmenkonvention völkerrechtlich näher zu bestimmen. Statisch und rechtsverbindlich quantifizierte Reduktionsbeiträge 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/Oppheimer, *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 ‚zweifelhaft‘ 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/>.

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. Eindrucksvolleres 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 unwahrscheinlichere 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/Oppenheimer*, 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, 48 f.; *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 Effektivierung 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 Effektivierung.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 Effektivierung 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 effektiert 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 Befolgungsfrage 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 Effektivierungsmechanismen 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, 18 f.

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

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, 70 f.

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 Effektivierung der im vorangegangenen Kapitel bestimmten Zielverpflichtungen generiert.

Das DRITTE KAPITEL betrachtet die typischerweise zur Rechtsdurchsetzung angestregten 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 Effektivierung 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.

