

Internationales Klimaschutzrecht und seine Umsetzung in Europa

I. Klimaschutz als wechselbezügliches Mehrebenenregime

„Als Klimaschutzgebot hat Art. 20a GG eine internationale Dimension. Der nationalen Klimaschutzverpflichtung steht nicht entgegen, dass der globale Charakter von Klima und Erderwärmung eine Lösung der Probleme des Klimawandels durch einen Staat allein ausschließt. Das Klimaschutzgebot verlangt vom Staat international ausgerichtetes Handeln zum globalen Schutz des Klimas und verpflichtet, im Rahmen internationaler Abstimmung auf Klimaschutz hinzuwirken. Der Staat kann sich seiner Verantwortung nicht durch den Hinweis auf die Treibhausgasemissionen in anderen Staaten entziehen.“¹

In diesem Zitat aus dem zweiten Leitsatz des spektakulären Klimaschutz-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März dieses Jahres wird deutlich, dass der Klimaschutz auch rechtlich längst ein internationales Phänomen geworden ist. Das Klimaschutzrecht, letztlich aber der gesamte Schutz der planetarischen Umwelt, stellt mittlerweile ein Referenzgebiet dar, auf dem Internationalisierung und Europäisierung des öffentlichen Rechts besonders weit fortgeschritten sind, weil die umfassende Interdependenz der Umwelt zu staatenübergreifenden Lösungen drängt.² Klimaschutzrecht gilt als geradezu mustergültiger Anwendungsfall eines rechtlichen Mehrebenensystems, in dem internationale und supranationale Vorgaben durch nationale und regionale Rechtsakte bis hin zu den Klimaschutzgesetzen der Länder und Rechtsakten der Kommunen konkretisiert, ergänzt und umgesetzt werden.³ In dieser Normkaskade bildet das internationale Klimaschutzrecht gleichsam die Pyramiden spitze, dessen Umsetzung in Europa eine Zwischenebene und das nationale Klimaschutzrecht die Ebene der Implementierung oder Umsetzung, sodass am Ende die Weichenstellungen der internationalen Klimaschutzpolitik effektiv

¹ BVerfG, NJW 2021, 1723, Leitsatz 2c und näher S. 1732 Rn. 149.

² In diesem Sinne bereits *Ruffert*, Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht, 2004, S. 12 f.

³ Entsprechende Darstellungen liefern etwa *Durner*, AVR 37 (1999), 357 ff.; *Saurer*, NVwZ 2017, 1574 ff.; *Ziehm*, ZUR 2018, 339 ff.; *Schlacke*, EnWZ 2020, 355 ff.

das Verhalten vor Ort beeinflussen.⁴ Längst stellt diese Pyramide aber auch nicht mehr nur ein hierarchisches Top-down-Modell, sondern einen in sich verflochtenen Normkomplex dar,⁵ in dem am Ende freilich auch der juristischen Auslegungskunst keine Grenzen mehr gesetzt sind. So interpretiert das Bundesverfassungsgericht die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG im Lichte der internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik, fordert aber zugleich, diese Verpflichtungen auch im Lichte des Art. 20a GG zu erfüllen.⁶

Das Bild dieser Kaskade hat auch historisch eine hohe Überzeugungskraft, weil ein Großteil der maßgeblichen Bestimmungen des heutigen Klimaschutzrechts vor 30 Jahren durch die Rio-Konferenz und das dort verabschiedete Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen von 1992 angestoßen wurde.⁷ Die historische Vorreiterrolle und der damit verbundene prägende Einfluss des Völkerrechts für den Klimaschutz sind auf gewisse Weise auch selbst bereits ein Stück weit ein historisches Narrativ der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts. Ein großer Teil der klimapolitisch engagierten Kommunen suchte damals durch Erarbeitung einer eigenen Agenda 21 bereits begrifflich den Anschluss an die Rio-Konferenz von 1992.⁸ Mit der Ernüchterung angesichts der eher dürftigen Erfolge der Versuche, die allgemein konsentierten Ziele des Rahmenübereinkommens im Zuge der Rio-Nachfolgeprozesse durch verbindlichere und konkretere Pflichten zu unterlegen, hat das Völkerrecht jedoch einen Teil seiner Orientierungskraft eingebüßt.

Dementsprechend hat sich auch das europäisierte Klimaschutzrecht in seinen Inhalten von seinen völkerrechtlichen Ursprüngen längst gelöst und wird vielfach sogar als eigenes Teilgebiet des nationalen Umweltrechts anerkannt.⁹ Eine einigermaßen trennscharfe Abgrenzung ist freilich kaum möglich: Sowohl auf nationaler wie auch auf supranationaler Ebene bedient sich der Gesetzgeber ganz unterschiedlicher instrumenteller Ansätze und verwirklicht diese in einer Fülle verschiedenster Regelungskomplexe.¹⁰ So zieht sich der Klimaschutz nicht nur durch das Energie- und Umweltrecht, sondern auch durch weite Teile des Bau- und Planungsrechts. Immer stärkeres Gewicht gewinnen auch Regelungen zur Anpassung an den Klimawandel.¹¹

⁴ Vgl. exemplarisch *Aust*, ZUR 2018, 656 ff. sowie zu der Anwendungsebene des „Klimaverwaltungsrechts“ nunmehr *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 ff.

⁵ Vgl. *Gärditz*, ZUR 2018, 663: „Vernetzungen, Permeabilisierung und Wechselwirkungen“ in dem Mehrebenensystem.

⁶ BVerfG, NJW 2021, 1723 (1740 Rn. 201 ff. und 1743 Rn. 213 ff.).

⁷ Vgl. statt vieler *Louka*, International Environmental Law, 2006, S. 32.

⁸ *Rösler*, Der Städtetag 10/1999, 20 ff. Desillusioniert dann aber bereits *Nolte*, Lokale Agenda 21 zwischen Wunsch und Wirklichkeit, 2006.

⁹ Siehe zur Diskussion etwa *Gärditz*, JuS 2008, 324 ff.

¹⁰ Näher dazu *Härtel*, Einführung in das Klimaschutzrecht, 2009; Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009; *Rodi/Sina*, Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, 2011; *Winkler*, Klimaschutzrecht, 2005.

¹¹ Dazu *Fischer*, Grundlagen und Grundstrukturen eines Klimawandelanpassungsrechts, 2013; vgl. auch *Verschuuren* (Hrsg.), Research Handbook On Climate Change Adaptation Law, 2013; *Kloepfer*, EurUP 2018, 34 (40 f.).

Klimaschutzrecht ist letztlich auf allen regelungstechnischen Ebenen ein typisches Querschnittsrechtsgebiet.¹²

II. Vorgaben des internationalen Klimaschutzrechts

Obwohl das Völkerrecht den historischen Ausgangspunkt des gesamten Klimaschutzrechts darstellt, ist es über drei Jahrzehnte nur begrenzt gelungen, für die Bewältigung des Problems angemessene international abgestimmte Lösungen zu finden.

1. Klimarelevante Vorgaben des Völkergewohnheitsrechts

a) Hohe Bedeutung gewohnheitsrechtlicher Argumente im klimapolitischen Diskurs

Es entspricht einem allgemeinen Entwicklungstrend der Erzeugung des Umweltvölkerrechts, dass die Staaten sich vielfach zunächst nur auf abstrakte rechtliche Leitprinzipien verständigen, die sich dann oft als konkretisierungsfähige Grundnormen späterer Übereinkommen erwiesen haben; die Rechtsentwicklung führt also meist von abstrakten, im Gewohnheitsrecht anerkannten oder auch als bloßes Soft Law anzusehenden Leitprinzipien hin zu detailliertem Vertragsrecht.¹³ Eine solche Konkretisierung ist im Bereich des Klimaschutzrechts nur begrenzt und im Wesentlichen nur prozedural¹⁴ gelungen, ohne dass wirklich greifbare materielle Verhaltenspflichten entstanden sind. Verständlicherweise werden daher angesichts der unzureichenden völkervertraglichen Erfolge die Lösungen heute zunehmend wieder im Gewohnheitsrecht selbst gesucht.¹⁵ Abstrakt betrachtet existieren nämlich für Umweltverschmutzungen zwischen benachbarten Staaten mit dem nachbarrechtlichen Schädigungsverbot und der korrespondierenden Staatenverantwortlichkeit gewohnheitsrechtliche Grundsatznormen, die ein rechtliches und konzeptionelles Gerüst für die Auslegung des Völkervertragsrechts lie-

¹² Koch, NVwZ 2011, 641 (642); Rodi/Sina, Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, 2011, S. 19.

¹³ Vgl. dazu besonders J. Friedrich, International Environmental „Soft Law“, 2013, S. 143 ff. sowie bereits die Abfolge bei Birnie, British Journal of International Studies 1977, 169 (175): „identification of general principles“, „crystallization of new customs“ und „international treaties and conventions“.

¹⁴ So der Befund bei Gärditz, ZUR 2018, 663 (664 und 669).

¹⁵ Exemplarisch für diese Strategie die Erläuterungen bei Frank, NVwZ-Extra 11/2014, 1 (8): „Scheitern dagegen die Bemühungen zu einer übergreifenden Regelung der von den einzelnen Staaten zu erbringenden Beiträge zum Klimaschutz, dann gelten die allgemeinen Regeln des gewohnheitsrechtlichen Völkerumweltrechts. Die obige Untersuchung ... soll aber auch zeigen, dass es durchaus rechtlich Ansatzpunkte zur Begründung völkerrechtlicher Präventions- und Schadensersatzansprüche durch den Klimawandel nachteilig betroffener Staaten gibt.“

fern und zugleich die Lücken des Vertragsrechts ausfüllen können, wo Staaten an die maßgeblichen Übereinkommen nicht gebunden sind oder diese keine spezifischen Vorgaben enthalten.¹⁶

b) Das Schädigungsverbot und weitere einschlägige Gewohnheitsrechtssätze

Im Zentrum steht das seit dem *Trail Smelter-Fall*¹⁷ zunächst nur nachbarlich, dann jedoch in ständiger Rechtsprechung des IGH auch in globaler Sicht als Völkergewohnheitsrecht anerkannte¹⁸ Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltschädigungen.¹⁹ Nach der heute maßgeblichen allgemeinen Formulierung dieses Rechtsgedankens in Grundsatz 2 der Stockholm-Erklärung²⁰ sind die Staaten demnach dafür verantwortlich, dass „Tätigkeiten unter ihrer Hoheitsgewalt oder Kontrolle der Umwelt anderer Staaten oder Gebiete jenseits der Grenzen des Bereichs nationaler Hoheitsbefugnisse keinen Schaden zufügen“. In dieser Fassung haben die meisten nachfolgenden umweltbezogenen Übereinkommen in ihren Präambeln das Schädigungsverbot zitiert und bestätigt.²¹ Das präventiv wirkende völkerrechtliche Verbot begründet eine Grundsatzpflicht, Zerstörungen der natürlichen Umwelt nach Maßgabe der im Staatenverkehr erforderlichen Sorgfalt zu verhindern oder jedenfalls zu reduzieren; ein schuldhafter Verstoß dagegen führt – jedenfalls im Falle grenzüberschreitender Schädigungen – zur Haftung des betreffenden Staates, der sog. Staatenverantwortlichkeit, die es dem betroffenen Staat ermöglicht, seine eigenen Schäden sowie die Schäden seiner Staatsangehörigen gegenüber dem Schädiger geltend zu machen.²² Zu dieser Grundsatzpflicht hinzu treten – in ihrem Inhalt wie in ihrer Gewohnheitsrechtsqualität allerdings umstritten – als weitere maßgebliche Grundsätze das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung und das Vorsorgeprinzip.²³

¹⁶ Näher *Proelß*, in: ders. (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2017, S. 3. Abschn. Rn. 7 ff. und zusammenfassend *von Arnould*, Völkerrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 89 ff.

¹⁷ *Trail Smelter Arbitral Tribunal*, 33 AJIL 1939, 182 ff. und 35 AJIL 1941, 684 ff.

¹⁸ IGH, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory opinion, ICJ Reports 1996, 226 (241 f.); *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungary v. Slovakia), Judgment, ICJ Reports 1997, 7 (41); *Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay* (Argentina v. Uruguay), Judgment, ICJ Reports 2010, 14 (56 f.); *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River* (Nicaragua v. Costa Rica), Judgment, ICJ Reports 2015, 665 (711 f.).

¹⁹ Umfassend dazu *Bäumler*, Das Schädigungsverbot im Völkerrecht, 2017; zuvor etwa *Epiney*, AVR 33 (1995), 309 ff. und aus der allgemeinen Literatur *Birmie/Boyle/Redgwell*, *International Law and the Environment*, 3. Aufl. 2009, S. 89 ff.; *Sands/Peel*, *Principles of International Environmental Law*, 4. Aufl. 2018, S. 206 ff.

²⁰ Zu diesem Dokument *Sands/Peel*, *Principles of International Environmental Law*, 4. Aufl. 2018, S. 29 ff.

²¹ Vgl. ganz beispielhaft etwa Absatz 3 der Präambel des Wiener Übereinkommens zum Schutz der Ozonschicht vom 22. März 1985, BGBl. II Nr. 34 vom 28.09.1988, S. 901.

²² Näher dazu *Schmalenbach*, in: *Proelß* (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2017, 7. Abschn. Rn. 3 ff.

²³ Auch dazu *Sands/Peel*, *Principles of International Environmental Law*, 4. Aufl. 2018, S. 217 ff.

c) Übertragung dieser Gewohnheitsrechtssätze auf den Klimawandel?

Mit diesen Leitprinzipien finden sich rechtliche Leitplanken, die abstrakt betrachtet auch auf Klimaschäden übertragbar erscheinen und aus denen progressive Entscheidungskader wie jene des Bundesverfassungsgerichts mit wenig Mühe auch konkrete Handlungsmaßstäbe ableiten können. Aus diesen Gründen wurde im Schrifttum immer wieder versucht, unter Rekurs auf das allgemeine Schädigungsverbot und die erwähnten Grundprinzipien, aber auch auf die universellen Menschenrechte²⁴ oder sonstige allgemeine Rechtsgrundsätze ungeschriebene völkerrechtliche Pflichten zur Reduktion von Treibhausgasen zu konstruieren²⁵ bzw. wegen bereits eingetretener Schäden eine Staatenverantwortlichkeit der Industriestaaten zu erstreiten.²⁶ *Jörg Lücke* entdeckte beispielsweise bereits vor einem Vierteljahrhundert als allgemeinen Rechtsgrundsatz ein „universalverfassungsrechtliches Umweltschutzgebot“, aus dem sich die Pflicht aller Staaten ergebe, „ihre anthropogenen Treibhausgasemissionen unverzüglich auf ein klimaverträgliches Niveau zu reduzieren“.²⁷

Ähnliche völkerrechtlich inspirierte Konstruktionen finden sich auch im innerstaatlichen Recht.²⁸ Das Bundesverfassungsgericht hat das Schädigungsverbot zwar entgegen der einvernehmlichen Sicht aller Beteiligten²⁹ nicht explizit zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG erklärt,³⁰ jedoch die Existenz grenzüberschreitender Schutzpflichten wegen grenzüberschreitender Umweltauswirkungen anerkannt und die zwischenstaatliche Verpflichtung damit faktisch in eine (konkret nicht als verletzt angesehene) völkerrechtlich angereicherte grundrechtliche Schutzpflicht integriert.³¹ In Parallele dazu wird zudem in-

²⁴ So etwa *Blau*, *The Paris Agreement. Climate Change, Solidarity, and Human Rights*, 2017, S. 57 ff.; *Burkett*, *University of Hawai'i Law Review* 35 (2013), 633 (646 ff.) sowie die Beiträge bei *Quirico/Boumghar* (Hrsg.), *Climate Change and Human Rights*, 2016. Vgl. auch die Studie von *Christiansen*, *Climate Conflicts – A Case of International Environmental and Humanitarian Law*, 2016, die zu dem Ergebnis gelangt, dass jedenfalls die kriegsvölkerrechtlichen Umweltschutzpflichten auch gegenüber dem Treibhauseffekt Anwendung finden; allgemeiner zum umweltbezogenen Menschenrechtsschutz *Beyerslin*, *ZaöRV* 65 (2005), 525 ff. sowie die Beiträge bei *Boer* (Hrsg.), *Environmental Law Dimensions of Human Rights*, 2015.

²⁵ Exemplarisch *Bodansky/Brunnée/Rajamani*, *International Climate Change Law*, 2017, S. 40 ff.; *Frank/Schwarte*, *ZUR* 2014, 643 ff.; *Frank*, *NVwZ– Extra* 22/2016, 1 ff.; allgemeiner *Schröter*, *Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts und ihr Beitrag zur Eindämmung des Klimawandels*, 2015; vgl. dazu auch *Wegner*, *ZUR* 2019, 3 ff.

²⁶ Vgl. etwa *Verbeyen*, *Climate Change Damage and International Law*, 2005, S. 225 ff.; *Frank*, *NVwZ– Extra* 11/2014, 1 ff.; bilanzierend *Kloepfer/Neugärtner*, in: *Kahl/Weller* (Hrsg.), *Climate Change Litigation*, 2021, S. 21 ff.

²⁷ *Lücke*, *AVR* 35 (1997), 1 (20).

²⁸ Vgl. nur *Riddell*, in: *Quirico/Boumghar* (Hrsg.), *Climate Change and Human Rights*, 2016, S. 53 ff.

²⁹ BVerfG, Beschluss vom 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., Rn. 84 und 87 (insoweit in den bislang publizierten Fassungen nicht abgedruckt.).

³⁰ Vgl. zu dieser Frage der innerstaatlichen Geltung des Schädigungsverbots *Durner*, in: *Landmann/Rohmer* (Begr.), *Umweltrecht, Umweltvölkerrecht*, 2015, Rn. 49 f.

³¹ Vgl. BVerfG, *NJW* 2021, 1723 (1732 Rn. 145 ff.).

nerstaatlich versucht, durch Berufung auf das zivile Haftungsrecht inländische Unternehmen für die Klimafolgen in Anspruch zu nehmen.³² Die niederländischen Gerichte – zuletzt der Hoge Raad, der den Staat im Dezember 2019 verurteilte, die Treibhausgasemissionen des Landes bis Ende 2020 im Vergleich zu 1990 um 25 % zu reduzieren – stützten dieses Ergebnis dabei vor allem auf die Europäische Menschenrechtskonvention.³³ Insgesamt zeigen die Gerichte somit eine zunehmende Bereitschaft zur Setzung klimapolitischer Signale bis hin zu offenen Rechtsfortbildungen,³⁴ weil die Folgen des Klimawandels immer sichtbarer werden und zudem grundlegende Gerechtigkeitsfragen im Raum stehen.³⁵

d) Leistungsgrenzen des Gewohnheitsrechts gegenüber dem Klimawandel

Begründungstechnisch stoßen diese Bestrebungen jedoch zumindest im zwischenstaatlichen Bereich auf ein grundlegendes Dilemma: Erzeuger des Völkerrechts sind in erster Linie die Staaten selbst.³⁶ Auch das internationale Gewohnheitsrecht ist ein Spiegel der Wirklichkeit³⁷ und nach der Definition in Art. 38 Abs. 1 Buchst. b) IGH-Statut „Ausdruck einer allgemeinen, als Recht anerkannten Übung“ der Staaten. Zwar sind im Hinblick auf beide Elemente die erforderliche Qualität und Dauer des staatlichen Verhaltens hochumstritten.³⁸ Dennoch ist unübersehbar, dass das Verhalten der Staatengemeinschaft insgesamt bislang gerade nicht ausreicht, um der Bedrohung durch den Klimawandel hinreichend ef-

³² Vgl. in diesem Sinne OLG Hamm, ZUR 2018, 118 ff.; befürwortend etwa *Frank*, NVwZ 2018, 960 ff.; ablehnend z. B. *Wagner*, Klimahaftung vor Gericht, 2020. Umfassend zum Gesamtphänomen die Beiträge bei Lord/Goldberg/Rajamani/Brunnée (Hrsg.), *Climate Change Liability*. Transnational Law and Practice, 2012, sowie zuletzt bei Kahl/Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation*, 2021 und bei Alogna/Bakker/Gauci (Hrsg.), *Climate Change Litigation*. Global Perspectives, 2021.

³³ Näher dazu sehr skeptisch *Wegener*, ZUR 2019, 3 ff.; affirmativ hingegen *Groß*, NVwZ 2020, 337 ff.

³⁴ So charakterisiert den Klimabeschluss des BVerfG *Berkemann*, DÖV 2021, 701 ff. Bilanzierend zur Rolle der Gerichte insgesamt *Payandeh*, in: Kahl/Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation*, 2021, S. 21 ff.

³⁵ *Santarius*, APUZ 24/2007, 18 ff.; vgl. dazu vertiefend *Vanderheiden*, *Atmospheric Justice*. A Political Theory of Climate Change, 2008. Freilich bestätigt sich im Klimabereich erneut, dass eindeutige konsentrierte Maßstäbe für Gerechtigkeit nicht bestehen, sondern vielmehr verschiedene Ansätze und Theorien miteinander konkurrieren, vgl. nur die einzelnen Beiträge bei Klinsky/Brankovic (Hrsg.), *The Global Climate Regime and Transitional Justice*, 2018, und bei Jafry (Hrsg.), *Routledge Handbook of Climate Justice*, 2019.

³⁶ Prägnant *Graf Vitzthum*, in: ders./Proelß (Hrsg.), *Völkerrecht*, 8. Aufl. 2019, 1. Abschn. Rn. 6: Staaten als die „Herren der Völkerrechtsordnung“; vgl. zu konkurrierenden Begründungsansätzen von *Arnauld*, *Völkerrecht*, 4. Aufl. 2019, Rn. 5 ff.

³⁷ Dies verdeutlicht das prägnante Diktum von *James Crawford*: „International law is the art of creating normativity out of reality“, zitiert nach *Cottier*, in: ders. (Hrsg.), *Prospects of Common Concern of Humankind in International Law*, 2021, S. 3.

³⁸ Vgl. nur *Crawford*, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 9. Aufl. 2021, S. 21 ff.; *Dörr*, in: Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 7. Aufl. 2018, § 19 Rn. 6 ff. oder *Graf Vitzthum*, in: ders./Proelß (Hrsg.), *Völkerrecht*, 8. Aufl. 2019, 1. Abschn. Rn. 131 ff.

ektiv zu begegnen. Wenn aber tatsächlich bereits das bestehende Völkerrecht deutlich weiterreichende Klimaschutzmaßnahmen vorschreiben sollte, stellt sich die Frage, weshalb die Emissionen vieler Staaten weiter ansteigen und weshalb eine vertragliche Bestätigung dieser angeblich bereits bestehenden Pflichten über Jahrzehnte unmöglich war. Letztlich sollen mit all diesen Ansätzen durch zielgerichtete juristische Auslegungskunst die Staaten zu einem effektiven Klimaschutz gezwungen und Vorbehalte des Völkervertragsrechts wie auch des innerstaatlichen Rechts relativiert werden. Doch lässt sich auf diese Weise und gegen die zur innerstaatlichen Gesetzgebung berechtigten Staaten schwerlich verbindliches Völkerrecht begründen oder gar durchsetzen.³⁹

Ohnehin erscheinen die spärlichen Vorgaben des Gewohnheitsrechts letztlich zu unscharf und zu undifferenziert, um gegenüber einem komplexen Problem wie dem Klimawandel ein hinreichendes Maß an Verhaltenssteuerung zu ermöglichen. Dies gilt auch für die Sekundärebene des Rechts der Staatenverantwortlichkeit, das in Bereichen wie dem Klimaschutz nicht nur wegen des Kausalitätsnachweises und naturwissenschaftlicher Unsicherheiten beim Nachweis von Ursache und Wirkung sogenannter Summationsschäden an seine Grenzen stößt. Zudem spricht vieles dafür, dass auch die tatsächliche Autorität der Gerichte an Grenzen stößt, wo umfassende Transformationsprozesse rechtlich erzwungen werden sollen.⁴⁰ Ein Versuch der kleinen Inselstaaten, ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zu Fragen der Staatenverantwortlichkeit für Verstöße gegen eine allgemeine Pflicht zum Schutz des Weltklimas zu erwirken, scheiterte in der zurückliegenden Dekade.⁴¹ Auch die International Law Commission hat in ihren Arbeiten zum Recht der Staatenverantwortlichkeit die Frage von Schäden bislang vollständig ausgeklammert, die durch gewöhnliche wirtschaftliche Tätigkeit verursacht werden.⁴² Als hochtechnisierte Materie ist der Klimaschutz letztlich auf eine differenzierte Bewältigung mit Mitteln des Völkervertragsrechts angewiesen. Auch aus einer Steuerungsperspektive erfüllen erst hinreichend konkrete Vorgaben eine grundlegende Funktion des Rechts überhaupt, nämlich die, den Adressaten in komplexen Situationen Orientierung zu liefern und eine Entscheidungsfindung zu ermöglichen.⁴³

³⁹ Vgl. bereits *Kunig*, Berichte der DGVR 32 (1992), 9 (22 ff.).

⁴⁰ Der Klimabeschluss des BVerfG wirkt gerade in dieser Hinsicht eher unterbelichtet, vgl. dazu die Vergleiche zu anderen Gerichten in dem Beitrag von *Gelinsky/Fuchs*, VerfBlog v. 26.5.2021, abrufbar unter www.verfassungsblog.de/bitte-noch-mehr/ (zuletzt abgerufen am 5.10.2021).

⁴¹ Näher *Burkett*, University of Hawai'i Law Review 35 (2013), 633 (657 ff.).

⁴² Vgl. *Simlinger/Mayer*, in: Mechler u.a. (Hrsg.), Loss and Damage from Climate Change, 2018, S. 179 (188) m.w.N.

⁴³ Näher dazu *Kratochwil*, Rules, Norms, and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs, 1989, S. 10.

2. Das Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen

Die spezifisch klimabezogenen Vorgaben des Völkervertragsrechts bilden mittlerweile ein komplexes Gesamtregime.⁴⁴ Den übergreifenden Rechtsakt, das im Vorfeld der Rio-Konferenz 1992 verhandelte und dort unterzeichnete UN-Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen vom 9. Mai 1992,⁴⁵ ratifizierten nahezu alle Staaten. Bereits in diesem mittlerweile 30 Jahre alten Übereinkommen haben sich die Vertragsstaaten im Grundsatz darauf geeinigt, ihre Emissionen zu begrenzen und die Anpassung an die Auswirkungen zukünftiger Klimaänderungen zu fördern.⁴⁶ Das in Art. 2 definierte Endziel des Übereinkommens, die „Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau (...), auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird“, bildet bis heute einen Maßstab für alle nachfolgenden Anstrengungen der Staatengemeinschaft. Während über dieses Ziel grundlegende Einigkeit besteht und die Zielbestimmung von jeher bereits eine konkrete Aussagekraft transportiert, bleibt der Weg dorthin allerdings bis heute eine der seit Jahrzehnten ungelösten Fragen der internationalen Umweltpolitik.

Das Übereinkommen bestätigt in der Präambel sowie in Art. 3 die bereits erwähnten⁴⁷ einschlägigen Leitprinzipien, u. a. das Vorsorgeprinzip sowie die Notwendigkeit, eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Besonders wichtige Weichen stellte insoweit das für das gesamte Übereinkommen prägende Prinzip der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ der Staaten, das zwar in vieler Hinsicht begrüßenswert ist,⁴⁸ im Zuge seiner Umsetzung jedoch zu allzu stark differenzierten Rechtspflichten einzelner Staatengruppen führte⁴⁹ und die klimapolitischen Verhandlungen letztlich ihres Austauschcharakters⁵⁰ beraubte. Sowohl die entwickelten als auch die Entwicklungsländer nehmen in Art. 4 Abs. 1 eine Reihe allgemeiner Verpflichtungen auf sich: Alle Vertragsparteien müssen „nationale Mitteilungen“ erstellen und vorlegen, in denen ihre Treibhausgasemissionen nach „Quellen“ und der Abbau dieser Gase durch „Senken“ aufgeführt sind. Sie sollen zudem Programme zur Abschwächung des Klimawandels verabschieden und Strategien zur Anpassung an den Klimawandel entwickeln.

⁴⁴ Näher statt vieler *Louka*, International Environmental Law, 2006, S. 356 ff.

⁴⁵ BGBl. 1993 II, 1784 ff.; *Birnie/Boyle/Redgwell*, International Law and the Environment, 3. Aufl. 2009, S. 356 ff.

⁴⁶ Näher dazu *Bodansky/Brunnée/Rajamani*, International Climate Change Law, 2017, S. 118 ff.; *Jahrmarkt*, Internationales Klimaschutzrecht, 2016, S. 53 ff.; *Stoll/Krüger*, in: Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2017, 9. Abschn. Rn. 4 ff.

⁴⁷ Vgl. oben unter II. 1. b).

⁴⁸ Näher statt vieler *Cullet*, Differential Treatment in International Environmental Law, 2003; zur Bedeutung für das Klimaschutzrecht *Maguire*, Carbon & Climate Law Review (2013), 260 ff.

⁴⁹ Eingehend dazu *Bodansky*, Yale Journal of International Law 18 (1993), 451 (505 ff.).

⁵⁰ Grundlegend zu diesem Austauschmoment *Simma*, Das Reziprozitätselement beim Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge, 1972.

Die Industrieländer haben sich darüber hinaus in Art. 4 Abs. 2 verpflichtet, Anstrengungen zu unternehmen, um ihre Treibhausgasemissionen auf das Niveau von 1990 zurückzuführen. Diese Verpflichtungen sind indes bewusst zu allgemein formuliert und zu starken Bemühensvorbehalten unterworfen, um „harte“ und durchsetzbare völkerrechtliche Verhaltenspflichten zu begründen.⁵¹ Im Kern handelt es sich lediglich um eine politische Absichtserklärung. Stattdessen schafft das Rahmenübereinkommen in seinen Art. 7 ff. vor allem ein institutionelles Gefüge und ist inhaltlich auf weitere Konkretisierungen angewiesen (Art. 17), die sich an den naturwissenschaftlichen Befunden des Intergovernmental Panel on Climate Change orientieren sollen; das Panel unternimmt seitdem einen schwierigen Spagat zwischen objektiver Faktenermittlung und handlungsorientierter Politikberatung.⁵² Insgesamt begründet das Rahmenübereinkommen selbst letztlich jedoch keine greifbaren Verpflichtungen, die sich unmittelbar verhaltenssteuernd auswirken würden. Sein bleibender Erfolg ist letztlich vor allem die Institutionalisierung der internationalen Klimakooperation.⁵³

3. Das Kyoto-Protokoll

Als erste Konkretisierung dieser Art wurde 1997 das Protokoll von Kyoto unterzeichnet.⁵⁴ Die im Annex B des Protokolls aufgeführten Industriestaaten verpflichteten sich in dessen Art. 3, ihre Treibhausgasemissionen in dem – mittlerweile abgelaufenen – Zeitraum 2008 bis 2012 um insgesamt 5 % unter das Niveau von 1990 zu senken. Die einzelnen Länder übernahmen dabei jedoch nach dem erwähnten Prinzip der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ differenzierte, individuell ausgehandelte Reduktionspflichten, die mit ihrer spezifischen Situation begründet wurden, jedoch teilweise eher willkürlich erschienen.⁵⁵ Für die EU war eine Senkung der Emissionen um insgesamt 8 % vorgesehen, Russland und die Ukraine verpflichteten sich, ihr – ausgesprochen hohes –

⁵¹ Die maßgebliche Bestimmung lautet: „Jede dieser Vertragsparteien beschließt nationale Politiken und ergreift entsprechende Maßnahmen zur Abschwächung der Klimaänderungen, indem sie ihre anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen begrenzt und ihre Treibhausgassenken und -speicher schützt und erweitert. Diese Politiken und Maßnahmen werden zeigen, dass die entwickelten Länder bei der Änderung der längerfristigen Trends bei anthropogenen Emissionen in Übereinstimmung mit dem Ziel des Übereinkommens die Führung übernehmen, und zwar in der Erkenntnis, dass eine Rückkehr zu einem früheren Niveau anthropogener Emissionen von Kohlendioxid und anderen nicht durch das Montrealer Protokoll geregelten Treibhausgasen bis zum Ende dieses Jahrzehnts zu einer solchen Änderung beitragen würde; ...“. Vgl. dazu *Bodansky*, *Yale Journal of International Law* 18 (1993), 451 (515 f.); *Sands/Peel*, *Principles of International Environmental Law*, 4. Aufl. 2018, S. 304 f.

⁵² Näher zu dessen Rolle *Ruffert/Walter*, *Institutionalisiertes Völkerrecht*, 2. Aufl. 2015, Rn. 694 f.; *Bolle*, *Das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, 2011.

⁵³ Dazu *Stoll/Krüger*, in: *Proelß* (Hrsg.), *Internationales Umweltrecht*, 2017, 9. Abschn. Rn. 38 ff.

⁵⁴ BGBl. 2002 II, 967 ff.; *Beyerlin/Maraubn*, *International Environmental Law*, 2011, S. 160 ff.

⁵⁵ *Czarnecki*, *Verteilungsgerechtigkeit im Umweltvölkerrecht*, 2008, S. 155 ff.

Emissionsniveau von 1990 nicht zu überschreiten, China, Indien und den Entwicklungsländern wurden keinerlei Beschränkungen abverlangt.

Das Kyoto-Protokoll sollte nach seinem Art. 25 in Kraft treten, sobald mindestens 55 Staaten mit zusammengerechnet mehr als 55 % der Kohlenstoffdioxid-Emissionen das Abkommen ratifiziert hatten. Dies gelang erst 2005 nach zähen Verhandlungen mit der Ratifizierung durch Russland.⁵⁶ Obwohl auch das Kyoto-Protokoll verschiedene progressive Elemente und Regelungstechniken enthielt,⁵⁷ blieben seine Erfolge unzulänglich. Vor allem ermöglichte es keine universelle Mitwirkung aller relevanten Staaten am Klimaschutz: Schwellenländer mit gewaltigen CO₂-Emissionen wie China oder Indien wurden zu keinerlei Reduktionen verpflichtet. Die USA unterzeichneten zwar das Protokoll, ratifizierten es jedoch nicht, während Kanada 2011 seinen Ausstieg aus dem Abkommen erklärte.⁵⁸ Letztlich wurden die klimapolitischen Ziele des Kyoto-Protokolls so insgesamt massiv verfehlt.

Das vermutlich wichtigste und jedenfalls aus Sicht des Unionsrechts bis heute nachwirkende der im Kyoto-Protokoll geschaffenen neuartigen Instrumente des Klimaschutzes ist der Handel mit Emissionsrechten, der nach Art. 17 des Kyoto-Protokolls ein zusätzliches Element neben direkten Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasen darstellen sollte.⁵⁹ Die Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft war ursprünglich eine europäische Umsetzung dieser völkerrechtlichen Option.⁶⁰ Vermittelt über die Transformation durch Unionsrecht führte das Protokoll somit letztlich dazu, dass jeder einzelne erfasste Anlagenbetreiber das Umweltmedium Luft nicht mehr unbegrenzt nutzen kann,⁶¹ sondern beispielsweise in Deutschland einer Emissionsgenehmigung nach § 4 Abs. 1 TEHG bedarf, die den Besitz ausreichender Emissionszertifikate voraussetzt. Das damit geschaffene System einer mengenmäßigen Bewirtschaftung von Belastungskontingenten ist aus Sicht der Instrumentenwahl ein Meilenstein.⁶² Die Grundidee des Instruments besteht darin, den eigentlichen Zertifikatehandel der „unsichtbaren Hand“ der Marktkräfte zu überlassen, damit durch Modernisierungs- und

⁵⁶ *Kreuter-Kirchhof*, DVBl. (2005), 1552 ff.

⁵⁷ Näher *Kreuter-Kirchhof*, Neue Kooperationsformen im Umweltvölkerrecht, 2005, S. 111 ff.

⁵⁸ Näher dazu statt vieler der Rückblick bei Z. *Savaşan*, Paris Climate Agreement: A Deal for Better Compliance?, 2019, S. 215 ff. sowie zusammenfassend von *Arnauld*, Völkerrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 906. ⁵⁹ Näher die Erläuterungen dieser Bestimmung durch *Oberthür/Ott*, The Kyoto Protocol, 1999, S. 186 ff. und *Massai*, The Kyoto Protocol in the EU, 2011, S. 109 ff. sowie *Kreuter-Kirchhof*, Neue Kooperationsformen im Umweltvölkerrecht, 2005, S. 406 ff.

⁶⁰ Vgl. *Knopp/Hoffmann*, EuZW 2005, 616 f.; *Sattler*, Der Handel mit Treibhausgaszertifikaten in der Europäischen Union, 2004; sowie *Koch/Welsch*, NVwZ 2015, 633 (634 ff.).

⁶¹ *Kobes*, NVwZ 2004, 513 (514).

⁶² Näher *Rehbinder*, in: *Rehbinder/Schink* (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 5. Aufl. 2018, Kap. 3, Rn. 295 ff.; *Ramsauer*, in: *Koch/Hofmann/Reese* (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl. 2018, § 3 Rn. 133 ff.

Innovationsanreize Emissionen am Ende dort eingespart werden, wo dies am kostengünstigsten möglich ist.⁶³

4. Das Übereinkommen von Paris

Das Kyoto-Protokoll war von vornherein nur als temporäres Instrument konzipiert, dessen Verpflichtungsperiode im Jahre 2012 auslief.⁶⁴ Die Verhandlungen für ein Nachfolgeprotokoll erwiesen sich als dornenreich. Ende 2012 einigten sich die verbliebenen Vertragsstaaten zunächst auf eine erst verspätet in Kraft getretene Verlängerung des Kyoto-Protokolls bis 2020,⁶⁵ die jedoch durch das Übereinkommen von Paris vom 12.12.2015 überholt wurde.

Dieses binnen kurzer Zeit nahezu umfassend ratifizierte Übereinkommen, faktisch ein neues Protokoll zur Klimarahmenkonvention, zielt auf die Begrenzung der anthropogenen globalen Erwärmung auf deutlich unter 2 °C gegenüber vorindustriellen Werten.⁶⁶ Sein Regelungsansatz ist völlig anders als der des letztlich gescheiterten Kyoto-Protokolls: Das Übereinkommen verzichtet auf verbindliche individuelle Reduzierungsziele und setzt stattdessen auf durch die Staaten selbst individuell vorzulegende nationale Klimaaktionspläne mit entsprechenden nationalen Reduktionszusagen. Diese staatlichen Klimaaktionspläne und Reduktionszusagen sollen alle fünf Jahre überprüft und in den Verhandlungen im Lichte des gemeinsamen Globalziels und unter Mitwirkung engagierter NGOs sukzessive angehoben werden.⁶⁷ Greifbare materielle Pflichten begründen also überhaupt erst die Zusagen, nicht aber das Abkommen selbst.⁶⁸ Flankiert werden diese Redukti-

⁶³ BVerwG, NVwZ 2018, 322 (323); *Ehrmann*, in: Säcker/Ludwigs (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Energierecht. Band 2, 4. Aufl. 2019, § 1 TEHG Rn. 15; *Weinreich*, ZUR 2006, 399 (401); vgl. dazu zuletzt die ausgewogene Bilanz durch *Meßerschmidt*, EurUP 2021, 238 ff.

⁶⁴ Vgl. *Oschmann/Rostankowski*, ZUR 2010, 59 (61).

⁶⁵ Vgl. BT-Drucks. 18/627 v. 20.2.2014. Diese sog. Doha-Änderung ist für Deutschland und andere Staaten am 31.12.2020 in Kraft getreten, vgl. BGBI. II Nr. 4 vom 26.02.2021 S. 220 ff.

⁶⁶ Eingehend zu diesem Vertrag *Blau*, The Paris Agreement. Climate Change, Solidarity, and Human Rights, 2017, S. 23 ff.; *Bodansky/Brunnée/Rajamani*, International Climate Change Law, 2017, S. 209 ff.; *Böhringer*, ZaöRV 2016, 753 ff.; *Morgenstern/Dehnen*, ZUR 2016, 131 ff.; *Stoll/Krüger*, in: Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2017, 9. Abschn. Rn. 74 ff. sowie die Beiträge bei Klein/Pia Carazo/Doelle/Bulmer/Higham (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary, 2017, S. 107 ff.; vgl. auch *Sommer/Müller*, Unter 2 Grad? Was der Weltklimavertrag wirklich bringt, 2016.

⁶⁷ Die maßgebliche Norm in Art. 4 Abs. 2 lautet: „Jeder nachfolgende national festgelegte Beitrag einer Vertragspartei wird eine Steigerung gegenüber ihrem zum fraglichen Zeitpunkt geltenden national festgelegten Beitrag darstellen und ihre größtmögliche Ambition unter Berücksichtigung ihrer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihrer jeweiligen Fähigkeiten angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten ausdrücken.“ In Geist und Diktion erinnert diese Bestimmung an ihren bereits oben in Fn. 51 zitierten Vorläufer in Art. 4 Abs. 2 des Rahmenübereinkommens.

⁶⁸ So pointiert *Savaşan*, Paris Climate Agreement: A Deal for Better Compliance?, 2019, S. 219: „This is the basic compromise: the majority of states agreed to conclude an international treaty (i.e. a legally binding instrument) provided that it did not contain binding obligations on the reduction of emissions.“ Selbst ambitionierte Interpretationsansätze konzedieren, dass die vertragsunmittelbaren Verpflichtun-

onsmaßnahmen durch Schritte zur Förderung der Klimaresistenz und gesteigerte Finanzhilfen zur Modernisierung der Energieversorgung in Entwicklungsländern. Offen bleibt die Frage der Entschädigung von Klimaschäden. Zum Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten enthält das Übereinkommen von Paris zwar keine expliziten Vorgaben mehr, lässt jedoch ein solches Regime jedenfalls zu.⁶⁹ Die Union hat den Zertifikatehandel daher fortgeführt und versucht seit längerem, das Instrument durch verschärfte Anforderungen zu effektivieren.⁷⁰

Auch das Übereinkommen von Paris bildet also im Grunde lediglich eine Art erneutes Rahmenübereinkommen, dessen inhaltliche Verbindlichkeit nur graduell über das eigentliche Rahmenübereinkommen hinausgeht.⁷¹ Seine reale Steuerungskraft wurde von Beginn an sehr unterschiedlich eingeschätzt,⁷² und seine Umsetzung stößt bis heute auf erhebliche Hindernisse,⁷³ sodass die beim Abschluss greif-

gen letztlich auf ein bloßes Bemühen hinauslaufen, vgl. etwa *Bodle/Oberthür*, in: Klein/Pía Carazo/Doelle/Bulmer/Higham (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, 2017, S. 131 (139): „... requires parties to undertake and communicate ambitious efforts with a view to achieving it“. Daneben finden sich jedoch auch deutlich weitergehende Interpretationsansätze, etwa durch *Ekardt*, NVwZ 2016, 355 ff., der der Verbindlichkeit der Ziele des Vertrags „im Wege systematischer Auslegung“ dann doch „drastische Reduktionserfordernisse“ bei den Industriestaaten entnimmt.

⁶⁹ Vgl. *Kreuter-Kirchhof*, ZUR 2019, 396 ff. Grundlage für einen globalen Handel wären Art. 6 Abs. 2 und 4 des Paris-Abkommens. Hierfür müssten sich die Vertragsparteien allerdings zunächst auf zentrale Rahmenbedingungen und namentlich auf ein Abrechnungssystem einigen, was bisher nicht erfolgt ist, aber auf der Agenda der bevorstehenden COP26 in Glasgow steht. Vgl. zu alledem *Stäsche*, EnWZ 2021, 151 (153 f.); *Voland/Engel*, NVwZ 2019, 1785 (1788).

⁷⁰ Vgl. zu dieser Reformdebatte mit unterschiedlichen Standpunkten *Engel/Mailänder*, NVwZ 2016, 270 ff.; *Hartmann*, NVwZ 2016, 189 ff.; *Kreuter-Kirchhof*, EuZW 2017, 412 ff.

⁷¹ Nach *Gärditz*, ZUR 2018, 663 (664) ist das Abkommen „vor allem ein politisches Programm, das an die Verantwortung der Staaten appelliert, sich den globalen Herausforderungen im gemeinsamen Interesse der Menschheit zu stellen, ein auf dezentrale Fortschreibung angelegtes ‚politisches Narrativ‘.“ Ähnlich *Bodle/Oberthür*, in: Klein/Pía Carazo/Doelle/Bulmer/Higham (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, 2017, S. 91 (102 f.) oder *Nückel*, ZUR 2017, 525 (531), der das Abkommen „aus einer wertenden Perspektive als soft law“ einordnet. Relativierend zur Frage der Verbindlichkeit *Bodansky*, RECIEL 25 (2016), 142 (150): „One cannot definitively say how much the legally binding character of the Paris Agreement and its various provisions matters. Making a provision legally binding may provide a greater signal of commitment and greater assurance of compliance. But transparency, accountability and precision can also make a significant difference, and legal bindingness can be a double-edged sword, if it leads States not to participate or to make less ambitious commitments.“; allgemeiner in diesem Sinne auch bereits *Bodansky*, *The Art and Craft of International Environmental Law*, 2010, S. 191 ff.

⁷² Vgl. dazu die ganz unterschiedlichen Einschätzungen bei *Markus*, ZaöRV 2016, 715 ff.; *Morgenstern/Dehnen*, ZUR 2016, 131 ff.; *Schlacke*, ZUR 2016, 65 ff.; *Sauer*, NVwZ 2017, 1574 ff.; *Franzius*, ZUR 2017, 515 ff.; *Nückel*, ZUR 2017, 525 ff.; *Stoll/Krüger*, in: Proelß (Hrsg.), *Internationales Umweltrecht*, 2017, 9. Abschn. Rn. 85; *Streck*, ZUR 2019, 13 ff.

⁷³ Besonders der 2017 erklärte Austritt der Vereinigten Staaten stellte das Pariser Regime vor eine schwere Belastungsprobe. Joe Biden erklärte zwar noch am Tag seiner Ernennung den erneuten Beitritt seines Landes zum sog. Pariser Klimaabkommen. In den USA ist zwischen Senat und amerikanischer Regierung allerdings strittig, ob dieser Wiederbeitritt einer Zustimmung des Senats bedurfte. Nach Auffassung der Regierung war eine solche entbehrlich, weil das Abkommen ohnehin nur mehr oder weniger freiwillige Verpflichtungen enthalte, vgl. zu alledem die Pressemitteilung von Reuters vom 21.1.2021 „Republicans call for Senate review before U.S. re-enters Paris climate deal“.

bare allgemeine Euphorie⁷⁴ mittlerweile Ernüchterung zu weichen beginnt.⁷⁵ Zumindest im Hinblick auf das internationale Klimaschutzrecht bleibt es so bei dem Befund, dass es seit mittlerweile 30 Jahren nicht gelungen ist, verbindliche und konkrete Schritte zu vereinbaren, um dem anthropogen verursachten Klimawandel effektiv zu begegnen und die längst konsentierten Ziele zu verwirklichen.

III. Umsetzung in der Union

1. Die Union als Vertragspartei und die innerunionale Lastenverteilung

Sowohl die Europäische Union als auch ihre Mitgliedstaaten haben alle drei erwähnten Übereinkommen jeweils als gemischte Verträge unterzeichnet und ratifiziert. Die Emissionsreduktionsziele des Kyoto-Protokolls wurden zudem im Rahmen des sogenannten „EU-Bubble“ noch einmal differenziert zwischen den Mitgliedstaaten der Union aufgeteilt: Die entsprechenden anteiligen Reduktionsziele jedes Mitgliedsstaats ergaben sich aus dem sogenannten Burden Sharing Agreement von 1998 und wurden durch die Entscheidung 2002/358/EG rechtsverbindlich – mit Wirkung aber nur zwischen den Mitgliedstaaten – festgeschrieben.⁷⁶

Unter dem Pariser Abkommen greift mittlerweile stattdessen die formal unmittelbar anwendbare Klimaschutz- oder Lastenteilungsverordnung (EU) 2018/842, die jährliche Emissionsmengen für den Zeitraum 2021 bis 2030 festlegt und jeden EU-Mitgliedstaat verpflichtet, seine nicht unter den Emissionshandel fallenden Treibhausgasemissionen im Jahr 2030 im Vergleich zum Jahr 2005 zumindest um den Prozentsatz zu begrenzen, der für ihn in Anhang I festgelegt ist. Auch diese Ziele sind dann innerhalb des einzelnen Mitgliedstaats zu erbringen. Vorgegeben ist ein Reduktionsziel, nicht aber der Weg dorthin. Eine unmittelbare Anwendbarkeit derart aggregierter gesamtstaatlicher Verpflichtungen des Protokolls im Rahmen eines konkreten Rechtsstreits kommt daher letztlich kaum in Betracht.⁷⁷

⁷⁴ Vgl. nur die Beiträge bei Salawitch/Canty/Hope/Tribett/Bennett (Hrsg.), *Paris Climate Agreement: Beacon of Hope*, 2017.

⁷⁵ Eine entsprechende Entwicklung dokumentieren die Beiträge bei Popowski (Hrsg.), *The Implementation of the Paris Agreement on Climate Change*, 2019.

⁷⁶ Um das 8 %-ige Reduktionsziel der Gemeinschaft zu verwirklichen, übernahmen z.B. Dänemark und Deutschland eine Reduktionsverpflichtung von 21 % und Luxemburg sogar von 28 %, während Griechenland ein Anwachsen seiner Emissionen um 25 % zugestanden wurde.

⁷⁷ Vgl. BVerwG, NVwZ 2003, 738 (740); OVG Lüneburg, ZUR 2006, 495 (496).

2. Die konkrete unionale Umsetzung

Die zur Erfüllung dieser Ziele erforderliche normative Umsetzung der internationalen Klimaschutzvorgaben durch Unionsrecht wie durch nationales Recht ist ausgesprochen vielgestaltig und erfolgt in einer Fülle verschiedenster Regelungskomplexe.⁷⁸

a) Der Green Deal als derzeit aktueller klimapolitischer Fahrplan

Gerade die am meisten beachteten Rechtsakte bleiben jedoch in ihrem materiellen Gehalt oft eher programmatisch. Den europäischen Green Deal mit seinem hochambitionierten Ziel, die Netto-Emissionen von Treibhausgasen in der Europäischen Union bis 2050 einzustellen und klimaneutral zu werden, charakterisiert die Kommission auf ihrer Homepage als einen „Fahrplan für eine nachhaltige EU-Wirtschaft. Dieses Ziel werden wir dadurch erreichen, dass wir klima- und umweltpolitische Herausforderungen in allen Politikbereichen als Chancen sehen und den Übergang für alle gerecht und inklusiv gestalten.“⁷⁹

Ähnlich wie zuvor die Agenda 21 bleibt dieser Fahrplan jedoch in Form und Inhalt zunächst politisch und bedarf einer rechtlichen Umsetzung. Dieser Befund gilt letztlich auch für das im Juni 2021 erlassene sog. Europäische Klimagesetz, das sich trotz seines ambitionierten Titels darauf beschränkt, das im Green Deal verankerte Ziel mitsamt einiger Zwischenziele in einer Verordnung (EU) 2021/1119 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität festzuschreiben, die zwar nach ihrer Rechtsform unmittelbar anwendbar, ihrem Inhalt nach jedoch handgreiflich umsetzungsbedürftig ist.⁸⁰ Am 14. Juli 2021 stellte die Kommission dann das Paket „Fit for 55“ mit Richtlinien- und Verordnungsentwürfen vor, durch die die Ziele des Green Deal verwirklicht werden sollen; vorgeschlagen werden u. a. eine Ausweitung des Emissionshandels auf Gebäude und Verkehr, verschärfte CO₂-Flottengrenzwerte, neue Energiesteuern, aber auch eine Rückverteilung von 25 % der Einnahmen aus dem neuen Emissionshandelssystem für Verkehr und Gebäude an einkommensschwache Haushalte.⁸¹

⁷⁸ Näher dazu *Härtel*, Einführung in das Klimaschutzrecht, 2009; sowie die Beiträge bei Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009; *Rodi/Sina*, Das Klimaschutzrecht des Bundes – Analyse und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung, 2011; *Winkler*, Klimaschutzrecht, 2005.

⁷⁹ Vgl. www.ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019–2024/european-green-deal_de (zuletzt abgerufen am 5.10.2021) sowie *von der Leyen*, EnWZ 2020, 241 f. und dazu *Burgi*, NVwZ 2021, 1401 ff.; *Güßregen*, EuZW 2020, 84 ff.

⁸⁰ Eingehend dazu *Schlacke/Köster/Thierjung*, EuZW 2021, 620 (622), die das „Klimagesetz“ als einen erneuten „prozeduralen Rahmen für die jeweilige Zielerreichung“ charakterisieren, „während die Konkretisierung hin zu Umsetzungsmaßnahmen weiteren Rechtsakten vorbehalten bleibt“.

⁸¹ European Commission, Press release v. 14.7.2021 „European Green Deal: Commission proposes transformation of EU economy and society to meet climate ambitions“ und dazu *Frenz*, UPR 2021, 338 ff.

b) Fülle der Umsetzungsakte insbesondere im Energierecht

Sucht man nach bereits verbindlichen rechtlichen Vorgaben, so können letztlich große Teile des Energierechts und in Deutschland insbesondere der im Zuge der sog. Energiewende erlassenen Regelungen als Umsetzung der völkerrechtlichen Klimaziele verstanden werden.⁸² Die Union erließ in diesem Bereich eine Vielzahl von Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, die mehrheitlich den Energiesektor, aber auch den Kraftstoffverbrauch betreffen, namentlich die sog. Governance-Verordnung 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz.⁸³ Auch weite Teile des engeren Umweltrechts, etwa die klimarelevante Richtlinie 2010/75/EU vom 24.11.2010 über Industrieemissionen, zielen neben anderem auf die Vermeidung von Treibhausgasemissionen und können als mittelbares Klimaschutzrecht begriffen werden.

Andere Rechtsakte beziehen sich unmittelbar und spezifisch auf das Klima. Weiterhin im Zentrum steht dabei die Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, die durch nachfolgende Richtlinien mehrfach geändert und u. a. auf den Luftverkehr ausgedehnt wurde.⁸⁴ Wiederum andere Regelungsfelder erfassen die CCS-Richtlinie 2009/31/EG über die geologische Speicherung von Kohlendioxid, die Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG und die Energieeffizienz-Richtlinie 2012/27/EU mit ihrer Festlegung nationaler Energieeffizienzziele. Spezifisch auf den Klimawandel bezogen sind zudem u. a. die Entscheidung Nr. 406/2009/EG über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen und die Verordnung (EU) Nr. 601/2012 über die Überwachung von und die Berichterstattung über Treibhausgasemissionen.⁸⁵

c) Die Eigenständigkeit des Europäischen Klimaschutzrechts

Bereits aus dieser unionalen Vogelperspektive wird erneut die bereits erwähnte Instrumentenvielfalt deutlich, die das europäische Klimaschutzrecht bis heute prägt und zu einem typischen Querschnittsgebiet werden lässt. Die bestehenden Unionsrechtsakte reichen zwar noch keineswegs aus, um die unionalen Klimaschutzziele als solche zu verwirklichen, bilden jedoch einen regelungstechnischen Ausgangspunkt, an den die Richtlinien- und Verordnungsentwürfe des „Fit for 55“-Pakets nunmehr anknüpfen. Das Völkerrecht bildet einen Hintergrund all dieser Bestimmungen, unterstreicht und verstärkt dabei das Gewicht des Ziels, die Treibhausgase zu reduzieren und mag sich durch völkerrechtsfreundliche Auslegung somit in wertungsoffenen Tatbestandsmerkmalen oder Abwägungen nieder-

⁸² Sailer, NVwZ 2011, 718 ff.

⁸³ Vgl. im Übrigen den Überblick bei *Epiney*, Umweltrecht der Europäischen Union, 4. Aufl. 2019, S. 537 ff.

⁸⁴ Sieberg, NVwZ 2006, 141 ff.

⁸⁵ Vgl. zu deren Teilnichtigkeit EuGH, NVwZ 2017, 295 ff.

schlagen.⁸⁶ Der eigentliche Instrumentenmix ist jedoch im Kern eine eigenständige Schöpfung der europäischen Klimaschutzgesetzgebung.

IV. Die eingesetzten Regelungstechniken und ihre Leistungskraft

Der Gesamtblick auf die bislang erwähnten Rechtsakte ermöglicht eine idealtypische Unterscheidung der für den Klimaschutz eingesetzten regelungstechnischen Ansätze.

1. Quantitative Ziele im Kyoto-Protokoll

Das Kyoto Protokoll, diesem folgend das zur Umsetzung geschlossene Burden Sharing Agreement von 1998 und zuletzt das Europäische Klimagesetz vom Juni 2021 operieren mit jenem Ansatz, der in der Öffentlichkeit bis heute die bei weitem größte Aufmerksamkeit und Zustimmung gefunden hat: der Festlegung quantitativer Ziele. Auch der Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts orientiert sich an nationalen CO₂-Budgets, die es völkerrechtlich in dieser Form nicht gibt. Das deutsche Budget soll dann nach den Vorstellungen des Gerichts auf einzelne Akteure heruntergebrochen und am Ende tendenziell planwirtschaftlich kontingentiert werden.⁸⁷

Mit dem Einsatz quantitativer Zielvorgaben verbinden sich in anderen Bereichen des Umweltvölkerrechts erhebliche Erfolge. Als besonders effektiv erwiesen sich quantitative Reduktionsziele in dem Genfer Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung aus dem Jahr 1979 mit mittlerweile 7 Protokollen⁸⁸ und bei der Bekämpfung der Zerstörung der Ozonschicht durch das Montrealer Protokoll aus dem Jahr 1987,⁸⁹ das übrigens eine ganz erhebliche Klimarelevanz aufweist.

⁸⁶ Vgl. etwa BVerwG, NVwZ 2011, 618 (620 f.); NVwZ 2013, 592 (593 f.).

⁸⁷ BVerfG, NJW 2021, 1723 (1728 Rn. 120 ff.). Gegen den verbreiteten Vorwurf der Planwirtschaftlichkeit verteidigt diesen Ansatz jedoch *Franzius*, ZUR 2021, 131 (133) m. w. N. zur Diskussion.

⁸⁸ Näher statt vieler *Proelß*, in: ders. (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2017, 11. Abschn. Rn. 10 ff.

⁸⁹ Die Wiener Konvention von 1985 definierte das Problem, das Montrealer Protokoll von 1987 verpflichtete die Unterzeichnerstaaten dazu, den Verbrauch der die Ozonschicht zerstörenden Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) und Halone bis 1999 um 50% gegenüber 1986 zu reduzieren. Die Vertragsstaatenkonferenz in Helsinki 1989 leitete die vorgesehene Revision ein, die für FCKW einen vollständigen Produktionsstopp sowie eine schrittweise Regelung für die Reduzierung der anderen ozonschädigenden Stoffe vorsah. Auf den Nachfolgekonferenzen in London (1990) und Kopenhagen (1992) wurden Verkürzungen der Ausstiegszeiten beschlossen. Die erfolgreiche Verwirklichung dieser Zielvorgaben machte das Montrealer Protokoll zu einer der großen Erfolgsgeschichten des internationalen Umweltrechts, vgl. auch dazu zusammenfassend *Proelß*, in: ders. (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, 2017, 11. Abschn. Rn. 20 ff.

Auch der Unionsgesetzgeber hat sich durch diese völkerrechtliche Regelungstechnik inspirieren lassen und arbeitet in anderen Bereichen des Umweltrechts vielfach mit sog. Umweltqualitätszielen, zu deren Erreichung er die Mitgliedstaaten zur Aufstellung sog. Maßnahmen- oder Aktionspläne verpflichtet.⁹⁰ Die erwähnten Erfolge können indes nicht darüber hinwegtäuschen, dass der quantitative Ansatz *klimapolitisch* jedenfalls unter dem Kyoto Protokoll bislang gescheitert ist. Dafür sind – wie sogleich zu vertiefen ist – neben den gewaltigen sachlichen Herausforderungen auch regelungstechnische Erklärungen identifizierbar.⁹¹

2. Pledge & review im Pariser Abkommen

An die Stelle quantitativer Zielvorgaben setzt das Pariser Abkommen ein hybrides zielbezogenes Governance-Regime mit einem planerischen Instrumentenansatz. Idealtypisch mag man den regulatorischen Ansatz des Kyoto-Protokolls als Top-down-Approach, den des Pariser Übereinkommens als Bottom-up-Approach charakterisieren.⁹² Die Institutionalisierung der Kooperation in jährlichen Verhandlungsrunden soll die Entstehung einer letztlich erst noch zu entwickelnden Klimapolitik prozeduralisieren und verdeutlicht, dass auch das Pariser Abkommen wie das Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen von 1992 selbst letztlich auch nur ein bloßes Rahmeninstrument darstellt. Sein Erfolg bleibt eine Wette auf die Zukunft.

Letzten Endes bleibt aber auch Art. 4 Abs. 2 des Pariser Abkommens weiterhin der Vorstellungswelt der quantitativen Zielvorgaben verhaftet, wenn auf die Pflicht jeder Vertragspartei, aufeinanderfolgende national festgelegte Beiträge zu ergreifen, die schlichte Feststellung folgt: „Die Vertragsparteien ergreifen innerstaatliche Minderungsmaßnahmen, um die Ziele dieser Beiträge zu verwirklichen.“ Solche Maßnahmen zu identifizieren erscheint damit als eine rein innerstaatliche Aufgabe.

⁹⁰ Näher dazu *Albrecht*, Umweltqualitätsziele, 2007; *Durner/Ludwig*, NuR 2008, 457 ff. und nunmehr umfassend *Knappe*, Die Maßnahmenplanung im europäisierten Verwaltungsrecht, 2022.

⁹¹ Näher zu dieser These sogleich unter IV.3; vgl. auch *Ivanova*, in: Klein/Pía-Carazo/Doelle/Bulmer/Higham (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, 2017, S. 17 (21) mit der Bilanz: „Parties therefore had clear incentives to adopt small-scale measures and avoid bold transformation“.

⁹² Vgl. *Fraser*, in: Popowski (Hrsg.), *The Implementation of the Paris Agreement on Climate Change*, 2019, S. 19 (33 ff.).

3. Politiken und Maßnahmen: Die Union als Modell für das Völkerrecht?

a) Das „Fit for 55“-Paket als unionale Koordinierung nationaler Klimapolitiken

Genau diesen Weg zur Identifikation von konkreten Minderungsmaßnahmen beschreitet indes nunmehr die EU-Kommission. Die im Paket „Fit for 55“ vorgelegten Richtlinien- und Verordnungsentwürfe knüpfen an das bestehende europäische Klimaschutzrecht an und enthalten konkrete Schritte zur Verwirklichung der Ziele des Green Deal. Zumindest die Kommission vertieft damit in ihren Vorschlägen – deren Realisierbarkeit sich indes noch erweisen muss – dem regelungstechnischen Wechsel von reinen Zielen zu Instrumenten und vom Burden-Sharing zu koordinierten Maßnahmen.

b) Politiken und Maßnahmen als vernachlässigtes Element des völkerrechtlichen Klimaregimes

Obwohl das Unionsrecht aus der globalen Sicht der Klimarahmenkonvention bereits eine innerstaatliche Umsetzung darstellt, bleibt es aus funktionaler Sicht doch in vielerlei Hinsicht mit dem Völkerrecht vergleichbar. Aus dieser Perspektive fällt auf, dass die internationale Klimapolitik parallele Anstrengungen um eine Maßnahmenkoordinierung bislang vermissen lässt. Das Fehlen solcher Ansätze ist keineswegs selbstverständlich, weil auch dieser Weg im Klimaregime eigentlich vorgezeichnet ist: Das Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen spricht insbesondere in seinem Art. 3 von „Politiken und Maßnahmen zur Bewältigung der Klimaänderungen“, die u. a. „kostengünstig sein sollten, um weltweite Vorteile zu möglichst geringen Kosten zu gewährleisten.“ Diese „Politiken und Maßnahmen“ werden in dem Rahmenübereinkommen selbst zwar ebenso wenig konkretisiert wie die eigentlichen Reduktionsziele, bilden jedoch eine gleichrangige Konkretisierungsoption. Art. 2 des Kyoto-Protokolls wies die Erarbeitung der „Politiken und Maßnahmen“ dann primär den Vertragsstaaten zu, avisierte jedoch für Teilbereiche in Art. 2 Abs. 2 und 4 deren Harmonisierung und Koordinierung.⁹³ Abgesehen von dem erwähnten Handel mit Emissionsrechten nach Art. 17 des Kyoto-Protokolls wurde dieser vertraglich vorgezeichnete Ansatz jedoch nie aufgegriffen.⁹⁴

Das geltende Pariser Übereinkommen scheint sich nunmehr von einer Instrumentenharmonisierung ganz zu verabschieden, überantwortet also jedem Vertragsstaat die Erfindung des Rades für sich selbst und lässt sogar den Emissionshandel unerwähnt,⁹⁵ die von vielen Akteuren erhobenen Forderungen nach

⁹³ Die Erarbeitung solcher „Coordinated and Common Policies and Measures“ entsprach Forderungen der Union, vgl. dazu *Massai*, *The Kyoto Protocol in the EU*, 2011, S. 292.

⁹⁴ Näher die Erläuterungen durch *Oberthür/Ott*, *The Kyoto Protocol*, 1999, S. 107 ff.

⁹⁵ Vgl. bereits oben in und bei Fn. 69.

konkreten Standards etwa für Flugzeuge und PKW, eine globale Klimasteuer⁹⁶ oder eine andere global einheitliche Form der CO₂-Bepreisung⁹⁷ bleiben damit unbeantwortet.

c) Schwächen der Ziele und Vorteile einer internationalen Maßnahmenkoordinierung

Der Verfasser vertritt bereits seit langem die Auffassung, dass konkrete Maßnahmen und deren internationale Abstimmung gegenüber der vorherrschenden Blickverengung auf nationale Reduktionsziele erhebliche regelungstechnische Potenziale bieten.⁹⁸ Beschränkt sich das Völkerrecht auf quantitative Zielvorgaben, so reduziert es die Instrumentenwahl auf eine bloße Modalität der nationalen Umsetzung.⁹⁹ Tatsächlich werden jedoch erst auf dieser Ebene der Operationalisierung der Ziele die eigentlichen politischen Konflikte sichtbar.¹⁰⁰ Gerade in der öffentlichen Meinung in Deutschland steht die breite Zustimmung zu strengeren Klimaschutzzielen in einem bemerkenswerten Kontrast zu den breiten Widerständen gegen jede konkrete Verteuerung von Benzin, Fleisch oder der Urlaubsflüge. Auch bei den europäischen Umweltqualitätszielen wurde regelmäßig erst im Stadium der Zielverwirklichung erkennbar, welche konkreten Opfer und Lasten den einzelnen Akteuren zur Erreichung der unionalen Qualitätsziele abverlangt werden.¹⁰¹

Gerade an dieser entscheidenden Stelle liefert das allein verbindliche Globalziel aber keine greifbare Komplexitätsreduzierung¹⁰², obwohl es solcher Orientierung gerade im Klimaschutz besonders bedürfte. Wo der Zielansatz zu Erfolgen führte, entsprachen den quantitativen Reduktionszielen der Vertragsstaaten nämlich meist augenfällig naheliegende Umsetzungsschritte: Im Fall der Luftreinhaltung galt es, die geforderten Emissionsreduktionen durch Einsatz moderner Filtertechniken zu erreichen. Im Fall des Schutzes der Ozonschicht mussten die zu eliminierenden Stoffe, vor allem FCKWs, durch weniger schädliche Ersatzstoffe substituiert werden. Klärungsbedürftig waren in beiden Fällen letztlich nicht das gebotene

⁹⁶ Vgl. nur die Forderungen bei *Morgan/Patomäki*, in: Montani (Hrsg.), *The Future of Europe and the Future of the Planet*, 2021, S. 38 oder bei *E. Hillebrand/M. Hillebrand*, *Who Pays the Bill? Climate Change, Taxes, and Transfers in a Multi-Region Growth Model*, Working paper, 2021, abrufbar unter www.marten-hillebrand.de/research/IMCC_B.pdf (zuletzt abgerufen am 5.10.2021).

⁹⁷ Vgl. die entsprechende Forderung des Präsidenten der Leopoldina *G. Haug*, zitiert nach: *Lindinger*, *Eine Frage der Farbe?*, FAZ v. 3.7.2021, Nr. 151, S. B4.

⁹⁸ Näher zu dieser These und zum Folgenden bereits *Durner*, AVR 37 (1999), 357 ff.; vgl. ähnlich auch *Popowski*, in: ders. (Hrsg.), *The Implementation of the Paris Agreement on Climate Change*, 2019, S. 19 (33 ff.).

⁹⁹ In diesem Sinne etwa *Mehling*, in: *Hollo/Kulovesi/Mehling* (Hrsg.), *Climate Change and the Law*, 2013, S. 11 (14 ff.): „Instrument Choice at the Domestic Level“.

¹⁰⁰ Ähnlich *Gärditz*, ZUR 2018, 663 (664), wonach erst die „praktisch-instrumentelle Konkretisierung“ der Ziele die eigentlichen Interessenkonflikte „spürbar macht“.

¹⁰¹ *Durner*, NuR 2010, 452 (453).

¹⁰² Vgl. dazu bereits oben in und bei Fn. 43.

Handeln, sondern der Zeitplan und die Finanzierung. Bei dem ungleich komplexeren Problem des anthropogenen Treibhauseffekts mit einer Vielzahl an Quellen, Einsparmöglichkeiten und korrespondierenden Unsicherheiten, die letztlich einen grundlegenden Umbau der gesamten Wirtschaftsordnung erfordern, geben quantitative Ziele nur eine grobe Richtung vor, ohne für die Bewältigung der eigentlichen Interessenkonflikte greifbare Vorgaben zu liefern.

Für eine stärkere Koordination klimapolitischer Transformationsprozesse sprechen zudem Erwägungen des internationalen wirtschaftlichen Wettbewerbs.¹⁰³ Das „Fit for 55“-Paket beruht auf der Einsicht, dass unkoordinierte klimapolitische Maßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit nationaler Volkswirtschaften gefährden.¹⁰⁴ Ein Land, das beispielsweise den internationalen Flugverkehr verteuert, verlagert internationale Flüge nach den Gesetzmäßigkeiten des Marktes in Flughafendrehkreuze anderer, billigerer Regionen.¹⁰⁵ Entsprechendes gilt für die Belastungen der energieintensiven Industrien, deren die Verlagerung in andere Länder für den globalen Klimaschutz keinerlei Vorteile bringt.¹⁰⁶ Die unionalen Klimaschutzmaßnahmen sollen daher nach den Vorstellungen der Kommission zum Schutz der Europäischen Wirtschaft vor sog Carbon-Leakages durch einen „CO₂-Grenzsteuerausgleich“ flankiert werden. Diese Einführung solcher Klimaschutzzölle stößt jedoch ersichtlich auf rechtliche, ökonomische und politische Hindernisse.¹⁰⁷ Eine internationale Harmonisierung entsprechender Maßnahmen hingegen würde diese zu einer wettbewerbsneutralen und daher realistischen politischen Option machen.

Schließlich leiden klimapolitische Reduktionsziele an latenter Durchsetzungsschwäche. Trotz ihrer Verbindlichkeit ist die Zielerreichung meist weder prognostizierbar noch erzwingbar, und oft ist die Zielverfehlung wohl sogar von vornherein politisch mit eingepreist.¹⁰⁸ Vollzugstechnisch bringt die Verbindlichkeit der Ziele jedenfalls wenig, wenn daraus unmittelbar keine konkreten Maßnahmen abgeleitet werden können. Im Bereich der Luftreinhaltung traute sich die selbstbewusste deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit zwar zu, diese Aufgabe durch richterliche Anordnung von Dieselfahrverboten selbst zu bewältigen.¹⁰⁹ Schon dies

¹⁰³ Auch dazu bereits ausführlich *Durner*, AVR 37 (1999), 357 (408 ff. und 413).

¹⁰⁴ Näher dazu das Ariadne-Kurzossier des vom BMBF geförderten Projekts „Industriewende: Wettbewerbseffekte und Carbon Leakage. Neue Politikmaßnahmen im Zuge des Europäischen Green Deal“ vom Juli 2021; vgl. auch *A. C. Becker*, EuZW 2020, 441 f.

¹⁰⁵ Im Falle der Europäischen Union also namentlich auf die großen Londoner Flughäfen.

¹⁰⁶ Vgl. dazu auch *B. Ortlieb*, EWeRK 2020, 20 ff.

¹⁰⁷ Vgl. zur Vereinbarkeit mit dem Welthandelsrecht *Merkel*, ZUR 2020, 658 ff. sowie allgemeiner zuletzt etwa den Bericht „Regeln für die Industrie. Was bringen Klimazölle?“ in Tagesschau vom 20.9.2021, abzurufen unter www.tagesschau.de/thema/klimazölle/ (zuletzt abgerufen am 5.10.2021).

¹⁰⁸ Vgl. dazu den Bericht „Düstere Langzeitprognose Deutschland verpasst Klimaziele deutlich“ in Spiegel-Online vom 19.8.2021; zur Glaubwürdigkeit der durch Unternehmen angestrebten Ziele auch *Dittmann/Schiereck*, ZfU 2021, 130 ff.

¹⁰⁹ Dazu nunmehr eingehend *Knappe*, Die Maßnahmenplanung im europäisierten Verwaltungsrecht, 2022, S. 243 ff. und 293 ff.

stieß an die Grenzen der Gewaltenteilung und konnte im Hinblick auf das Verursacherprinzip nicht durchweg überzeugen.¹¹⁰ Dass analog zu diesem Ansatz auch im Klimaschutz am Ende die Gerichte entscheiden oder verantworten könnten, welche Kraftwerke abgeschaltet werden, wie Windkraftanlagen und Fernleitungen durchgesetzt, Industrietätigkeit, Heizen und Mobilität eingeschränkt oder Dämmmaßnahmen ergriffen und finanziert werden sollen, erscheint illusionär. Polemisch beschrieben vermitteln die Diskurse um die Angemessenheit der klimapolitischen Ziele bisweilen das Bild von Teilnehmern einer Weight-Watchers-Selbsthilfegruppe, die sich in der Eingangssitzung gegenseitig mit Ankündigungen überbieten, wie viel Übergewicht sie wann abgenommen haben wollen. Während allerdings Abnahmeziele jeglicher Couleur für politische Entscheidungsträger – und auch für die Dritte Gewalt – relativ problemlos und hemdsärmelig postulierbar sind, beginnen die konkreten Probleme erst mit dem wirklichen Fasten. Generell erscheint die weiterhin dominante Fixierung der aktuellen rechtlichen Diskurse auf Ziele¹¹¹ daher verkürzt. Ergänzend dazu bedürfte es auch auf der Ebene des Völkerrechts einer längst überfälligen klimapolitischen Instrumentendebatte.

¹¹⁰ *Durner*, NuR 2019, 1 (11).

¹¹¹ Vertiefend besonders *Franzius*, ZUR 2021, 131 ff., der die Ziele selbst als ein „Instrument des Verwaltungsrechts“ begreift.