

Michael Hempelmann*

Das Klimaübereinkommen von Paris Erfolgsaussichten im Mehrebenensystem? Eine deutsch-französische Perspektive

Abstract

Das Klimaübereinkommen von Paris gilt als Meilenstein des internationalen Klimaschutzes. Dieser Beitrag skizziert zentrale Vereinbarungen des Abkommens und vollzieht kritisch seinen Regelungsgehalt sowie seine Umsetzung auf den verschiedenen Rechtssetzungsebenen nach. Dabei zeigen sich in der Einhaltung von Klimaschutzziele der selbsterklärten Vorreiterstaaten Deutschland und Frankreich Defizite, die den gefeierten Verhandlungserfolg langfristig schmälern könnten.

L'Accord de Paris est considéré comme une étape très importante dans la protection internationale du climat. Cet article décrit les dispositions-clés de l'Accord et examine de manière critique son contenu juridique et sa mise en œuvre aux différents niveaux législatifs. La non-atteinte des objectifs climatiques par les états précurseurs auto-proclamés, l'Allemagne et la France, est susceptible de nuire à long terme au succès des négociations célébrées à Paris en 2015.

* Der Verfasser studiert Rechtswissenschaft im siebten Fachsemester an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und arbeitet als wissenschaftliche Hilfskraft am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Der Beitrag entstand während eines Auslandsaufenthaltes im Studienjahr 2017/2018 an der Université Toulouse I Capitole und wurde als Studienarbeit im Schwerpunktbereich Völkerrecht der Universität Heidelberg anerkannt. Das Thema stellte Prof. *Dr. Aurre Gaillet*.

A. Einleitung

Am Ende flossen fast Tränen. *Laurent Fabius*, seinerzeit Außenminister der Französischen Republik, verkündete zum Abschluss der UN-Klimakonferenz am 12.12.2015 sichtlich gerührt und mit gebrochener Stimme das Ergebnis: Was viele für unmöglich gehalten hätten, sei gelungen – die Erarbeitung eines Entwurfs für ein „differenziertes, gerechtes, nachhaltiges, dynamisches, ausgeglichenes und rechtlich bindendes“ Klimaabkommen. Dieses Abkommen sei notwendig für die ganze Welt und für „jedes unserer Länder“.¹ Das Übereinkommen von Paris (PÜ) ist der aktuellste und wohl ehrgeizigste² Rechtstext zum globalen Klimaschutz. Der völkerrechtliche Vertrag gibt in erster Linie ein Ziel und die Grundstruktur eines kaskadenförmigen Umsetzungsprozesses vor, der alle Rechtssetzungsebenen betrifft.

Diesen Prozess analytisch nachzuvollziehen, ist das Ziel dieses Beitrags.

Bevor dies geschieht, sind in einem ersten Teil die Aufgabe des Rechts für den Klimaschutz und der Hintergrund des PÜ näher zu beleuchten (**B.**). Danach steht speziell das Zusammenspiel zwischen Völkerrecht und der jeweiligen Rechtsordnung und Klimaschutzpolitik Frankreichs bzw. Deutschlands im Fokus (**C.**). Am Ende blickt die Untersuchung auf die Rolle der Rechtsprechung im globalen Klimaschutz (**D.**), ehe die Ergebnisse zusammengefasst werden (**E.**).

Obwohl vergleichende Elemente an verschiedenen Stellen auftauchen werden, handelt es sich bei diese Analyse nicht um einen Rechtsvergleich im eigentlichen Sinne. Sie wird nicht – etwa mithilfe eines Vergleichs deutscher und französischer Umweltschutzgesetzgebung – die beste oder praktikabelste Lösung³ zur Erfüllung des PÜ herausdestillieren. Beim Versuch, die über die Rechtsgebiete verteilten Normen und anderweitigen Einflussfaktoren in ein kohärentes Bild zu rücken, wäre ein Scheitern gewiss. Vielmehr will dieser Beitrag Orientierungspunkte im Klimaschutzrecht markieren. Dieses Rechtsgebiet ist in

¹ „*Ce texte, qui est nécessairement un texte équilibré, contient les principales avancées dont beaucoup d'entre nous pensaient qu'elles seraient peut-être impossibles à obtenir. Le projet d'accord proposé est différencié, juste, durable, dynamique, équilibré, et juridiquement contraignant. [...] Cet accord est nécessaire à la fois pour le monde entier et pour chacun de nos pays.*“ – *Laurent Fabius*, Abschlussrede zur UN-Klimakonferenz 2015, abrufbar unter: <https://co.ambafrance.org/Discours-de-Laurent-Fabius-lors-de-la-cloture-de-la-COP-21> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

² Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 17 Rn. 122.

³ *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996, § 2 S. 23 f., die als wichtige Funktion der Rechtsvergleichung „[...] die Vorbereitung von Projekten einer übernationalen Rechtsvereinheitlichung“ ansehen.

seiner Vielfalt und seiner Abhängigkeit von Ergebnissen empirischer Wissenschaften ebenso komplex wie der globale Regelungsgegenstand, auf den es sich bezieht.

B. Völkerrechtliche Problemkonstellation im Falle von Klimaabkommen

Zunächst ist „das Klima“ als Regelungsgegenstand näher zu bestimmen und zu fragen, auf welcher wissenschaftlichen Basis das PÜ geschlossen wurde (**I.**). Sodann werden einzelne Problemkreise des globalen Klimaschutzes und seiner Verrechtlichung näher beleuchtet (**II.**), um das PÜ schließlich in diesen Prozess einzuordnen (**III.**).

I. Klima und Klimawandel

Die juristische Auseinandersetzung erfordert eine Klärung des Klimabegriffs (**1.**). Der Klimaschutz setzt menschliche Einflussmöglichkeiten auf dasselbe voraus (**2.**).

1. Klima als Regelungsgegenstand

Der Einfluss, den der Zustand des Klimas auf die Geschehnisse menschlicher Zivilisationen hatte, kann selbst Jahrhunderte später noch nachvollzogen werden. Als im Jahr 1815 der im heutigen Indonesien gelegene Vulkan Tambora ausbricht und sein Wolkenschleier die Sonneneinstrahlung auf der Erde minimiert, sinkt in den Folgejahren die globale Durchschnittstemperatur um 1 ° C. In der Tausende von Kilometern entfernten chinesischen Provinz Yunnan wird das Wirtschaftsleben dadurch auf den Kopf gestellt: Die Menschen erleben einen verheerenden Ernteausfall wegen erhöhter Niederschläge und ungewohnt kühler Sommermonate. Anstatt Reis bauen sie bald vor allem Mohn an, den sie exportieren und dafür ihre Grundnahrungsmittel anderweitig beziehen können. Einige Jahrzehnte später wird dies dazu führen, dass Yunnan sich zu einem Versorgungszentrum des weltweiten Drogenhandels entwickelt. Denn aus Mohn lassen sich Opium und Heroin herstellen. Zu dieser Zeit kann die britische Kolonialmacht durch die Einnahmen aus dem räuberischen Opiumhandel mit China seine Expansionspolitik finanzieren.⁴ Dieses historische Beispiel illustriert, wie geringe weltweite Temperaturveränderungen regional ganze Gesellschaften verändern können, wie Klima zum globalen Politikum wird.

Um auch bei späteren Überlegungen zu konkreten Umsetzungsmaßnahmen genauer unterscheiden zu können, muss der Klimabegriff präzisiert werden. Im Gegensatz zum Begriff des Wetters beschreibt der Begriff des Klimas eine

⁴ Beispiel übernommen von *Mycinski*, Tambora, L'effet papillon d'une éruption, *Le Monde Histoire et Civilisation* 29 (2017), 52 (52 f.).

Langzeitperspektive, da er Mittelwerte abbildet. Das Klima umfasst dabei die Gesamtheit meteorologischer Ursachen, die für den längerfristigen durchschnittlichen Zustand der Erdatmosphäre bzw. des Wetters an einem Ort verantwortlich sind. Das Mikroklima bezieht sich auf Kleinflächen, beispielsweise einige Straßenzüge in einer Stadt. Von Mesoklima spricht man bei Aussagen über die Zustände in Regionen mit einer Fläche von maximal mehreren Hundert Quadratkilometern Fläche. Im Fokus des PÜ steht schließlich das Makroklima. Es erfasst kontinentale und globale Zusammenhänge.⁵

Unmittelbar mit dem Klima verbunden ist die Atmosphäre. Sie ist die Lufthülle der Erde, in der sich – untechnisch ausgedrückt – Wetter- und Klimavorgänge abspielen. Es gilt als unbestritten, dass die Luftschichten unmittelbar über dem Territorium eines Staates zu dessen Staatsgebiet gehören (Luftraum).⁶ Darüber liegende Atmosphärenschichten und der Weltraum entziehen sich dem genuinen Einflussbereich eines Staates.⁷ Die Atmosphäre als Rechtsbegriff ist daher unscharf, da sie Teile umfasst, die staatlicher Souveränität unterfallen, und solche, die es nicht tun. Der über diese Frage entbrannte Streit soll hier nicht weiter interessieren. Für die Beschäftigung verschiedener Rechtsetzungsebenen des internationalen Klimaschutzrechts bietet sich die Charakterisierung der Atmosphäre als *res communis omnium* an.⁸

All dies verdeutlicht, dass der Klimabegriff im Einzelnen differenziert zu betrachten ist und dass die Atmosphäre nicht einem einzelnen Staat zugeordnet werden kann. Damit ist Klimaschutz eine Aufgabe der Weltgemeinschaft.

2. Wissenschaftliche Erkenntnis als Voraussetzung für globales Handeln

Ein grundlegender Konflikt bei der rechtlichen Einkleidung des Klimaschutzes liegt in der Abhängigkeit des Rechts von erst sukzessive gewonnener wissenschaftlicher Erkenntnis. Ohne einen Konsens über die anthropogene Verursachung des Klimawandels ist der Abschluss multilateraler Klimaabkommen unmöglich.⁹

⁵ Definitionen und Differenzierung bei Gärditz, Schwerpunktbereich – Einführung in das Klimaschutzrecht, JuS 2008, 324 (324 f.).

⁶ Shaw, International Law, 8. Aufl. 2017, S. 403.

⁷ v. Arnould, Völkerrecht, 3. Aufl. 2016, Rn. 74.

⁸ In der englischsprachigen Literatur *area of common concern*, vgl. Birnie/Boyle/Redgwell, International Law and the Environment, 3. Aufl. 2009, S. 338 f., die ebenso den Streitstand ausführlich darstellen; als deutsches Pendant spricht v. Arnould (Fn. 7), Rn. 74 von einem „gemeinsamen Anliegen aller“.

⁹ Allg. für Klimaschutzgesetzgebung Gärditz, Wissenschaftlicher Dissens als Rechtsproblem – Zwischen institutionalisiertem Freiheitsschutz und der Bewältigung epistemi-

Dem PÜ liegen die Erkenntnisse des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (engl. *Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) maßgeblich zugrunde. Dieser besteht aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus der ganzen Welt und legt alle sechs bis sieben Jahre neuste Untersuchungen vor, die als Grundlage für die Entscheidungsbildung der Staatenlenker dienen.¹⁰

Der im Zeitpunkt des Vertragsschlusses des PÜ aktuellste Bericht des IPCC von 2014 bezeichnete den menschlichen Einfluss auf das Makroklima als Tatsache.¹¹ Wenngleich es seit jeher periodischen Schwankungen unterlag, erfolgt der derzeitige Wandel in nie dagewesener Geschwindigkeit. Bereits im Jahr 2000 prägte der Chemienobelpreisträger *Paul Josef Crutzen* den Begriff des Anthropozäns als Beschreibung eines neuen geologischen Zeitalters, welches nachhaltig durch menschliche Einflussnahme bestimmt ist.¹²

Grund für diesen Wandel sind insbesondere der seit der Industrialisierung zu verzeichnende enorme Anstieg der Konzentration sog. Treibhausgase (THG) in der Erdatmosphäre.

Sie sind in der ersten Atmosphärenschicht (Troposphäre) enthalten und lassen die ultraviolette Strahlung der Sonne zur Erdoberfläche durchdringen. Von dort wird sie in Form von Infrarotstrahlung reflektiert und von den THG als Energie aufgenommen. Dies sorgt für eine derzeitige globale Durchschnittstemperatur von ca. 14 °C, die menschliches Leben ermöglicht.¹³ Eine höhere Konzentration der Gase (u. a. Kohlenstoffdioxid, Methan, Nitrogenoxid etc.)

scher Kontingenz in Verfahren, DÖV 2017, 41 (42); speziell zum PÜ *Hautereau-Boutonnet/Majjean-Dubois*, *Après l'accord de Paris, quels droits face au changement climatique – Introduction*, RJE 2017, 9 (10 f.).

¹⁰ *Fischlin*, in: *The Paris Agreement on Climate Change, Analysis and Commentary*, 2017, S. 8.

¹¹ IPCC, 2014: *Synthesis Report, Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report*, S. 2, abrufbar unter:

https://archive.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf (zuletzt abgerufen am 17.12.2018); vor Erscheinen des Beitrags ist ein neuer Bericht des IPCC erschienen, der den menschlichen Einfluss auf eine Temperaturspanne von 0,8-1,2 Grad Celsius quantifiziert: IPCC, 2018: *Summary for Policymakers, Global warming of 1.5°C, an IPCC Special Report [...]*, World Meteorological Organization, Geneva, S. 6, abrufbar unter: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/07/SR15_SPM_High_Res.pdf (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹² *Crutzen/Stoermer*, *Global Change Newsletters* 2000, 17 (17); ebenso im französischen Sprachraum *Fressoz*, *La révolution de l'antropocène, Les apprentis sorciers du climat, Le Monde Histoire et Civilisation* 29 (2017), 44 (44 ff.); oder im deutschen Sprachraum *Winter*, *Rechtsprobleme im Anthropozän*, ZUR 2017, 267 (267).

¹³ In der Eiszeit des Pleistozäns lag die Durchschnittstemperatur auf der Erde bei ca. 9 °C, *Dupuy/Vinuales*, *International Environmental Law*, 2. Aufl. 2018, S. 172.

führt zu einer erhöhten Aufnahme der Infrarotstrahlung und zu einem graduellen Anstieg der weltweiten Durchschnittstemperatur.¹⁴ Die Klimaforschung hat regional unzählige Folgen feststellen können. Dazu gehören häufiger auftretende und länger andauernde Dürren, eine Versäuerung der Weltmeere oder der Anstieg der Meeresspiegel.¹⁵ Das Wissen über die Wechselwirkungen der Klimafaktoren ist im Einzelnen rudimentär und beruht oftmals auf Prognosen.¹⁶ Anders als dies die öffentliche Debatte suggeriert, kann die Wissenschaft allein keinen Temperaturwert bestimmen, der negative Folgen des Klimawandels kleinhält.¹⁷

Deshalb sind die Entscheidungen über Art und Umfang der in Angriff zu nehmenden Maßnahmen vor allem politischer Art. Kompromisse müssen in rechtsverbindliche Vorgaben übersetzt werden.

II. Klima und internationales Recht

Zu erörtern ist, ob dafür bisher wirksame Rechtsinstrumente entwickelt worden sind.

1. Lösungsansätze im Völkergewohnheitsrecht

Im Zentrum steht das Problem, zu welchem Klimaschutzbeitrag der einzelne Staat verpflichtet werden sollte. Im klassischen Völkerrecht besteht mit dem Prinzip der Staatenverantwortlichkeit ein wirksames Rechtsinstitut, um die Interessen der Staaten in ein Gleichgewicht zu bringen: Jede Verletzung einer völkerrechtlichen Pflicht zieht die Verpflichtung zu einer angemessenen Wiedergutmachung nach sich.¹⁸

Auf der Suche nach einer betroffenen Rechtspflicht, wird man – so scheint es erst – schnell fündig. Wurde Ende des 19. Jahrhundert noch prominent vertreten, jeder Staat sei frei, auf seinem Territorium ungeachtet der Auswirkungen auf andere Staaten zu tun und zu lassen, wie ihm beliebt (Harmon-Doktrin),¹⁹

¹⁴ Seit 1880 ist die globale Durchschnittstemperatur bereits um 1 °C angestiegen: *Samset*, *Science* 2018, 148 (149).

¹⁵ IPCC, 2014: Synthesis Report, Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report, S. 10, abrufbar unter: https://archive.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹⁶ Vgl. z. B. eine aktuelle Studie, wonach die Reduktion bestimmter THG auch zu einer Erwärmung insbesondere urbaner Räume führen könnte, *Samset* (Fn. 14), S. 149.

¹⁷ *Fischlin* (Fn. 10), S. 9 bzgl. des 1,5 bis 2 Grad-Ziels in Art. 2 Abs. 1 lit. a des PÜ.

¹⁸ Grundlegend dazu *PCIJ*, Case concerning the factory at Chorzów (*Germany v. Poland*), Series A, Nr. 9, S. 5 ff.; *Shaw* (Fn. 6), S. 591.

¹⁹ *Arbour/Lavallee/Sohnle/Trudeau*, *Droit international de l'environnement*, Bd. 1, 3. Aufl. 2016, S. 528.

gilt selbst bei Abwesenheit einer vertraglichen Verpflichtung mittlerweile der völkergewohnheitsrechtliche Grundsatz des Verbots erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigung.²⁰ Dieses beinhaltet auch die Pflicht zur aktiven Schadensvorbeugung, wie der *Internationale Gerichtshof (IGH)* in seinem Gutachten zum Einsatz von Nuklearwaffen ausdrücklich feststellt.²¹

Dass in einem Staat durch den Ausstoß von THG in einem anderen Staat erhebliche Umweltschäden drohen, gilt nach den oben geschilderten Prognosen als sicher. Nur bestehen große Zweifel, dass Ursache und Wirkung rechtlich eindeutig zurechenbar sind. Eine Möglichkeit besteht daher darin, auf kooperative Formen zu setzen und dem Unsicherheitsfaktor mit dem Vorsorgeprinzip zu begegnen: Nach diesem darf der Mangel an wissenschaftlicher Gewissheit kein Grund dafür sein, kostenwirksame Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltverschlechterungen aufzuschieben, wenn schwerwiegende oder bleibende Schäden drohen.²² Das Prinzip kann grundsätzlich Handlungs- und Unterlassungspflichten für einen Staat begründen, obwohl ihm Umweltschäden nicht präzise zugeschrieben werden können. Wenngleich sich in vielen Dokumenten des internationalen Rechts Hinweise auf die Existenz des Vorsorgeprinzips finden, ist sein Status als Völkergewohnheitsrecht i. S. d. Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut strittig.²³

Problematisch wäre es auch, alle Staaten im selben Maße zur Vorsorge zu verpflichten. Denn das Makroklima wird zwar durch die Summe aller Emissionen beeinflusst. Ungleich ist indes der Anteil, den Menschen weltweit seither dazu beigetragen haben. Auch heute emittiert ein wohlhabender Bürger aus einem Industriestaat noch ca. tausend Mal mehr THG als ein unvermögender Bürger eines Entwicklungsstaates.²⁴

²⁰ *Trail Smelter* Schiedsgericht (1938/1941), RIAA III, S. 1965 f.; IGH, *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Urt. v. 25.9.1997, ICJ Reports 1997, 7, § 53 f.

²¹ IGH, *Advisory Opinion, Threat or Use of Nuclear Weapons*, ICJ Reports 1996, § 29; v. *Arnault* (Fn. 7), Rn. 877; *Shaw* (Fn. 6), S. 646.

²² *Kreuter-Kirchhof*, *Das Pariser Klimaschutzübereinkommen und die Grenzen des Rechts – eine neue Chance für den Klimaschutz*, DVBl. 2017, 97 (98).

²³ Vgl. Rio-Erklärung v. 13.6.1992, UN-Doc. A/CONF.151/26. Rev 1, Prinzip 15; die *Meeresbodenkammer des Internationalen Seegerichtshofs* sieht hierin wohl Völkergewohnheitsrecht: *Responsibilities and obligations of States with respect to activities in the Area*, Gutachten v. 1.2.2011, ITLOS Reports 2011, S. 10, §§ 125-135; demgegenüber eher zurückhaltend: IGH, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Urt. v. 20.4.2010, ICJ Reports 2010, S. 14, § 164, der eine Beweislastumkehr auf Grundlage des Vorsorgegedankens zulasten eines Staats, der riskante Technologien einsetzt, ablehnt; Überblick bei *Birnie/Boyle/Redgwell* (Fn. 8), S. 377.

²⁴ *Fressoz* (Fn. 12), S. 49.

Ohne Beiträge aller Staaten sind Klimaziele andererseits nicht umsetzbar.²⁵ Aus dieser Erkenntnis rührt das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit der Staaten im Umweltvölkerrecht.²⁶

Diese abstrakten Ausführungen deuten an, welche Aspekte die politischen Akteure in der Konsensfindung zu verhandeln haben. Um die Konzeptionierung des PÜ einordnen zu können, sind zumindest die Grundzüge der vorherigen Kompromissergebnisse nachzuvollziehen.

2. Die Entwicklungen vor der UN-Klimakonferenz 2015

Am Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts sah man auf internationaler Ebene die Natur nur als schutzwürdig an, soweit sie Teil fremden Staatsgebiets war, folglich der Souveränität eines anderen Staates unterfiel. Für nicht-staatliche Naturgüter (etwa auf Hoher See) war das Völkerrecht „blind“. Im modernen Umweltvölkerrecht hingegen ist die Natur selbst primäres Schutzobjekt.²⁷

Diese Entwicklung geht zurück auf die Umweltbewegung, die sich in den 1960er Jahren in Protest gegen massive Umweltschäden in vielen Staaten der Erde formierte.²⁸ Als Reaktion auf das gestiegene Umweltbewusstsein in den Gesellschaften verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Resolution 2398 (XXIII) zu Problemen der menschlichen Umwelt.²⁹ Auf der Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen 1972 formulierten die UNO-Staaten in Stockholm erstmals einen umfassenden *soft law*-Text zum Umweltschutz. In der Folge entwickelten sich auch einige bereichsspezifische *hard law*-Regelwerke, die entweder den Umweltschutz als Hauptregelungszweck vorsahen³⁰ oder aber neben anderen umweltschutzrelevanten Regeln³¹ beinhalteten.³²

²⁵ Larrère, Comment lire l'Accord de Paris?, in: Torre-Schaub, Bilan et perspectives de l'accord de Paris (COP 21), 2017, S. 19 (25 f.).

²⁶ Vgl. Art. 3 Abs. 1 United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

²⁷ Dupuy/Vituales (Fn. 13), S. 3.

²⁸ Vgl. z. B. Meadows/Meadows/Randers/Behrens III, The Limits to Growth, 1972.

²⁹ Problems of the Human Environment, 3.12.1968, UN-Doc. 2398 (XXIII).

³⁰ Z. B. Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung v. 2.2.1971; Umweltschutzprotokoll zum Antarktisvertrag v. 4.10.1991, in Kraft seit 14.1.1998.

³¹ Siehe dazu etwa die Artikel 192-237 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS).

³² Dupuy/Vituales (Fn. 13), S. 11 f.

Dem Bedürfnis nach Umweltschutz stand gleichsam von Beginn an die Notwendigkeit und das Recht wirtschaftlicher Entwicklung gegenüber.³³ So trug die im Jahr 1992 abgehaltene Konferenz in Rio de Janeiro den Titel „Konferenz über Umwelt und Entwicklung“. In ihrer Abschlusserklärung heißt es, Umweltschutzgründe sollten nicht vorgeschoben werden, um den Handel einzuschränken.³⁴ Auf derselben Konferenz unterzeichneten über einhundert Staaten das Klimarahmenabkommen der Vereinten Nationen (engl. *United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC).³⁵ Zu diesem Zeitpunkt bestand in der Wissenschaft noch kein einhelliger Konsens über den menschlichen Beitrag zum Klimawandel.³⁶ Das UNFCCC enthält deshalb als solches noch keine bindenden Rechtspflichten, sondern erst in Verbindung mit ggf. später getroffenen zusätzlichen Vereinbarungen.³⁷

Eine solche stellt das sog. Kyoto-Protokoll³⁸ (KP) von 1997 dar. Als dessen wichtigste Regelung verpflichteten sich einige Industriestaaten, ihre THG-Emissionen auf einen festgelegten Prozentsatz zum Vergleichsjahr 1990 zu begrenzen.³⁹ Zunächst galt dies für den Zeitraum von 2008 bis 2012 und wurde auf der Konferenz von Durban (2011) bis 2020 durch ein Änderungsprotokoll verlängert, welches bisher allerdings nicht in Kraft treten konnte.⁴⁰

Entwicklungsländer und bedeutende Emittenten wie die USA, China oder auch Kanada sind nicht durch das KP gebunden. Die KP-Vertragsstaaten sind heute für weniger als 15 % der weltweiten jährlichen Emissionen verantwortlich.⁴¹

³³ Beispielhaft dafür steht die auf brasilianischer Initiative beruhende Resolution A/RES/2849 (XXVI) von 1971, in der die negativen Auswirkungen von Umweltpolitiken auf die Entwicklung armer Länder problematisiert wurden; *Dupuy/Viñuales* (Fn. 13), S. 9; in diesen Kontext wurde auch das Konzept einer *nachhaltigen Entwicklung* eingebettet, vgl. den Brundtland-Bericht UN-Doc. A/42/427 von 1987, § 49.

³⁴ Rio-Erklärung v. 13.6.1992 (Fn. 23), Prinzip 10.

³⁵ Mittlerweile hat das Abkommen 197 Vertragsstaaten, siehe zum aktuellen Stand: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=_en (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

³⁶ *Dupuy/Viñuales* (Fn. 13), S. 174.

³⁷ Zum Begriff des Rahmenübereinkommens *Hilf*, in: v. d. Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht IV, 7. Aufl. 2015, Art. 186 AEUV Rn. 12.

³⁸ Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen v. 11.12.1997.

³⁹ Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Anhang B KP.

⁴⁰ Nur 122 von 144 für das Inkrafttreten notwendigen Staaten haben das Änderungsprotokoll ratifiziert, siehe zum aktuellen Stand: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-c&chapter=27&clang=_en (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

⁴¹ *Kreuter-Kirchhof* (Fn. 22), S. 98.

Es war folglich nicht gelungen, einen Kompromiss zu einem effektiven Klimaschutzregime zu schließen. Oberstes Ziel für das PÜ musste es daher sein, möglichst alle Staaten zu verpflichten. Die größte Hürde in den Verhandlungen bestand darin, die bisher nicht gebundenen Staaten zur Aufgabe ihrer Privilegien zu bewegen.⁴²

Vor diesem Hintergrund kam in Paris eine Einigung zustande.

III. Das Pariser Übereinkommen als Fortschreibung internationalen Klimaschutzrechts

Am 4.11.2016, weniger als ein Jahr nach der Erarbeitung des Entwurfs, trat das PÜ in Kraft. Denn es hatten gemäß Art. 21 Abs. 1 PÜ „mindestens 55 Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens, auf die insgesamt ein geschätzter Anteil von mindestens 55 vom Hundert der gesamten weltweiten Emissionen von Treibhausgasen entfällt, ihre Beitrittsurkunde [...] hinterlegt“.⁴³ Aktuell haben 195 Staaten das Abkommen unterzeichnet. Davon sind 176 bereits durch innerstaatliche Zustimmungsverfahren Vertragsparteien geworden.⁴⁴ Hierzu gehören auch die USA⁴⁵, China und Kanada. Seine Regelungen greifen vollumfänglich ab dem Jahr 2020.⁴⁶

Das Ziel, die Globalität des Übereinkommens herzustellen, ist damit erreicht worden.⁴⁷ Dies wirft die Frage auf, wie die Verhandlungspartner die zuvor⁴⁸ aufgezeigten Hindernisse für einen Kompromiss überwinden konnten.

⁴² *Markus*, Die Problemwirksamkeit des internationalen Klimaschutzrechts, ZaöRV 2016, 715 (744).

⁴³ Art. 21 Abs. 1 PÜ.

⁴⁴ Siehe zum aktuellen Stand: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&lang=_en&clang=_en (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

⁴⁵ Obgleich der Präsident der USA *Donald Trump* am 1.6.2017 verkündete, das PÜ kündigen zu wollen, und die US-Regierung am 4.8.2017 ein entsprechendes offizielles Schreiben an die UN übermittelte, kann die Kündigung rechtlich gemäß Art. 28 Abs. 1 und 2 PÜ erst drei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens erklärt werden. Des Weiteren bedarf die Erklärung der schriftlichen Notifikation an den UN-Generalsekretär und entfaltet erst ein Jahr später endgültig Wirkung. Ein Austritt der USA ist damit frühestens zum 4.11.2020 möglich. Die nächste Präsidentschaftswahl findet planmäßig einen Tag vor diesem Datum statt; ausführlich dazu *Stäsebe*, Entwicklungen des Klimaschutzrechts und der Klimaschutzpolitik 2016/17, EnWZ 2017, 308 (310 f.).

⁴⁶ Siehe UN-Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 (Decision 1/CP.21), Rn. 23 f.

⁴⁷ So *Kreuter-Kirchhof* (Fn. 22), S. 97 ff.

⁴⁸ Siehe oben **B. II.**

1. National festgelegte Beiträge als Kern des Pariser Übereinkommens

Art. 2 Abs. 1 lit. a PÜ nennt als Hauptziel des PÜ, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 °C über dem vorindustriellen Niveau zu halten und den Temperaturanstieg möglichst auf 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.

Art. 3 PÜ sieht vor, dass die Staaten zur Verwirklichung dieses Ziels national festgelegte Beiträge (engl. *nationally determined contribution*, NDC) unternehmen und an das nach Art. 8 des UNFCCC eingerichtete Sekretariat übermitteln (vgl. Art. 4 Abs. 12 i. V. m. Art. 17 Abs. 1 PÜ). Im Jahr 2013 war bereits in Warschau beschlossen worden, dass die Vertragsstaaten vorgesehene national festgelegte Beiträge (*intended nationally determined contribution*, INDC) im Vorfeld der COP 21⁴⁹ einreichen sollten.⁵⁰ Soweit Vertragsstaaten dies getan haben, werden diese ohne anderweitige Äußerungen des Staates als NDC betrachtet.⁵¹ Ab dem Jahr 2020 sind alle fünf Jahre neue NDCs an das Sekretariat zu übermitteln (Art. 4 Abs. 9 PÜ), die jeweils eine Steigerung zu den jeweils bis dahin bestehenden Beiträgen darstellen werden (Art. 4 Abs. 3 PÜ).

Im Vergleich zu Regelungen früherer Abkommen im Umweltvölkerrecht wie dem Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen⁵² oder dem KP⁵³ stellt diese prozedural ausgerichtete Vorgehensweise im PÜ einen Paradigmenwechsel dar: Statt feste Emissionsbegrenzungswerte zu vereinbaren, richten die Staaten immer ehrgeizigere Zielvorgaben an sich selbst.

Dieser *bottom-up*-Ansatz⁵⁴ belässt den Staaten die Wahl ihres konkreten Beitrags und war daher konsensfähig.⁵⁵ Zum anderen bietet er Spielraum für die Diffe-

⁴⁹ „COP 21“ steht für die 21. Konferenz der Staaten des UN-Klima-Rahmenabkommens (engl. *Conference of the Parties*), in dessen Zusammenhang der Entwurf für das PÜ entstand.

⁵⁰ Beschl. COP 19, Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1, Decision 1/CP.19, Rn. 2 lit. b.

⁵¹ Beschl. COP 21, Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, Decision 1/CP.21, Rn. 23 f.

⁵² Hier insbesondere der Art. 2A Abs. 1 Montrealer Protokoll, welcher i. V. m. dessen Anlage A den Vertragsstaaten die Pflicht auferlegt, den Verbrauch bestimmter Gase auf den Richtwert derselbigen von 1986 zu begrenzen.

⁵³ Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Anlage B KP.

⁵⁴ Vgl. etwa *Franzjusz*, Das Paris-Abkommen zum Klimaschutz, ZUR 2017, 515 (519); *Hellio*, Les « contributions déterminées au niveau national », instruments au statut juridique en devenir, RJE 2017, 33 (36).

⁵⁵ Neben dem allgemeinen Problem, politischen Konsens unter den Staats- und Regierungschefs herzustellen, drohte darüber hinaus eine Blockade im US-Kongress, dessen Republikaner sich mehrheitlich gegen das PÜ aussprachen. Der US-Präsident kann multilaterale Abkommen nur allein ratifizieren, wenn sie lediglich Dinge regeln, für die nationale Gesetzgebung bereits vorhanden ist. In der amerikanischen Gesetzgebung gab es jedoch keine Emissionsminderungsziele. Der damalige Präsident *Obama* konnte

renzung der Beiträge einzelner Staaten nach dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit.⁵⁶ Möglicherweise büßt das PÜ aber dadurch an Effektivität ein. Dies wird sich erst in einigen Jahren praktisch zeigen. Rechtlich ist mit Blick auf die Verbindlichkeit des Abkommens und den Freiheitsspielraum der Staaten schon heute eine Einschätzung möglich.

2. Das Erfolgspotential des gefundenen Kompromisses

Die nachfolgenden Erwägungen konzentrieren sich auf die NDCs und lassen Aspekte, wie etwa finanzielle Beiträge der Staaten gemäß Art. 9 PÜ i. V. m. Art. 4 UNFCCC, bewusst aus. Dies geschieht erstens, da die NDCs, wie gesehen, das Zentrum des PÜ bilden und seinen spezifischen Charakter ausmachen. Zweitens verspricht die Betrachtung der Umsetzung der NDC im einzelstaatlichen Recht einen größeren Erkenntnisgewinn für den sich anschließenden vergleichenden Teil.⁵⁷

a) Die rechtliche Verbindlichkeit des Pariser Übereinkommens

Was *Fabius* in seinem eingangs zitierten Satz vorausgesetzt hat – die rechtliche Verbindlichkeit des PÜ – ist bei genauerem Hinsehen ambivalent.

Auch wenn anfängliche Zweifel an dem formalen Status des PÜ als völkerrechtlichem Vertrag i. S. d. Art. 2 Abs. 1 lit. a WVK mittlerweile ausgeräumt sind,⁵⁸ ist eine materielle Verpflichtung der Vertragsstaaten aus einzelnen Bestimmungen des PÜ weniger klar.⁵⁹ Wahrnehmbar sind Unterschiede vor allem anhand sprachlicher Feinheiten: Art. 4 Abs. 2 PÜ enthält die Pflichten, eine NDC aufzustellen und Maßnahmen zu ergreifen, um die selbst gesetzten Ziele umzusetzen. In der englischen Fassung steht an dieser Stelle das Wort *shall*.⁶⁰

also nur ein Abkommen ratifizieren, das keine solchen enthielt, vgl. Hintergrund der Bundesregierung zur COP 21, S. 8, abrufbar unter: http://m.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/cop21_hintergrundpapier_bf.pdf (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

⁵⁶ Auf der Kopenhagener Konferenz hatte die unterschiedliche Interessenlage noch zum Scheitern der Verhandlungen geführt, *Hellio* (Fn. 54), S. 36.

⁵⁷ Siehe unten C.

⁵⁸ Dieser entstand vor allem dadurch, dass die Vertragsparteien nicht auf Art. 17 der UNFCCC rekurrierten und nicht die dort vorgesehenen Formalia einhielten, wie im Fall des KP; eindeutig wurde es, als später ein Zustimmungs- und Ratifikationsprozess in den einzelnen Staaten folgte, vgl. *Stoll/Krüger*, in: Proelß, Internationales Umweltrecht 2017, 9. Abschn. Rn. 82.

⁵⁹ *Nückel*, Rechtlicher Charakter des Pariser Übereinkommens – hard law oder soft law, ZUR 2017, 525 (526 ff.).

⁶⁰ Im deutschen wie auch im französischen Text wird der Indikativ Präsens verwendet „erarbeitet, übermittelt und behält [...] bei“ und „ergreifen [...] innerstaatliche Maßnahmen“ bzw. „établit, communique et actualise“ und „prennent des mesures“.

Dieses markiert in völkerrechtlichen Verträgen in der Regel eine bindende Pflicht. Sie zielt gleichwohl nur auf ein Handeln und nicht auf ein Ergebnis ab.⁶¹ Die Staaten werden also nicht dazu verpflichtet, die selbstgesteckten Ziele auch zu erreichen.

Schaut man sich demgegenüber die Formulierung in Art. 4 Abs. 3 PÜ zur sukzessiven Steigerung der NDC an, heißt es im dortigen englischen Text abschwächend *will*.⁶² Daran wird deutlich, dass es sich eher um eine soft-law-Bestimmung in Form einer politischen Zielvorgabe handelt und nicht um *hard law*.⁶³

Festzuhalten ist, dass die NDCs aus Perspektive des Völkerrechts nicht als bindende Pflichten der Staaten qualifizierbar sind.⁶⁴ Sie werden beim Sekretariat hinterlegt, aber nicht als Annex dem PÜ beigelegt.⁶⁵

Dies ist Ausdruck der neuartigen Regelungstechnik des PÜ und vor dem Hintergrund der letztlich unbefriedigenden Resultate des KP als *top-down*-Abkommen zu bewerten, das eindeutige Reduktionsziele für jeden einzelnen Staat bereits im Vertragswortlaut selbst vorsah. Es gibt daher auch zunehmend Vertreter, die als entscheidend für die Effektivität eines internationalen Umweltschutzregimes nicht nur seine Verbindlichkeit, sondern auch die Anzahl der beteiligten Staaten sowie den Anspruch seiner Verpflichtungen ansehen.⁶⁶ Dies bewirkt eine Politisierung des Rechts,⁶⁷ die den Staaten enorme Freiheitsspielräume überlässt.

b) Die Freiheit der Staaten als Erfolgsbemmnis?

Wegen fehlender Gestaltungsvorgaben hinsichtlich der NDCs führen die Differenzierungsmöglichkeiten der Staaten zu sehr unterschiedlichen Beiträgen, was folgende Beispiele verdeutlichen.

⁶¹ Böhringer, Das neue Pariser Klimaübereinkommen, ZaöRv 2016, 753 (780).

⁶² Im Deutschen und Französischen wird ebenfalls das Futur benutzt: „wird [...] darstellen“ und „représentera“.

⁶³ Böhringer (Fn. 61), S. 781.

⁶⁴ Wenngleich dies nach nationalem Recht der Fall sein mag, vgl. Frank, Anmerkungen zum Pariser Klimavertrag aus rechtlicher Sicht – insbesondere zu den „(I)NDCs“, der 2 °/1,5 °Celsius-Schwelle und „loss and damage“ im Kontext völkerrechtlicher Klimaverantwortung, ZUR 2016, 352 (355).

⁶⁵ So hingegen zuletzt bei den Emissionsreduktionswerten im KP, Hellio (Fn. 54), S. 39.

⁶⁶ Proelß, Klimaschutz im Völkerrecht nach dem Paris Agreement: Aufbruch oder Stillstand?, ZfU 2016, 58 (64); Bodansky, The Legal Character of the Paris Agreement, RECIEL 2016, 142 (148 ff.).

⁶⁷ So Franzjusz (Fn. 54), S. 519.

Referenzjahr für Monaco ist etwa 1990. Im Vergleich zu diesem Jahr möchte das Fürstentum bis 2030 die Hälfte seiner bisherigen THG-Emissionen einsparen.⁶⁸ Australien möchte bis 2030 26 bis 28 % weniger THG ausstoßen, allerdings im Vergleich zu 2005.⁶⁹ Israel gibt an, seine Pro-Kopf-CO₂-Emissionen bis 2030 von 10,4 Tonnen im Jahr 2005 auf 7,7 Tonnen zu reduzieren.⁷⁰ Katar hingegen sieht keinerlei Reduktionen vor, verweist jedoch allgemein auf Anpassungsmechanismen, den Ausbau von effizienteren Technologien, Bildung und eine Verbesserung des Wassermanagements.⁷¹ Togo wiederum will bis 2030 im Vergleich zum Jahr 2010 mindestens 11 % THG-Emissionen einsparen. Einen höheren Beitrag verknüpft der Staat mit der Bedingung, dabei durch andere Staaten finanziell unterstützt zu werden.⁷²

Es fällt schwer, die Beiträge miteinander zu vergleichen und in ein transparentes Gesamtbild zu setzen, da ihre Gestaltung, die Referenzwerte und Maßnahmen uneinheitlichen Schemata folgen.⁷³ Zwar gibt es Berechnungen, nach denen die bis Mai 2016 eingereichten INDCs die Erderwärmung lediglich auf 2,7 ° bis 3,5 °C begrenzen.⁷⁴ Ob eine solche Prognose belastbar ist, muss aber wegen kaum vergleichbarer Maßstäbe bezweifelt werden.⁷⁵ Art. 12 Abs. 8 PÜ schreibt vor, dass „[b]ei der Übermittlung ihrer national festgelegten Beiträge alle Vertragsparteien die erforderlichen Informationen zur Gewährleistung der

⁶⁸ INDC Monaco, abrufbar unter: https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Monaco/1/Monaco_INDC.pdf (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

⁶⁹ INDC Australien, abrufbar unter: <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Australia/1/Australias%20Intended%20Nationally%20Determined%20Contribution%20to%20a%20new%20Climate%20Change%20Agreement%20-%20August%202015.pdf> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

⁷⁰ INDC Israel, abrufbar unter: <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Israel/1/Israel%20INDC.pdf> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

⁷¹ INDC Katar, abrufbar unter: <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Qatar/1/Qatar%20INDCs%20Report%20-English.pdf> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

⁷² INDC Togo, abrufbar unter: https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Togo/1/INDC%20Togo_english%20version.pdf (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

⁷³ *Pauw/Klein/Mbeva/Dzebo/Cassanmagnago/Rudloff*, Beyond headline mitigation numbers: we need more transparent and comparable NDCs to achieve the Paris Agreement on climate change, *Climate Change* 2018, 23 (23); so auch *Kreuter-Kirchhof* (Fn. 22), S. 100.

⁷⁴ *Siehe* UN-Doc. FCCC/CP/2016/2, S. 4.

⁷⁵ Anfang Mai 2018 kam es auf der Klimakonferenz zur Vorbereitung der COP 24 in Kattowitz zu Auseinandersetzungen zwischen Industrie- und Entwicklungsstaaten über einheitliche Messmethoden, *McGrath*, Rising levels of 'frustration' at UN climate stalemate, *BBC Science & Environment*, abrufbar unter: www.bbc.com/news/science-environment-43949423 (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

Eindeutigkeit, Transparenz und Verständlichkeit zur Verfügung“ stellen. Ein Leitfaden zur Auslegung oder eine einheitliche Interpretation dieser Begriffe besteht indessen nicht.⁷⁶

Die Gesamtschau gibt aus rechtlicher Perspektive Anlass, an dem Erfolgspotential des PÜ zumindest für sich genommen zu zweifeln. Beachtet werden muss gleichsam, dass das Abkommen es bewusst von den Staaten abhängig macht, welche Schritte sie konkret einleiten. In dem nun folgenden Vergleich wird näher darauf eingegangen, wie den allgemeinen Zielen des PÜ verbindlicher Geltung verschafft werden kann.

C. Umsetzung des Übereinkommens in Deutschland und Frankreich

Nationale Gesetzgebung ist im europäischen Kontext oftmals europarechtlich vorgeprägt. Eigendenn dessen ist zunächst die europäische Ebene (**I.**) und dann die Situation in den nationalen Rechtsordnungen zu begutachten (**II.**).

I. Die Umsetzung auf europäischer Ebene

Deutschland und Frankreich haben beim Klimasekretariat mit den anderen 26 Mitgliedstaaten der EU eine gemeinsame INDC vorgelegt.⁷⁷ Es steht deshalb zunächst die Klimaschutzgesetzgebung auf EU-Ebene im Fokus (**1.** und **2.**). Auch soll die Frage beantwortet werden, welche europäischen Einrichtungen und Instrumente außerhalb der Union dabei Einfluss auf die Mitgliedstaaten haben können (**3.**).

1. Ausgangssituation

Vorab sind der Inhalt der INDC (*a*) und die Emissionen der EU (*b*) näher zu beleuchten.

a) Gemeinsamer INDC der EU

Der INDC der EU sieht u. a. die Verpflichtung zu einer Reduzierung der internen THG-Emissionen bis 2030 um mindestens 40 % im Vergleich zum Wert von 1990 vor. Grundlage dafür ist ein Beschluss des Europäischen Rates vom Oktober 2014, der daneben weitere Emissionsminderungen bis 2050 um 80 bis 95 % im Vergleich zu 1990 vorgibt.⁷⁸ Diese Praxis beruht auf der Möglichkeit einer *joint implementation*, also einer gemeinschaftlichen Umsetzung des Abkom-

⁷⁶ Paauw/Klein/Mbeva/Dzebo/Cassanmagnago/Rudloff (Fn. 73), S. 24.

⁷⁷ INDC der EU und ihrer Mitgliedstaaten, S. 1, abrufbar unter: <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Latvia/1/LV-03-06-EU%20INDC.pdf> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

⁷⁸ *Europäischer Rat*, Dokument SN 79/14, Nr. 2.

mens gemäß Art. 4 Abs. 16 PÜ.⁷⁹ Verantwortlich für eine etwaige Nichterreichung der eingereichten Emissionsziele ist nach Art. 4 Abs. 18 PÜ „jeder Mitgliedstaat [...] einzeln [...] zusammen mit der Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration⁸⁰ [...]“.

Grundsätzlich kann sich dies für die beteiligten Staaten sowohl vorteilhaft, als auch nachteilhaft auswirken.⁸¹ Vorteilhaft ist es, weil der einzelne Staat mehr Flexibilität gewinnt, hinter seinen eigenen Verpflichtungen zurückzubleiben. Zum Ausgleich muss aber ein anderer Mitgliedstaat mehr Emissionen einsparen, als in der ursprünglichen Vereinbarung festgelegt. Ein Nachteil kann sich für Frankreich und Deutschland als große Emittenten in der EU ergeben. Sie verpflichten sich durch das gemeinsame Vorgehen zu ehrgeizigeren Reduktionszielen als konkurrierende Industrienationen wie die USA oder Japan.⁸²

Das abstrakte 1,5 bis 2 Grad-Ziel im PÜ wird in die INDC der EU in Emissionsminderungswerte übersetzt. Diese lassen sich nur mit Blick auf die bisherigen Emissionswerte der EU verstehen.

b) Die EU als Emittent von THG

Die Europäische Union in ihrer Gesamtheit war im Jahr 2014 nach der Volksrepublik China und den USA der drittgrößte Emittent von THG weltweit.⁸³

⁷⁹ Dies entspricht bereits der im Kyoto-Protokoll vorhandenen Möglichkeit nach dem dortigen Art. 4 Abs. 1; zum Begriff der *joint Implementation* vgl. Winkler, Mitigation, in: The Paris Agreement on Climate Change, Analysis and Commentary, 2017, S. 141 (161).

⁸⁰ Bisher ist die Europäische Union der einzige im Pariser Übereinkommen als „Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration“ bezeichnete Zusammenschluss an Staaten, die ein gemeinsames Ziel vorgelegt haben, vgl. Winkler (Fn. 79), S. 161.

⁸¹ In Bezug auf das Kyoto-Protokoll Davies, Climate Change and the European Community, in: Cameron/Zillman, Kyoto: From Principles to Practice, 2001, S. 27 (29).

⁸² Vgl. den INDC der USA, abrufbar unter: <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/United%20States%20of%20America/1/U.S.%20Cover%20Note%20INDC%20and%20Accompanying%20Information.pdf> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018), der eine Reduktion bis 2025 um maximal 28 % vorsieht oder den INDC Japans, abrufbar unter: https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Japan/1/20150717_Japan's%20INDC.pdf (zuletzt abgerufen am 17.12.2018), der eine Reduktion um 25,4 % vorsieht; wohlge-merkt bezieht sich die Reduktion in beiden Fällen auf das Referenzjahr 2005 und nicht wie in Deutschland und Frankreich auf 1990. 1990 waren die Emissionen der USA und Japans jeweils niedriger als 2005, sodass dies den Unterschied zwischen den Verpflichtungen der EU und den USA/Japans noch vergrößert.

⁸³ So die Zahlen von 2014 der internationalen tätigen Nicht-Regierungs-Organisation *World Resources Institute (WRI)* Total GHG Emissions Including Land-Use Change and Forestry - 2014 (MtCO₂e), abrufbar über: <https://www.wri.org/our-work/project/cait-climate-data-explorer/data-availability> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018); die EU war damit im Jahr 2014 für 8,86 % der globalen Emissionen verantwortlich. Gleichzeitig

Die Pro-Kopf-CO₂-Emissionen lagen EU-weit in diesem Jahr bei durchschnittlich 8,04 Tonnen.⁸⁴ EU-Bürger emittieren damit statistisch gesehen zwar weniger CO₂ als Staatsbürger Australiens (25,14 Tonnen), der USA (20 Tonnen) oder Chinas (8,73 Tonnen). Global gehören sie dennoch zur Spitzengruppe der größten Emittenten. Unter den Mitgliedstaaten gibt es große Differenzen:

Der größte Emittent von CO₂ innerhalb der EU ist Deutschland, das 2015 einen Anteil von 20,8 % der unionsweiten Emissionen aufwies, gefolgt vom Vereinigten Königreich, das 12,1 % ausmachte, und Frankreich mit 10,7 %.⁸⁵ Während insbesondere die baltischen Staaten ihre Emissionen zwischen 1990 und 2015 um jeweils über 50 % reduzieren konnten, stiegen sie im selben Zeitraum in anderen EU-Staaten wie Zypern (plus 44 %) oder Spanien (plus 19 %) drastisch an.⁸⁶ Wiederum anders stellt sich die Lage mit Blick auf jährlichen Pro-Kopf-CO₂-Emissionen dar: Dabei lagen 2015 die luxemburgischen Bürger mit 20,5 Tonnen an der Spitze, gefolgt von Estland (13,8 Tonnen) und Irland (13,3 Tonnen). Ein Deutscher emittierte in demselben Jahr durchschnittlich 11,3 Tonnen CO₂, wohingegen ein Franzose mit 7,1 Tonnen im Durchschnitt ungefähr eine Tonne CO₂ weniger emittierte als der EU-Mittelwert.⁸⁷

Die größten Anteile an den EU-weiten THG-Emissionen verzeichneten im Jahr 2015 der Energiesektor (55 %), der Verkehrssektor (23 %), die Landwirtschaft (10 %) sowie der Bereich Industrieprozesse und Produktverwendung

machte die Bevölkerung der EU im Jahr 2015 6,91 % der Gesamtweltbevölkerung aus, vgl. dazu: *UN DESA*, Weltbevölkerung von 1950 bis 2015 (in Milliarden), in: Statista – Das Statistik-Portal, abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1716/umfrage/entwicklung-der-weltbevoelkerung/> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018); *Eurostat*, Demography report – 2015 edition, S. 4, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6917833/KE-BM-15-003-EN-N.pdf/76dac490-9176-47bc-80d9-029e1d967af6> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

⁸⁴ Pro-Kopf-Treibhausgasemissionen nach ausgewählten Ländern weltweit im Jahr 2014 (in Tonnen CO₂-Äquivalent), in: Statista – Das Statistik-Portal, abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/311811/umfrage/treibhausgasemissionen-pro-kopf-nach-ausgewaehlten-laendern-weltweit/> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

⁸⁵ *Eurostat*, Total greenhouse gas emissions by countries (including international aviation and indirect CO₂, excluding LULUCF), 1990 - 2015 (million tonnes of CO₂ equivalents) updated, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Total_greenhouse_gas_emissions_by_countries_\(including_international_aviation_and_indirect_CO2,_excluding_LULUCF\),_1990_-_2015_\(million_tonnes_of_CO2_equivalents\)_updated.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Total_greenhouse_gas_emissions_by_countries_(including_international_aviation_and_indirect_CO2,_excluding_LULUCF),_1990_-_2015_(million_tonnes_of_CO2_equivalents)_updated.png) (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

⁸⁶ *Eurostat*, Greenhouse gas emission statistics – emission inventories, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Greenhouse_gas_emission_statistics_-_emission_inventories (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

⁸⁷ *Eurostat*, Treibhausgasemissionen pro Kopf, Tonnen CO₂-Äquivalent pro Kopf, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&language=de&rcode=t2020_rd300&toolbox=type (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

(8 %).⁸⁸

Die aufgezeigten Disparitäten setzen sich im Hinblick auf die Anteile der einzelnen Sektoren in den Nationalstaaten fort.⁸⁹ Der EU ist deshalb die Aufgabe gestellt, unter den Mitgliedstaaten zu differenzieren, ohne dabei den Anspruch einer einheitlichen Klimaschutzpolitik zu verlieren.

2. Die Umsetzung des Pariser Übereinkommens als EU-Gemeinschaftsaufgabe

Klärungsbedürftig ist zunächst die kompetenzielle Zuständigkeit der EU (a)), um anschließend auf die bestehende EU-Gesetzgebung zum Klimaschutz eingehen zu können (b)).

a) Klimaschutzpolitik im Kompetenzsystem der Europäischen Union

Für ihre Rolle im internationalen Klimaschutz sind die Motive der EU richtungsweisend.

aa) Motive für eine EU-weite Klimaschutzpolitik

Oben wurde bereits die Notwendigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit für den Klimaschutz verdeutlicht.⁹⁰ Mithin liegt die tatsächliche Erwägung nahe, auch auf europäischer Ebene gemeinsame Klimaschutzpolitik zu betreiben.

Hinzu kommt ein rechtliches Bedürfnis, welches aus dem Binnenkonzept der EU als Wirtschaftsgemeinschaft erwächst: Sofern keine unionsweite Vereinheitlichung der Klimaschutzgesetzgebung stattfände, könnten die Mitgliedstaaten wirtschaftliche Aktivitäten mit Verweis auf „zwingende umweltrechtliche Erfordernisse“ regulieren.⁹¹ Die Grundfreiheiten würden eingeschränkt; die Verwirklichung des Binnenmarktes wäre gefährdet. Um dieser Überlegung zu begegnen, sehen die aktuellen Regelungen zur Rechtsangleichung nach Art. 114 AEUV vor, dass die Mitgliedstaaten von Kommissionsvorschlägen zum Umweltschutz „nach oben hin“ nur nach deren Genehmigung abweichen dürfen (Abs. 3-6).⁹² Die Verwirklichung der Grundfreiheiten aber führt zu mehr wirtschaftlicher Aktivität, die z. B. in steigendem Gütertransport und damit zusätz-

⁸⁸ Eurostat, Greenhouse gas emissions, analysis by source sector, EU-28, 1990 and 2015 (percentage of total) new, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Greenhouse_gas_emissions,_analysis_by_source_sector,_EU-28,_1990_and_2015_\(percentage_of_total\)_new.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Greenhouse_gas_emissions,_analysis_by_source_sector,_EU-28,_1990_and_2015_(percentage_of_total)_new.png) (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

⁸⁹ Siehe dazu unten **C. II. 1. b)**.

⁹⁰ Siehe dazu oben **B. I.**

⁹¹ Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl. 2013, 2. Kap. Rn. 3.

⁹² Epiney (Fn. 91), 3. Kap. Rn. 3.

lichen THG-Emissionen resultieren kann.⁹³ Hieran wird wie schon mit Blick auf Entwicklungsstaaten⁹⁴ die Herausforderung des Zusammenhangs zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Klimaschutz deutlich, der sich auch die EU stellen muss.⁹⁵

Schließlich lässt sich auch die im Abschluss des PÜ zum Ausdruck kommende Außenausrichtung der EU in Klimaschutzfragen aus ihrem Eigenwesen heraus erklären. Ihr diesbezügliches Sendungsbewusstsein auf internationaler Ebene ist bereits an den Zielen zur nachhaltigen Entwicklung in Art. 21 Abs. 2 lit. f EUV und Art. 3 Abs. 5 S. 2 EUV erkennbar⁹⁶ und lässt sich problemlos in einen Kontext mit anderen Unionspolitiken stellen: Eine wirksame Klimaschutzpolitik kann der massenhaften Immigration von sog. Klimaflüchtlingen vorbeugen und bietet gleichzeitig Anreize für ökonomisches Wachstum einer europäischen *green economy*.⁹⁷ Die Union ruft in ihrer INDC gerade große Industrienationen zur aktiven Mitarbeit im Klimaschutz auf.⁹⁸ Sie hat dabei sicherlich auch die Konkurrenzfähigkeit europäischer Unternehmen im Blick. Für diese könnten Klimaschutzmaßnahmen gegenüber Wettbewerbern leicht zum Nachteil werden, wenn andere Staaten im Klimaschutz nicht mitzögen.⁹⁹

bb) Umwelt und Klimaschutz im europäischen Primärrecht

Das Primärrecht sieht Kompetenzen zur Umwelt seit der einheitlichen Europäischen Akte (1987) vor. Es galt lange der Grundsatz, dass Umweltschutz den Mitgliedstaaten obliege. Das wird daran deutlich, dass die EG-Staaten für die Ausübung der Kompetenzen im Umweltbereich zum ersten Mal überhaupt auch das Subsidiaritätsprinzip in den Verträgen festschrieben. Erst später im Maastrichter Vertrag (1992) erhielt jenes eine allgemeine, das gesamte EU-Recht prägende Bedeutung (heute Art. 5 Abs. 3 AEUV).¹⁰⁰

⁹³ Zu diesem Einfluss der Güterkraftpolitik *Jahns-Böhm/Breier*, Güterverkehrspolitik und Umweltschutz nach dem EWG-Vertrag – Überrollt der Straßengüterverkehr die Umweltschutzerfordernisse der Europäischen Gemeinschaft?, *EuZW* 1991, 523 (525 f.).

⁹⁴ Siehe dazu oben **B. II. 2.**

⁹⁵ Wobei die EU selbst beteuert, sie koppele ihr Wirtschaftswachstum von THG-Emissionen zunehmend ab: *Europäische Kommission*, Bericht der Kommission 2017, Dokument COM(2017) 646 final/2, S. 6.

⁹⁶ *Sinou*, Le droit répressif de l'environnement et l'alternative diplomatique ou *hard law* vs. *soft law*: Le cas de l'Union européenne, *RJE* 2018, 71 (72).

⁹⁷ *Bogojević*, Climate Change and Policy in the European Union, in: *Oxford Handbook of international climate change law*, S. 674 (682 f.).

⁹⁸ INDC der EU und ihrer Mitgliedsstaaten (Fn. 77), S. 5.

⁹⁹ *Bogojević* (Fn. 97), S. 682 f.

¹⁰⁰ *Bazjadobly*, La politique européenne de l'environnement, 2014, S. 40 f.

Nach dem Lissabon-Vertrag liegt die Umweltpolitik in der geteilten Zuständigkeit von Union und Mitgliedstaaten, Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV. In Art. 192 Abs. 1 AEUV erhält die EU eine Gesetzgebungskompetenz nach dem ordentlichen Verfahren. Dessen Abs. 2 lit. c schreibt demgegenüber ein besonderes Gesetzgebungsverfahren für Maßnahmen vor, die „die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren“. Das ist mit Rücksicht auf die Bedeutung des Energiesektors für die Klimaschutzpolitik eine wichtige Einschränkung. Ebenso verhält es sich in dem Kompetenztitel für den Bereich „Energie“ in Art. 194 AEUV. Zwar will die EU nach dessen Abs. 1 lit. c die „Energieeffizienz und Energieeinsparung sowie die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen fördern“. Letztlich relativiert der nachfolgende Zusatz in UAbs. 2 des Abs. 2 dieses Ziel aber, indem es den Handlungsspielraum in der Energiegesetzgebung wie bereits in dem soeben zitierten Art. 192 Abs. 2 lit. c AEUV von dem einvernehmlichen Willen der betroffenen Mitgliedstaaten abhängig macht.

Für das auswärtige Handeln steht der EU gemäß Art. 191 Abs. 1 Spiegelstrich 4, Abs. 4 S. 2 i. V. m. Art. 218 AEUV die ausdrückliche Kompetenz zu, internationale Klimaschutzabkommen abzuschließen. Im Falle der Umsetzung des PÜ haben weder die Mitgliedstaaten noch die EU alleine die hierfür erforderlichen Kompetenzen. Daher haben die Mitgliedstaaten und die EU gleichermaßen das PÜ ratifiziert (gemischtes Abkommen).¹⁰¹

b) Die EU-Gesetzgebung zum Klimaschutz

Kraft ihrer Gesetzgebungskompetenz kann die EU sämtliche Handlungsformen des Art. 288 AEUV zur Verwirklichung von Klimaschutzpolitiken ausschöpfen.¹⁰²

aa) Aktuelle Klimaschutzpolitik und ihre Instrumente

Für die laufende Periode gelten die EU-eigenen sog. „20-20-20-Ziele“¹⁰³ des Klima- und Energiepakts 2020: Bis zu diesem Jahr sollen die THG-Emissionen gegenüber dem Stand von 1990 um 20 % gesenkt werden, es sollen 20 % der Energie in der EU aus erneuerbaren Quellen stammen und die Energieeffizienz soll um 20 % verbessert werden.¹⁰⁴

¹⁰¹ BT-Drucks. 427/16, S. 33.

¹⁰² Clément, *Droit européen de l'environnement*, 2. Aufl. 2012, S. 585, Punkt 4.

¹⁰³ Vgl. *Wissenschaftliche Dienste des Bundestags*, Aktuelle Klimaschutzziele auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene, Az. WD 8-3000-009/18, S. 9.

¹⁰⁴ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates, Doku-

Für den darauffolgenden Zeitraum greift der EU-Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, welcher Grundlage für die INDC der EU ist.¹⁰⁵ Er führt die Ziele des Klima- und Energiepakts fort und sieht diesen gegenüber eine weitere Senkung der THG-Emissionen um 20 %, die Steigerung der Strommenge aus erneuerbaren Quellen sowie eine Verbesserung der Energieeffizienz um jeweils 7 % vor.

In diesen beiden Klimaplänen sind sekundärrechtliche Klimaschutzakte gebündelt.¹⁰⁶ Sie können aufgrund ihrer Vielzahl und Komplexität hier nur überblicksartig behandelt werden. Grundsätzlich ist zwischen den Sektoren des Treibhausgas-Emissionszertifikate-Handels (TEH) und sonstigen Sektoren zu unterscheiden. Beide Bereiche umfassen jeweils ca. 50 % der EU-weiten THG-Emissionen.¹⁰⁷

(1) TEH-Sektoren

Das System des TEH besteht seit der Richtlinie zur Erfüllung der Reduzierungspflichten aus dem Kyoto-Protokoll seit 2003.¹⁰⁸ Es fußt auf dem Verursacherprinzip, wonach derjenige, der die Umwelt belastet, die Kosten für die Beseitigung des Umweltschadens tragen muss, vgl. Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV.¹⁰⁹ Für einen bestimmten Zeitraum (Handelsperiode) wird die Menge der EU-weiten THG-Emissionen festgelegt (*cap*).¹¹⁰ Betreiber der dem TEH-System unterfallenden Anlagen erhalten bzw. ersteigern für jede Handelsperiode sog. THG-Berechtigungen (Zertifikate). Ein Zertifikat entspricht gemäß Art. 3 lit. a RL 2003/87 einer Tonne CO₂. Jeder Betreiber darf nur in dem Umfang THG in dem Handelssystem emittieren, wie er Zertifikate vorweisen kann. Die Zertifikate können auf dem Markt gehandelt werden (*trade*). Der Preis bestimmt sich nach Angebot und Nachfrage.¹¹¹ Neben Anlagen der energieinten-

ment 7224/1/07, Nr. 6, 7, 32.

¹⁰⁵ *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen zum Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, Dokument SN 79/14, Nr. 2.

¹⁰⁶ *Bogojenić* (Fn. 97), S. 675.

¹⁰⁷ *Epiney* (Fn. 91), 9. Kap. Rn. 14.

¹⁰⁸ RL 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der RL 96/61/EG des Rates, ABl. EG 2003, Nr. L 275/32.

¹⁰⁹ *Kreuter-Kirchhof*, Klimaschutz durch Emissionshandel? Die jüngste Reform des europäischen Emissionshandelssystems, *EuZW* 2017, 412 (418); im frz. Sprachgebrauch *principe pollueur-payeur*, vgl. *Romi*, *Droit de l'environnement*, 9. Aufl. 2016, Rn. 69.

¹¹⁰ *Kreuter-Kirchhof* (Fn. 109), S. 413 f.

¹¹¹ Die Funktionsweise des TEH im Überblick erklärt bei *Jans/Vedder*, *European Environmental Law*, After Lisbon, 4. Aufl. 2012, S. 434-440; ebenso *Epiney* (Fn. 91), Kap. 9 Rn. 10-15.

siven Industrie und der Energiewirtschaft nimmt auch der europäische Luftverkehr¹¹² am TEH teil. Nach der Grundidee soll damit ein wirtschaftlicher Anreiz für THG-Einsparungen gesetzt werden: Wer weniger emittiert, kann mehr Zertifikate auf dem Markt verkaufen, bzw. muss weniger Zertifikate ersteigern.

(2) Weitere Sektoren

Die Sektoren außerhalb des TEH (z. B. der Verkehrssektor) werden durch eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsakte geregelt,¹¹³ welche auf die Festlegungen der EU-Lastenteilungs-Entscheidung (*burden sharing agreement*)¹¹⁴ ausgerichtet sind. Maßgeblich für den Zeitraum bis 2020 ist dafür eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates von 2009.¹¹⁵ Nach dessen Art. 3 Abs. 1 muss jeder Mitgliedstaat seine THG-Emissionen bis zum Jahr 2020 unter einem in Anhang II individuell festgesetzten Prozentsatz gegenüber 2005 halten. Für Frankreich und Deutschland bedeutet dies eine Reduktionspflicht von jeweils 14 Prozent. Andere Mitgliedstaaten (z. B. Bulgarien) können ihren THG-Ausstoß indessen erhöhen. Dies gilt als Ausdruck innereuropäischer Solidarität.¹¹⁶ Zugleich wird hieran deutlich, wie zwischen den Mitgliedstaaten EU-intern eine Differenzierung zur Erreichung der einheitlichen INDC aus dem PÜ möglich ist. Für die Periode 2021-2030 haben EU-Parlament und Rat Ende Mai 2018

¹¹² RL 2008/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.11.2008 zur Änderung der RL 2003/87/EG zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft; ABl. EU 2009, Nr. L 8/3.

¹¹³ Z. B. im Bereich erneuerbare Energien: RL 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der RL 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl. EG 2009, Nr. L 140/16; Energieeffizienz und Emissionsbeschränkung: VO 2009/443/EG v. 23.4.2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, ABl. EU, Nr. L 140/1 und RL 2009/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009 über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge, ABl. EU 2009, Nr. L 120/5 sowie RL 2010/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.5.2010 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch energieverbrauchsrelevante Produkte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen, ABl. EU 2010, Nr. L 153/1.

¹¹⁴ Winkler (Fn. 79), S. 161.

¹¹⁵ Entscheidung 406/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.4.2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020, ABl. EU 2009, Nr. L 140/136.

¹¹⁶ Jans/Vedder (Fn. 111), S. 433.

eine Verordnung verabschiedet.¹¹⁷ Auch hier sind jedem Mitgliedstaat „verbindliche nationale Jahresziele“ vorgeschrieben. Frankreich und Deutschland müssen gemäß Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Anhang I ihre THG-Emissionen bis zum Jahr 2030 gegenüber 2005 um 37 %, respektive 38 % verringern.

Nach dem jüngsten Bericht der EU-Kommission vom Dezember 2017 werden die Emissionen der EU im Jahr 2020 um 26 % unter den Emissionen des Jahres 1990 liegen. Sie liegt damit auch im Zeitplan, um ihre internationalen Verpflichtungen aus der zweiten Kyoto-Phase zu erfüllen.¹¹⁸

bb) Problematisierung der bisherigen Maßnahmen

Dennoch sind die Maßnahmen der EU nicht kritiklos geblieben. Mit Blick auf den Emissionshandel waren aufgrund der gedrosselten Wirtschaftsleistung im Zuge der Krisenjahre 2008 und 2009 deutlich weniger THG-Emissionen entstanden als erwartet. Damit befand sich eine große Menge an überschüssigen Zertifikaten auf dem Markt und die Preise verfielen. Wirksame Anreize zur Emissionsbegrenzung gab es somit keine mehr.¹¹⁹

Außerhalb des TEH-Systems bemängeln einige immer wieder die Bevorzugung des Verkehrssektors, der immerhin ein Viertel der EU-Emissionen ausmacht. Art. 5 Abs. 1 der RL 2009/33/EG sieht etwa vor, dass Betreiber öffentlicher Verkehrsmittel beim Kauf von Straßenfahrzeugen Energie- und Umweltauswirkungen der Fahrzeuge „berücksichtigen“. Die Mitgliedstaaten sind also lediglich zur Implementierung einer Berücksichtigungspflicht angehalten. Das führt bei öffentlichen Ausschreibungen nicht zwangsläufig dazu, dass umweltfreundliche Fahrzeuge angeschafft werden.¹²⁰ Die VO 443/2009/EG¹²¹ über die Beschaffenheit von Neufahrzeugen steht in der Kritik, weil sie lediglich Emissionswerte,

¹¹⁷ VO 2018/842/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.5.2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der VO 525/2013/EU, ABl. EU 2018, Nr. L 156/26.

¹¹⁸ *Europäische Kommission* (Fn. 95), S. 6.

¹¹⁹ *Kreuter-Kirchhof* (Fn. 109), S. 413, die auch auf den Entwurf der mittlerweile novellierten Richtlinie hinweist (RL 2018/410/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.3.2018 zur Änderung der RL 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß und des Beschl. (EU) 2015/1814, ABl. EU 2018, Nr. L 76/3); zu dadurch entstandenen Wettbewerbsverzerrungen *Alves*, *Le marché, instrument de justice climatique (au sein) de l'UE?*, in: Michelot, *Justice climatique/climate Justice, Enjeux et perspectives/Challenges and perspectives*, 2016, S. 175 (183 f.).

¹²⁰ *Epiney* (Fn. 91), 9. Kap. Rn. 25.

¹²¹ Das betrifft insbesondere die Regelung des Art. 4 der VO.

nicht aber die Motorleistung und den Kraftstoffverbrauch berücksichtigt.¹²²

Schließlich werden einige Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, ihre Klimavorgaben nicht erreichen.¹²³ Um nicht vertragsbrüchig zu werden, müssen sie Flexibilitätsmöglichkeiten nutzen und z. B. Emissionszertifikate von anderen Mitgliedstaaten erwerben, die ihre Ziele übererfüllt haben.¹²⁴ Bei aller Kritik lässt sich für den internationalen Klimaschutz auch Positives hervorheben: So ist zu beobachten, dass der Kommissionsvorschlag für die Periode 2021-2030 im Rat teilweise heftig umstritten war. Das deutet an, dass die Mitgliedstaaten die Rechtsqualität der Vorgaben der EU-Klimaschutzvorgaben als verbindlich einordnen, was mittelbar internationale Abkommen wie das PÜ effektiviert.¹²⁵

3. Europäische Umsetzungsmechanismen außerhalb der EU

Neben der EU sind Frankreich und Deutschland in den Europarat und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) eingebunden. Zudem sind sie Vertragsstaaten der sog. Aarhus-Konvention¹²⁶.

a) EMRK als Instrument für den Klimaschutz?

Als Mitglieder des Europarats sind Deutschland und Frankreich der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹²⁷ unterworfen. Diese enthält zwar an keiner Stelle das Wort „Umwelt“, jedoch ist schon seit einigen Jahren in der Rechtsprechung des EGMR insbesondere zu Art. 8 EMRK, der dem Schutz des Familienlebens gewidmet ist, eine Orientierung an Umweltbelangen zu beobachten.¹²⁸ Dabei berufen sich Bürger oftmals auf verletzte Sorgfaltspflichten des Staates in der Handhabung von Umweltschäden, Lärmbelastung, aber auch Luftverschmutzung. Erfolgreich war im Jahr 1994 z. B. die Klage eines Spaniers, der ein staatliches Versäumnis darin sah, Abgase einer Industrieanlage nicht

¹²² *Epiney* (Fn. 91), 7. Kap. Rn. 144; zudem werden LKW und bereits im Verkehr befindliche PKW nicht berücksichtigt, vgl. *Krämer*, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, 2011, S. 239 f.

¹²³ *Zaremba*, Deutschland verpasst auch Klimaziel der EU, *Der Tagesspiegel* v. 23.1.2018, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/co2-bilanz-deutschland-verpasst-auch-klimaziel-der-eu/20877780.html> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹²⁴ *Europäische Kommission* (Fn. 95), S. 7 f.

¹²⁵ *Saurer*, Klimaschutz global, europäisch, national – Was ist rechtlich verbindlich?, *NVwZ* 2017, 1574 (1578).

¹²⁶ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten v. 25.6.1998.

¹²⁷ Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten v. 4.11.1950.

¹²⁸ Einen Überblick bietet u. a. *Boyle*, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, *EJIL* 2012, 613 (615 ff.).

ausreichend einzudämmen.¹²⁹ Nicht zulässig war dagegen 2009 die Klage des Vereins *Greenpeace e.V.* Dieser wollte festgestellt wissen, dass deutsche Behörden Menschenrechte dadurch verletzen, indem sie keine wirksamen Maßnahmen gegen schädliche Dieselausgasungen in deutschen Städten ergreifen.¹³⁰ Ein Bezug zu internationalem Klimaschutz kann hier nur indirekt ausgemacht werden. Beachtet man aber die Pflichten, die der *EGMR* den Staaten gegenüber seinen Bürgern auferlegt, namentlich Informations- und Aufklärungspflichten,¹³¹ so bildet diese Rechtsprechung zumindest einen Baustein für einzelne Akteure, Schäden am Mikro- oder Mesoklima zu rügen. Bedenkt man die aktuellen Zahlen der Weltgesundheitsorganisation, wonach jährlich weltweit sieben Millionen Menschen aufgrund von Luftverschmutzung sterben, ist nicht ausgeschlossen, dass sich solche Fälle mehren werden.¹³² Der *EGMR* könnte die Staaten auf diese Weise mittelbar zu mehr Klimaschutz zwingen.

b) Standardsetzung durch die OECD

Meist sind es private Unternehmen, etwa der Energiebranche, die für die Emissionen direkt verantwortlich sind und nicht etwa der Staat unmittelbar.¹³³ Innerhalb der OECD haben die Mitgliedstaaten bereits vor Jahrzehnten Leitsätze für multinationale Unternehmen entwickelt, die 2011 überarbeitet wurden.¹³⁴ Sie enthalten neben allgemeinen Grundsätzen im 6. Kapitel auch Maßgaben zur Beachtung von Umweltbelangen. Des Weiteren ist die Einrichtung einer nationalen Kontaktstelle vorgesehen, bei der ein Verstoß gegen die Leitsätze gerügt werden kann. Die in Deutschland beim Wirtschaftsministerium angesiedelte Kontaktstelle hatte bisher über zwei Beschwerden zu Klimaschutzfragen zu entscheiden, in denen jeweils eine Nichtregierungsorganisation die Unternehmenspraxis von deutschen Firmen angriff.¹³⁵ Beide Beschwerden wurden mit

¹²⁹ *EGMR, López Ostra v. Spain*, Urt. v. 9.12.1994, abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57905> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹³⁰ *EGMR, Entscheidung über die Zulässigkeit der Individualbeschwerde v. 2.5.2009*, abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-92809&filename=001-92809.pdf&TID=> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹³¹ *EGMR, Vilnes u. a. v. Norwegen*, Urt. v. 2.12.2013, § 235 abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-138597> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹³² *WHO, Neuf personnes sur 10 respirent un air pollué dans le monde*, Pressemitteilung v. 2.5.2018, abrufbar unter: <http://www.who.int/fr/news-room/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹³³ *Verbeyen/Zengerling, International Dispute Settlement*, in: *Oxford Handbook of international climate change law*, 2016, S. 417 (421).

¹³⁴ *OECD, Leitsätze für multinationale Unternehmen 2011*, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264122352-de> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹³⁵ *Nationale OECD-Kontaktstelle Deutschlands*, Stellungnahme v. 20.11.2007 zur Beschw. v. 7.5.2007, *Germanwatch e.V./Volkswagen AG* und Stellungnahme v. 15.3.2010

Verweis auf die Einhaltung nationalen Rechts durch die betreffenden Unternehmen abgelehnt.¹³⁶ Ohnehin sind die Leitsätze keine völkerrechtlichen Bestimmungen.¹³⁷ Obwohl die Fälle breite öffentliche Aufmerksamkeit erlangten, lassen sie nicht erkennen, dass sie einen Mechanismus zur wirksamen Förderung der Durchsetzung von internationalen Klimaabkommen bieten.

c) Die Green-Access-Rights¹³⁸ der Aarhus-Konvention

Wie im Falle des PÜ spricht man auch mit Blick auf die Aarhus-Konvention von einem *bottom-up*-Ansatz. Die Idee entspricht prinzipiell der des *EGMR* in seiner Rechtsprechung. Jedoch sind es hier die Staaten selbst, die sich international verpflichten, ihren Bürgern Zugang zu Informationen, Auskünften und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten zu gewähren.¹³⁹ Es handelt sich um prozedurale Garantien, die einer weitaus größeren Öffentlichkeit zukommen können,¹⁴⁰ als die subjektiven Rechte der EMRK, bei der die Kläger für die Zulässigkeit einer Klage stets ihre persönliche Betroffenheit nachweisen müssen.

Die Aarhus-Konvention hat auf diese Weise die europäische Gesetzgebung stark beeinflusst.¹⁴¹ Sie dient nicht genuin dem Klimaschutz. Dennoch befähigt sie Einzelne und gesellschaftliche Gruppen, staatliches Handeln im Bereich des Klimaschutzes kritisch zu begleiten. In diesem Zusammenhang ist die Rede von Umweltdemokratie.¹⁴²

II. Die Umsetzung auf nationaler Ebene

Bei der nun folgenden Auseinandersetzung mit der nationalen Umsetzung des PÜ ist es zunächst notwendig, den landesspezifischen Kontext transparent zu machen (1.). Sodann stehen die Rechtsquellen im Fokus (2.), um zuletzt den rechtspolitischen Diskurs in Deutschland und Frankreich zu betrachten (3.).

zur Beschw. v. 29.10.2009, siehe unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abgelehnte-beschwerden-der-nationalen-kontaktstelle.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹³⁶ *Verbeyen/Zengerling* (Fn. 133), S. 426.

¹³⁷ *Ebd.*, S. 425; *OECD* (Fn. 134), S. 3.

¹³⁸ Begriff nach *Okubo*, *Climate Change Litigation: A Global Tendency*, in: *Ruppel/Ruppel-Schlichting, Climate Change: International Law and Global Governance*, Vol. 1: *Legal Responses and Global Responsibility*, 2013, S. 741 (742).

¹³⁹ Vgl. Art. 4, 6-8 und 9 Aarhus-Konvention.

¹⁴⁰ Vgl. nur Voraussetzungen der „betroffenen Öffentlichkeit“ in Art. 2 Abs. 5 Aarhus-Konvention.

¹⁴¹ Zum Einfluss der Aarhus-Konvention auf die EU-Gesetzgebung *Saurer* (Fn. 125) S. 1577.

¹⁴² *Environmental democracy* bei *Mason*, *Information Disclosure and Environmental Rights: The Aarhus Convention*, *GEP* 2010, 10 (26).

1. Ausgangssituation

a) Unterschiede aufgrund monistischer/ dualistischer Tradition?

Die Ratifikation des PÜ setzte verfassungsrechtlich sowohl in Deutschland als auch in Frankreich ein innerstaatliches Zustimmungsverfahren voraus: Nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG geschah dies durch ein Zustimmungsgesetz von Bundestag und Bundesrat.¹⁴³ Ebenso verabschiedeten die französische Nationalversammlung und der Senat ein Ermächtigungsgesetz zur Ratifikation des PÜ durch den Präsidenten.¹⁴⁴ Letzteres war wegen Art. 53 Var. 4 der französischen Verfassung (frz. *Constitution Française*, CF) einerseits notwendig, da das Abkommen finanzielle Verpflichtungen für die Vertragsstaaten vorsieht. Zum anderen erfordert die Ratifikation gemäß Art. 53 Var. 5 CF eine gesetzliche Ermächtigung, sofern *dispositions de nature législative* geändert werden. Das PÜ tut dies, indem es *principes fondamentaux de la préservation de l'environnement* i. S. d. Art. 34 CF aufstellt, welche nur Gesetze regeln können.¹⁴⁵

Im Falle des PÜ zeigt sich damit exemplarisch, dass die Unterschiede zwischen einer eher monistischen Verfassungstradition in Frankreich und einem „gemäßigten Dualismus“¹⁴⁶ in Deutschland verwischen.¹⁴⁷

Zur grundsätzlichen Frage des Ranges völkerrechtlicher Verträge in den nationalen Verfassungsordnungen bestehen zwischen Deutschland und Frankreich Unterschiede, die aber im Ergebnis die rechtliche Umsetzung des PÜ nicht nennenswert beeinflussen.¹⁴⁸ Ohnehin sind die Pflichten Deutschlands und Frankreichs aus dem PÜ weitestgehend europarechtlich aufgeladen, da sich die

¹⁴³ Gesetz zu dem Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 vom 28. September 2016, BGBl. 2016 II Nr. 26, S. 1082.

¹⁴⁴ Loi no. 2016-786 du 15 juin 2016 autorisant la ratification de l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015. JORF n° 0139 du 16 juin 2016 texte n° 1.

¹⁴⁵ Rapport de l'Assemblée Nationale 2016, S. 31.

¹⁴⁶ Begriff bei *v. Arnould* (Fn. 7), Rn. 518.

¹⁴⁷ *Petersen*, Determining the Domestic Effect of International Law through the Prism of Legitimacy, *ZaöRV* 2012, 223 (256 ff.); *Wendel*, in: Marsch/Villain/Wendel, *Französisches und deutsches Verfassungsrecht, Ein Rechtsvergleich*, 2015, § 8 Rn. 13.

¹⁴⁸ So erlangen völkerrechtliche Verträge in Frankreich nach Art. 55 CF höhere Rechtskraft als einfache Gesetze, was nach dem französischen Verfassungsrat (frz. *Conseil constitutionnel*, CC) von den Fachgerichten sicherzustellen ist, CC, 12 mai 2010, n° 2010-605 DC, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne*, Rn. 11; demgegenüber haben sie nach dem deutschen GG gemäß Art. 59 Abs. 2 S. 1 formal die Form eines Bundesgesetzes. Das wiederum wird relativiert durch den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des GG, nach dem selbst Verfassungsnormen allgemein völkerrechtskonform auszulegen sind, vgl. z. B. in Bezug auf Art. 20 Abs. 1 GG: BVerfGE 63, 343 (370).

Erfüllung ihrer NDC nach europäischen Maßgaben richtet.¹⁴⁹

b) Emissionen der beiden Länder im Vergleich

Der große Abstand bei den Pro-Kopf-Emissionen beider Länder lässt sich aufgrund unterschiedlicher Formen der Energiegewinnung erklären: Im Jahr 2012 erzeugte der Energiesektor den mit Abstand größten Anteil von THG in beiden Staaten (83,7 % in Deutschland und 71,9 % in Frankreich).¹⁵⁰ Darunter fallen auch die Bereiche Stromproduktion und Verkehr. In Deutschland war erstere für fast die Hälfte der Emissionen im Energiesektor verantwortlich, während der Verkehrssektor ca. 20 % ausmachte. In Frankreich hingegen lag der Anteil der Stromproduktion lediglich bei 15 Prozent. Den größten Anteil machte hier der Verkehr mit annähernd 40 % aus. Im Jahr 2016 produzierten Atomkraftwerke über 70 % des Stroms in Frankreich. Erneuerbare Energien trugen ca. 18 % bei, während lediglich 1,4 % aus Kohle gewonnen wurde.¹⁵¹ Anders in Deutschland: Hier machten erneuerbare Energien etwa ein Drittel der Stromproduktion aus, worauf Braun- (22 %) bzw. Steinkohle (16 %) und Kernenergie (12 %) folgten.¹⁵²

Diese Zahlen bilden die energiepolitischen Grundentscheidungen der letzten Jahrzehnte in beiden Staaten ab, die noch näher zur Sprache kommen werden.¹⁵³ Zunächst sind aber die Quellen des nationalen Rechts für Klimaschutzmaßnahmen kursorisch zu identifizieren.

2. Rechtsquellen des nationalen Klimaschutzes

a) Klimaschutz in der Verfassung?

In den Verfassungen beider Staaten finden sich Anhaltspunkte für Pflichten des Staates in Bezug auf die Umwelt. Von besonderer Bedeutung ist dabei das

¹⁴⁹ Siehe dazu oben **C. I. 1. a)**.

¹⁵⁰ UN-Klimasekretariat, Summary of GHG Emissions for Germany, 1990-2012, abrufbar unter: https://unfccc.int/files/ghg_emissions_data/application/pdf/deu_ghg_profile.pdf (zuletzt abgerufen am 17.12.2018); Summary of GHG Emissions for France, 1990-2012, abrufbar unter: https://unfccc.int/files/ghg_emissions_data/application/pdf/fra_ghg_profile.pdf (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹⁵¹ Réseau de Transport d'Électricité (RTE) France, Anteil der Energieträger an der Stromerzeugung in Frankreich im Jahr 2016, in: Statista – Das Statistik-Portal, abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/182173/umfrage/struktur-der-bruttostromerzeugung-in-frankreich/> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹⁵² BDEW, Anteil der einzelnen Energieträger an der Nettostromerzeugung in Deutschland im Jahr 2016, in: Statista – Das Statistik-Portal, abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/75405/umfrage/stromerzeugung-in-deutschland-seit-2008/> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹⁵³ Siehe dazu unten **C. II. 3.**

Nachhaltigkeitsprinzip, welches in Art. 20a GG „als Verantwortung für zukünftige Generationen“ anklingt.¹⁵⁴ Auf französischer Seite wird in der seit 2005 mit Verfassungsrang¹⁵⁵ geltenden Umweltcharta die Wichtigkeit des Vorsorgeprinzips (*principe de précaution*)¹⁵⁶ betont. Außerdem werden in Art. 6 die *politiques publiques* der Förderung nachhaltiger Entwicklung verpflichtet. Wenngleich damit in beiden Ländern der Staat grundsätzlich zu Klimaschutzmaßnahmen angehalten sein wird, ergeben sich daraus (bisher jedenfalls)¹⁵⁷ diesbezüglich keine genauen Vorgaben.

b) Klimaschutz im einfachen Recht

Weder in Deutschland noch in Frankreich gibt es ein landesweit einheitliches Klimaschutzgesetzbuch. Das mag praktisch in der Überschneidung verschiedener Regelungszwecke begründet liegen. Neben dem Klimaschutz begünstigt zum Beispiel der verringerte Ausstoß gewisser THG auch die menschliche Gesundheit.¹⁵⁸

Da das Gros der Emissionen im Energiesektor entsteht, behandeln einige das Klimaschutzrecht im Zusammenhang mit (Umwelt-) Energierecht,¹⁵⁹ obgleich sich freilich nicht alle Klimaschutzmaßnahmen auf den Energiesektor beziehen und das Energierecht nicht nur den Klimaschutz im Blick hat.¹⁶⁰ Der französische Code de l'énergie schreibt die Klimaziele des Landes gesetzlich fest, Art. L100-4. Dazu gehören u. a. die Minderung der THG-Emissionen um 40 % bis 2030 im Vergleich zu 1990 (Nr. 1), die Verringerung des Anteils der Atomenergie an der Stromproduktion auf 50 % bis 2025 (Nr. 2) sowie weitere Ziele wie die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Strommix bis 2025 auf 23 % (Nr. 4). Die Vorschrift des Art. L222-1 A des Code de l'environnement flankiert diese *objectifs de la politique énergétique*, indem sie alle fünf Jahre den Erlass eines Dekrets zur Festsetzung einer jährlichen Emissionsobergrenze

¹⁵⁴ BVerfGE 118, 79 (110).

¹⁵⁵ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, Rn. 18.

¹⁵⁶ Dazu bereits oben **B. II. 1.**

¹⁵⁷ Die dt. Literatur diskutiert teilweise eine am Vorbild der Schuldenbremse gemäß Art. 109 Abs. 3 orientierte Verankerung von Emissionshöchstwerten im GG, vgl. *Groß*, Klimaschutzgesetz im europäischen Vergleich, ZUR 2011, 171(177).

¹⁵⁸ So enthält der frz. Code de l'environnement neben Bestimmungen zum Klimaschutz – dazu sogleich – in Art. L222-9 die an die Regierung gerichtete Vorschrift zur Aufstellung eines Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques, der ausdrücklich erlassen wird „[a]fin d'améliorer la qualité de l'air et de réduire l'exposition des populations aux pollutions atmosphériques“ – und damit nicht zum Klimaschutz.

¹⁵⁹ Vgl. z. B. bei *Schmidt/Kabl/Gärditz*, Umweltrecht, 10. Aufl. 2017, § 6 Rn. 1 ff.

¹⁶⁰ *Kloepfer* (Fn. 2), § 17 Rn. 24.

vorschreibt.¹⁶¹ Aktuelle Schätzungen gehen davon aus, dass Frankreich diese im Jahr 2016 um 3,6 % verfehlt hat.¹⁶²

Den deutschen Klimaschutzplan 2050 veröffentlichte das Regierungskabinett nach einem Beschluss im November 2016.¹⁶³ Die rechtliche Verbindlichkeit von derartigen Plänen ist im Einzelnen ungeklärt.¹⁶⁴ Jedenfalls entfalten sie aber keine Außenwirkung etwa für Unternehmen oder Bürger.¹⁶⁵ Die aktuellen deutschen Klimaziele bis 2020 werden aller Voraussicht nach verfehlt.¹⁶⁶

Schon länger gibt es in Deutschland die Forderung nach einer gesetzlichen Festschreibung der Emissionsziele,¹⁶⁷ der der neue Koalitionsvertrag nun entspricht. Bis zum Jahr 2019 wollen die CDU/CSU und die SPD ein Gesetz verabschieden, „das die Einhaltung der Klimaschutzziele 2030 gewährleistet“, um „eine rechtlich verbindliche Umsetzung“ zu erreichen.¹⁶⁸ Dass der Staat Klimaziele trotz Kodifizierung nicht unbedingt effektiver umsetzt, zeigt der Vergleich mit Frankreich. Des Weiteren lässt ein Blick in die Klimaschutzgesetze einzelner Bundesländer nicht erwarten, dass zukünftig ein Verfehlen der Ziele Sanktionen nach sich ziehen könnte.¹⁶⁹

¹⁶¹ Aktuell: Décret n° 2015-1491 du 18 novembre 2015 relatif aux budgets carbone nationaux et à la stratégie nationale bas-carbone.

¹⁶² *Ministère de la Transition écologique et solidaire*, Suivi de la Stratégie Nationale Bas-Carbone, Document 1/4, Indicateurs de résultats, Januar 2018, S. 4, abrufbar unter: www.ecologie-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Indicateurs%20SNBC%20-%20résultats.pdf (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹⁶³ *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit*, Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, November 2016, abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹⁶⁴ Vgl. schon den Dissens bei *Erler/Obermeyer/Imboden/Thieme*, Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, Berichte und Aussprache zu den Berichten in den Verhandlungen der Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer zu Erlangen vom 7. bis 9. Oktober 1959, *VVDStRL*, 1968, S. 113 ff.

¹⁶⁵ *Saurer* (Fn. 125), S. 1578.

¹⁶⁶ *Balser*, Aus 2020 wird 2030, *Süddeutsche Zeitung* v. 6.2.2018, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/klima-aus-wird-1.3856319> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹⁶⁷ Vgl. den Gesetzesentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen v. 5.6.2013, BT-Drucks. 17/13757.

¹⁶⁸ Koalitionsvertrag v. 12.3.2018, S. 141 Rn. 6651 ff.

¹⁶⁹ Z. B.: Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg v. 23.7.2013, *GBL BW* 2013 S. 229; krit. zur Effektivität des NRW-Klimaschutzgesetzes *Thomas*, Klimaschutz auf Landesebene, *NVwZ* 2013, 679 (682), der ein Bundesklimaschutzgesetz für sinnvoller erachtet.

Bei alledem ist im deutschen wie im französischen Kontext fraglich, inwieweit die Bündelung der klimaschutzrelevanten Bundesgesetze in einem Klimaschutzgesetz mehr Übersichtlichkeit herstellen kann. Einerseits haben europarechtliche Bestimmungen, wie gesehen,¹⁷⁰ einen erheblichen Einfluss. Andererseits ist in Deutschland der Bund nicht allein für den Klimaschutz zuständig. Einen Bezug hierzu weisen verschiedene Gesetzeskompetenzen auf; im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes etwa die Nutzung der Kernenergie, Art. 71, 73 Nr. 14 GG. Eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hat der Bund nach Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 2 GG für die Luftreinhaltung bzw. nach Nr. 11 für das Recht der (Energie-)Wirtschaft inne. Letztere unterfällt dabei der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG. Es ist gut möglich, dass gewisse Bereiche bei den Ländern verbleiben und damit eine bundesgesetzliche Kodifikation die Klimaschutzgesetzgebung nicht in Gänze abbilden könnte.¹⁷¹

In Frankreich definiert nicht ausschließlich die Zentralregierung die Klimaschutzmaßnahmen. Seit 2011 müssen gemäß Art. L229-25 Code de l'environnement neben größeren Unternehmen auch die Gebietskörperschaften (*collectivités territoriales*) mit mehr als 50.000 Einwohnern mindestens alle drei Jahre eine THG-Emissionsbilanz vorlegen. In diesen plan climat-air-énergie territorial (PCAET) sind neben der ausgestoßenen Menge von THG auch Maßnahmenpläne für die Emissionsbegrenzung enthalten. Dazu gehören Strategien zur Steigerung der Energieeffizienz und Kontrollverfahren.¹⁷²

Nach einzelnen Sektoren quantifizierte Klimaziele existieren in beiden Staaten mit unterschiedlichen Verbindlichkeitsgraden, jedoch vergleichbarer – mangelhafter – Befolgung. Es wird deutlich, dass Klimaschutz beiderseits bisher als eines unter verschiedenen staatlichen Anliegen anzusehen ist, das in großer Abhängigkeit von politischer Prioritätensetzung steht.

3. Klimaschutzrecht als Ergebnis politischen Diskurses

Deshalb ist im Folgenden zumindest ein flüchtiger Blick auf die politischen Debatten in Deutschland und Frankreich zu werfen.

a) *Rechtspolitische Weichenstellungen im Bereich der Stromgewinnung*

In der Bundesrepublik Deutschland ist seit dem 29.3.1983 mit unterschiedlichen Namen durchgängig eine Partei im Parlament vertreten, welche schwer-

¹⁷⁰ Siehe dazu oben **C. I. 2.**

¹⁷¹ Abweichungsmöglichkeiten betonen *Klinger/Wegener*, Klimaschutzziele in der Raumordnung, NVwZ 2011, 905 (907 ff.).

¹⁷² *Malinrey*, Droit de l'environnement, 6. Aufl. 2016, S. 273 f.

punktmäßig umweltpolitische Themen ins Zentrum ihrer Arbeit rückt. Nicht zuletzt ihre Regierungsbeteiligung zwischen 1998 und 2005 hat wesentliche Weichen in der deutschen Energie- und Klimapolitik gestellt: In die Legislaturperiode ihrer ersten Regierungsbeteiligung fielen im Jahr 2000 die Verabschiedung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, welches erstmals den Ökostromvorrang gesetzlich festschrieb, und die gesetzliche Fixierung des Ausstiegs aus der Atomenergie.¹⁷³ In den Verhandlungen um eine sog. Jamaika-Koalition setzte sich Bündnis 90/Die Grünen Ende 2017 stark für einen baldigen Kohleausstieg ein.¹⁷⁴ Die Koalition kam letztlich nicht zustande.

Einen solchen Stellenwert haben grüne Parteien in Frankreich bisher nicht erlangt, obgleich das Umweltbewusstsein im Land hoch ist. Im Jahr 2015 waren 59 % der französischen Bevölkerung der Meinung, dass sich ihre Lebensweise ändern müsse, um den Treibhauseffekt einzudämmen.¹⁷⁵ In jenem Jahr verabschiedete das französische Parlament während der Präsidentschaft des Sozialisten *Hollande* das Gesetz „de transition énergétique pour la croissance verte“ mit den oben bereits geschilderten Klimazielen. Wie oben¹⁷⁶ erwähnt, sieht es auch eine Minderung des Anteils der Atomenergie vor, was öffentlich teils heftige Kritik erfahren hat und mittlerweile als nicht mehr umsetzbar gilt.¹⁷⁷ Für Frankreich war die friedliche Nutzung der Kernenergie lange Garant für Versorgungsautonomie und gleichzeitig Prestigeprojekt.¹⁷⁸ Während der Unfall von Tschernobyl (1986) für den deutschen Umweltminister *Jürgen Trittin* im Jahr 2002 (16 Jahre danach) den Hauptgrund für den Atomausstieg darstellte,¹⁷⁹

¹⁷³ Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien sowie zur Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes und das Mineralölsteuergesetzes v. 29.3.2000, BGBl. 2000 I Nr. 13, S. 305; Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität v. 22.4.2002, BGBl. 2002 I Nr. 26, S. 1351.

¹⁷⁴ *Bauchmüller*, Jamaika im Kohle-Dilemma, *Süddeutsche Zeitung* v. 9.10.2017, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/regierungsbildung-knackpunkt-kohle-1.3699740> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹⁷⁵ *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie*, Les Chiffres Clés 2015 Climat, Air et Énergie, Grafik i37, S. 207, abrufbar unter: <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/chiffres-cles-climat-air-energie-8705-bd.pdf> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹⁷⁶ Siehe **C. II. 2.**

¹⁷⁷ *Institut de France - Académie des sciences*, La question de la transition énergétique est-elle bien posée dans les débats actuels?, abrufbar unter: http://www.academie-sciences.fr/pdf/rapport/lpdv_190417.pdf (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹⁷⁸ Noch heute wird die Atomkraft in der französischsprachigen Literatur als *énergie incontournable* (dt. etwa: alternativlose Energiequelle) bezeichnet, vgl. *Du Castel*, Transition énergétique et changement climatique, 2017, S. 24 f.

¹⁷⁹ *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*, Atomausstieg ist die konsequente Antwort auf Tschernobyl, Pressemitteilung 097/02 v. 25.4.2002, abrufbar unter: <https://www.bmu.de/pressemitteilung/neues-atomgesetz-tritt-in-kraft/>

änderte das Unglück die Energiepolitik in Frankreich trotz einiger Debatten nicht grundlegend.¹⁸⁰ Stattdessen setzten sich französische Politiker international lange Zeit dafür ein, die Atomkraft als erneuerbare Energiequelle anzuerkennen, was die Vertreter anderer EU-Staaten 2008 in den Verhandlungen zum europäischen Klimaschutzplan 2020 ablehnten.¹⁸¹

Nach der Fukushima-Katastrophe hat Deutschland 2011 den Atomausstieg endgültig besiegt¹⁸² und in der Folge ist die Energiewende zu einem eigenen Rechtsbegriff zur Beschreibung des Übergangs eines Staates zur Stromproduktion aus erneuerbaren Quellen geworden.¹⁸³

In Frankreich hielt man hingegen an der Atomenergie fest. Dies hat heute positive Folgen für die Emissionsbilanz, bedeutet aber nicht, dass das Land längerfristig nicht auch den Übergang zu anderen Stromquellen anvisiert.¹⁸⁴

Beide, Frankreich und Deutschland, sehen sich als die Vorreiter im europäischen Klimaschutz.¹⁸⁵ Beide werden ihren ambitionierten Zielen dabei nicht immer gerecht und beide unterscheidet maßgeblich die Orientierung an unterschiedlichen Elektrizitätsquellen.

(zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹⁸⁰ Vgl. dazu den Rechtsstreit über vermeintliche Fehlinformationen der Öffentlichkeit durch den Strahlenschutzexperten *Pierre Pellerin*, dem der Satz in den Mund gelegt worden war: *Le nuage s'est arrêté à la frontière* (dt. etwa: Die (Nuklear-) Wolke machte an der Grenze halt.); vgl. Cass. Crim., 13 novembre 2012, n° 11-87.531, publié au bulletin.

¹⁸¹ Rede des französischen Präsidenten *Sarkozy* am 24.9.2007 in New York: „*Il faut parler, du nucléaire comme de toutes les autres énergies renouvelables.*“ (dt. etwa: Wir müssen über Atomkraft reden, wie über alle anderen erneuerbaren Energien.), siehe unter: <http://dis.cours.vie-publique.fr/notices/077002818.html> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹⁸² Nur wenige Monate nach der Verlängerung der Laufzeiten wurde das 13. Änderungsgesetz zum Atomgesetz vom 31.7.2011, BGBl. 2011 I Nr. 43, S. 1704 verabschiedet, das u. a. die sofortige Aussetzung des Betriebes mehrerer Atommeiler vorsah.

¹⁸³ Auch in EU-Dokumenten findet sich der Begriff, vgl. COM(2016) 860 final, S. 13.

¹⁸⁴ Vgl. oben das Ziel zur Reduktion des Anteils auf 50 Prozent, wobei dies voraussichtlich nicht eingehalten wird: *La République en Marche*, Concilier lutte contre le réchauffement climatique et engagements sur le nucléaire, abrufbar unter: <https://en-marche.fr/articles/actualites/baisser-le-nucl%C3%A9aire> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

¹⁸⁵ Im „Plan Climat“ des *Ministère de la Transition écologique et Solidaire*, abrufbar unter: https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2017.07.06%20-%20Plan%20Climat_0.pdf (zuletzt abgerufen am 17.12.2018) heißt es, Frankreich solle zur Nummer 1 einer *l'économie verte* (dt. grüne Wirtschaft) werden (S. 10); der *BMUB*, Klimaschutzplan 2050 (Fn. 163), S. 23, hebt den internationalen Einsatz Deutschlands für verbindliche Klimaziele hervor.

b) Maßnahmen außerhalb der Stromgewinnung

Neben dieser Grundsatzentscheidung gibt es klimaschutzdienliche Ansätze in einer Vielzahl von Bereichen. Meist sind sie auf Effizienzsteigerung etwa von Gebäuden¹⁸⁶ oder auf die Vermeidung klimaschädlichen Verhaltens beispielsweise der übermäßigen Ressourcenverschwendung¹⁸⁷ gerichtet, umfassen aber auch die Einspeicherung von THG im Erdboden durch sog. CO₂-Sequestrierung¹⁸⁸ oder die Erhaltung natürlicher sog. Senken¹⁸⁹. Die rechtlichen Instrumente sind dabei verschieden und reichen von Richtlinien bei der Neuanschaffung von Fahrzeugen¹⁹⁰, Steueranreizen¹⁹¹, Informationspflichten¹⁹² etc. Was *Romi* für das Umweltrecht allgemein feststellt, setzt sich im Klimaschutzrecht fort: Es greift ohne nachvollziehbare Ordnung verschiedene Rechtsgebiete auf, was den Juristen beim Versuch, sich einen Überblick zu verschaffen, an den Rand seiner Aufnahmekapazitäten treibt.¹⁹³ Dabei sind nicht alle Ansätze immer umsetzbar oder effektiv.

In Frankreich scheiterte 2010 ein prominenter Vorstoß, mit der Einführung einer Ökosteuer für LKW die Emissionen im Verkehrsbereich zu senken. Zwar gab der Staatsrat (frz. *Conseil d'Etat*, CE) in seiner Entscheidung vom 24.6.2011 grünes Licht für die Beauftragung des italienischen Unternehmens *Autostrade* zur Eintreibung der Abgaben an Mautstationen.¹⁹⁴ Nach einer großangelegten Protestaktion in der Bretagne wurde das Vorhaben jedoch noch vor Inkrafttreten aufgegeben.¹⁹⁵ Kritische Stimmen bemängeln, dass dies eine vergeudete Chance gewesen sei, auf diese Weise das Verursacherprinzip im Bereich des

¹⁸⁶ Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden, BGBl. 2005 I Nr. 56, S. 2684.

¹⁸⁷ Art. L541-1 Abs. 1 Nr. 5 Code de l'environnement schreibt Verbesserungen im Bereich der Wiederverwendung von Materialien im Wohnungsbau vor.

¹⁸⁸ Art. L229-31 code de l'environnement.

¹⁸⁹ Plan Climat (Fn. 185), Nr. 15.

¹⁹⁰ Art. L224-8 Code de l'environnement sieht vor, dass ab 2025 alle vom Staat neu angeschafften Fahrzeuge, die einen geringen Schadstoffausstoß haben bzw. Elektrofahrzeuge.

¹⁹¹ Vgl. § 3b Kraftfahrzeugsteuergesetz, BGBl. 2002 I Nr. 71, S. 3818.

¹⁹² Um das Umweltbewusstsein im Verkehrssektor zu wecken, ist in Art. 1431-3 des Code des transports seit 2015 vorgeschrieben, dass Verkehrsunternehmen ihren Kunden die THG-Menge einer jeden Fahrt anzeigen müssen.

¹⁹³ *Romi* (Fn. 109), Rn. 7 spricht gar von einem „*sentiment de suffocation chez les juristes*“ (dt. etwa: Erstickungsgefühl).

¹⁹⁴ CE, 24 juin 2011, n° 347720, *Ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement*, mentionné dans les tables du recueil Lebon.

¹⁹⁵ *Cabiten*, L'écotaxe suspendue au moins jusqu'en 2015, France Bleu v. 19.11.2013, abrufbar unter: <https://www.francebleu.fr/infos/economie-social/l-ecotaxe-suspendue-au-moins-jusqu-en-2015-1384849570> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

Verkehrssektors durchzusetzen.¹⁹⁶ Das Gesetz Grenelle 2 vom 12.7.2010 belässt es bei einer Ausrichtung der Höhe der Autobahnmautgebühren an der jeweiligen Emissionsklasse nach der Euro-Norm der Richtlinie 1999/62/EG.¹⁹⁷

In Deutschland, wo der Verkehrssektor mit Blick auf die THG-Emissionen anteilig nicht so sehr wie in Frankreich ins Gewicht fällt, finden sich an verschiedenen Stellen planungsrechtliche Regeln, wie die von § 17 S. 2 des Bundesfernstraßengesetz (FStrG), wonach bei der Planfeststellung von Bauvorhaben die berührten „öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit [...] zu berücksichtigen“ sind. In *concreto* werden dabei Aspekte des Mikro- und Mesoklimas in die rechtliche Abwägung einfließen können. Die Leistungsfähigkeit solcher Anknüpfungspunkte für den globalen Klimaschutz ist indessen fraglich. Die Verwaltungsbehörden dürften im Einzelfall kaum in der Lage sein, andere abwägungsrelevante öffentliche Belange in einen nachvollziehbaren Ausgleich mit Erwägungen zum komplexen Gesamtzusammenhang des Makroklimas zu bringen.¹⁹⁸

Auch nicht zuletzt durch den sog. Abgasskandal in den Mittelpunkt gerückte Vorschläge zur Verschärfung von Vorschriften zum Erlass von Grenzwerten für Fahrzeuge (insbesondere in Innenstädten) mögen zur Verbesserung der Gesundheit oder des Mesoklimas beitragen, sind aber in ihrer Zielrichtung von Umsetzungsmaßnahmen des PÜ zu trennen.¹⁹⁹

D. Rechtsprechung als Garant der Einhaltung völkerrechtlicher Pflichten?

Zuletzt ist fraglich, welche Rolle Gerichte in dem Umsetzungsprozess einnehmen können.

I. Internationale und europäische Gerichte

Das PÜ selbst enthält einen *Non-Compliance*-Mechanismus, der jedoch gemäß Art 15 Abs. 2 PÜ ausdrücklich „nicht Streitig angelegt und nicht auf Strafen ausgerichtet“ ist. Daneben findet sich in Art. 24 ein Verweis auf Art. 14 des UNFCCC, der eine Klage vor dem *IGH* zulässt. Bis dato hat der *IGH* keinen solchen Fall entschieden, obwohl er das einzige internationale Gericht mit einer generellen sachlichen Zuständigkeit ist, vgl. Art. 36 Abs. 1, 38 *IGH*-Statut.²⁰⁰

¹⁹⁶ *Prieur*, *Droit de l'environnement*, 7. Aufl. 2016, Rn. 883.

¹⁹⁷ Vgl. dazu Art. L119-7 Abs. 2 *Code voirie routière*.

¹⁹⁸ *Schmidt/Kabl/Gärditz* (Fn. 159), § 6 Rn. 38.

¹⁹⁹ Vgl. § 3 Abs. 1 der 39. Durchführungsverordnung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BGBl. 2010 I Nr. 41, S. 1065), wonach die Grenzwerte ausdrücklich dem Schutz der menschlichen Gesundheit dienen.

²⁰⁰ Denkbar wären u. a. sowohl nicht bindende *Advisory Opinions*, auf Antrag von UN-

Neben der bereits oben²⁰¹ erwähnten Rechtsprechung des *EGMR* finden sich vereinzelt auch in anderen regionalen Menschenrechtsregimen Ansätze dafür, negative Umweltbeeinflussung als Menschenrechtsproblem zu interpretieren und daraus Schutzpflichten der Staaten abzuleiten.²⁰²

Der *EuGH* entschied bereits mehrfach Fälle, in denen Unternehmen mit Verweis auf ihre Grundrechte gegen europäische Rechtsakte zum Klimaschutz und deren nationale Umsetzung klagten.²⁰³ Im Ergebnis bekräftigte der *Gerichtshof* die Bedeutung des Klimaschutzes, indem er die Klagen unter Verweis auf die Einschätzungsprärogative der Legislative abwies. Zugleich machte er etwa mit Blick auf den Gleichheitssatz deutlich, dass stets auch die wirtschaftlichen Folgen für die Betreiber gegenüber indirekten Konkurrenten anderer Sektoren in der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen seien.²⁰⁴ Bemerkenswerterweise ließ der *EuGH* erkennen, dass er die Union im Falle von Flugzeugemissionen grundsätzlich selbst dann als rechtsetzungsbefugt ansieht, wenn nur ein geringer Anteil der Flugzeit im europäischen Luftraum stattfindet.²⁰⁵ Dies bietet nicht zuletzt für die eingangs dargestellte Problematik der Extraterritorialität von klimaschädigenden Aktivitäten und ihrer Zurechenbarkeit einen Lösungsansatz.²⁰⁶

Umgekehrt finden sich auch Beispiele dafür, wie der *EuGH* aus Sekundärrecht die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, etwa eigene Immissionsgrenzwerte mit Blick auf verletzte individuelle oder kollektive Rechte konsequenter durchzuset-

Organen sowie die Entscheidung über Rechtsstreite zwischen Staaten mit Blick auf Schadenersatz durch menschengemachten Klimawandel: *Verbeyen/Zengerling* (Fn. 133), S. 427.

²⁰¹ Siehe dazu **C. I. 3. a)**.

²⁰² *AKMR*, Entscheidung in der 30. Ordentlichen Sitzung v. 13.-27. Oktober 2001 – Nr. 155/96, *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights/Nigeria*; vor dem interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof: *LAGHMR, Kichwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador*, Urt. v. 27.6.2012 – Series C Nr. 245; zu den Perspektiven im asiatisch-pazifischen Kontext *Boer*, *Climate Change and Human Rights in the Asia-Pacific: a Fragmented Approach*, in: Quirico/Boumghar, *Climate Change and Human Rights*, 2015, S. 236 (255).

²⁰³ *CE*, 8 février 2007, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine*, n° 287110, publié au recueil *Lebon*.

²⁰⁴ *EuGH*, Urt. v. 16.12.2008, C-127/07, *Arcelor Atlantique et Lorraine et autres ./.* *Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable, Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, Rn. 58 ff.; *CC*, 29 décembre 2009, n° 2009-599 DC, *Loi de finances pour 2010*.

²⁰⁵ *EuGH*, Urt. v. 21.12.2011, C-366/10, *Air Transport Association of America ./.* *Secretary of State for Energy and Climate Change*, Rn. 129; die Bedeutung der Entscheidung hervorhebend *Clément*, (Fn. 102), S. 590, Punkt 16.

²⁰⁶ Vgl. dazu oben **A. II. 1.**

zen.²⁰⁷ Ähnlich wie in der Rechtsprechung vor internationalen Menschenrechtsgerichtshöfen ist dabei in letzteren Fällen bisher ein Bezug zum Mikro- und Meso-, nicht aber zum Makroklima feststellbar.

II. Nationale Gerichte

Auch nationale Gerichte gehen in ihren Entscheidungen auf Klimaschutzbelange ein.

1. Zivilrechtliche Verfahren

Der Schutz des Makroklimas ist ausdrücklich Gegenstand eines prominenten Falls in den Niederlanden. Die gemeinnützige *Urgenda* Stiftung war vor einem *Zivilgericht in Den Haag* erstinstanzlich mit der Klage erfolgreich, den niederländischen Staat zur Einhaltung konkreter Emissionsminderungswerte zu verpflichten. Das *Gericht* sah die Stiftung und ihre Mitkläger zu Ansprüchen aus einer Norm des niederländischen Haftungsrechts berechtigt. Insbesondere verletze der Staat seine in der Verfassung niedergelegte Fürsorgepflicht, indem er seiner Verantwortung für den Klimawandel nicht gerecht wurde. Das *Gericht* argumentierte auch mit Bezügen zu internationalen Klimaschutzabkommen wie dem KP, ohne dabei aus diesen subjektive Ansprüche abzuleiten.²⁰⁸ Relevant ist der Fall auch für Deutschland²⁰⁹ und Frankreich²¹⁰, da er dem Diskurs über Klagemöglichkeiten privater Verbände in den hiesigen Rechtsordnungen Aufwind verschafft hat.

Vor dem *OLG Hamm* ist derweil die Klage eines peruanischen Bauern gegen das Energieunternehmen *RWE* anhängig.²¹¹ Das Abschmelzen eines Gletschers in den Anden bedroht seine Existenz. Berechnungen von Experten ergaben,

²⁰⁷ *EuGH*, Urt. v. 25.7.2008, C-237/07, *Janecek* ./.. *Freistaat Bayern*; siehe zu dieser Entwicklung auch *Saurer/Purnbagen*, Klimawandel vor Gericht – Der Rechtsstreit der Nichtregierungsorganisation *Urgenda* gegen die Niederlande und seine Bedeutung für Deutschland, ZUR 2016, 16 (20).

²⁰⁸ *Rechtbank Den Haag*, Urt. v. 24.6.2015 – Rs. C/09/456689, HA ZA 13-1396, Rn. 4.66, abrufbar unter: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBD HA:2015:7196> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018); dazu *de Graaf/Jans*, The Urgenda Decision: Netherlands Liable for Role in Causing Dangerous Global Climate Change, *JEnvL* 2015, 517 (517); im Oktober 2018 bestätigte das Revisionsgericht die Entscheidung, *Gerechtsbof Den Haag*, Urt. v. 9.10.2018 – Rs. C/09/456689/ HA ZA 13-1396, abrufbar unter: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHD HA:2018:2610> (zuletzt abgerufen: 17.12.2018).

²⁰⁹ *Saurer/Purnbagen* (Fn. 207), S. 20 ff.

²¹⁰ *Tabau/Cournil*, Nouvelles perspectives pour la justice climatique, *RJE* 2015, 672 (677); grundsätzlich schon: *Boré*, Action collective et protection de l'environnement, in: Boskovic, *L'efficacité du droit de l'environnement*, 2010, S. 47 (47 ff.).

²¹¹ *OLG Hamm*, ZUR 2018, 118 (118f.).

dass das *RWE* für 0,47 % der globalen CO₂-Emissionen verantwortlich ist. Der Kläger, unterstützt von einer Nicht-Regierungsorganisation, verlangt festzustellen, dass die *RWE AG* anteilig die Kosten für künftige Schutzmaßnahmen tragen muss. Die Klage fußt im Wesentlichen auf dem Unterlassungsanspruch aus § 1004 Abs. 1 S. 2 BGB. Mit der Eröffnung der Beweisaufnahme hat ein deutsches Gericht erstmals bejaht, dass prinzipiell ein privates Unternehmen für seinen Anteil an der Verursachung klimabedingter Schäden verantwortlich sein kann.

2. Verwaltungsrechtliche Verfahren

Das *OVG Berlin-Brandenburg* lehnte 2011 die Klage eines Gastronomiebetriebs auf Erteilung einer Genehmigung zum Aufstellen sog. Heizpilze ab. In der Begründung räumten die Richter dem öffentlichen Interesse am Klimaschutz den Vorrang gegenüber den wirtschaftlichen Belangen des Betreibers ein. Anhaltspunkte boten ihnen dafür Art. 20a GG und Art. 31 der Berliner Verfassung sowie Deutschlands völkerrechtliche Verpflichtungen zur Reduktion von CO₂, denen der Einsatz von Gasheizungen im Freien erkennbar entgegenstehe.²¹² Das *OVG* machte indess deutlich, dass die Ziele des KP kein subjektiv-öffentliches Recht auf die Reduktion von Treibhausgasen zu vermitteln vermögen.²¹³

In Frankreich lehnte die *Cour administrative d'appel de Bordeaux* die Berücksichtigung von Bestimmungen des KP gegen die Rechtmäßigkeit eines Verkehrsprojekts im Großraum Bordeaux ab. Damit waren in erster Instanz Umweltorganisationen noch erfolgreich gegen eine Entscheidung des Verkehrsministeriums vorgegangen.²¹⁴

Im Streit um die Verlängerung einer Bohrungserlaubnis zur Erdölförderung in der Gemeinde Pau begründete das französische Umweltministerium unter *Ségolène Royal* die Fristversäumnis zur Erteilung eines positiven Bescheids damit, dass sich die Rechtslage durch das Gesetz „de la transition énergétique pour la croissance verte“ und den Abschluss des PÜ geändert habe und einer grundsätzlichen Neubewertung bedürfe. Diese Argumentation lehnte wiederum die *Cour administrative d'appel de Bordeaux* ab. Die Bestimmungen des PÜ gäben keinerlei Anlass dazu, von der bisherigen Rechtslage abweichend eine Erlaubnis zu

²¹² *OVG Berlin-Brandenburg*, Urt. v. 3.11.2011 – 1 B 65/10, Rn. 30 (juris).

²¹³ Ähnlich *HessVGH*, Urt. v. 21.8.2009 – 11 C 227/08.T, Rn. 1053 (juris); *VGH München*, Urt. v. 19.2.2014, BeckRS 2014, 47560.

²¹⁴ *CAA Bordeaux*, plén., 3 décembre 2008, Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, n° 07BX00912.

verweigern.²¹⁵

E. Fazit

Die vorliegende Untersuchung kommt zu einer nüchterneren Einschätzung der Charaktermerkmale des Übereinkommens von Paris als *Fabius* bei seinem emotionalen Auftritt am Ende der COP 21. Der große Erfolg der Konferenz besteht darin, dass nahezu alle Staaten einen gemeinsamen Fixpunkt bestimmt haben, namentlich den Temperaturanstieg bis 2100 auf möglichst 1,5 °C und jedenfalls deutlich unter zwei Grad zu begrenzen.

„Gerechte, nachhaltige und ausgeglichene“ Ergebnisse wird es aber nur geben, wenn die Staaten größere Bereitschaft zeigen, etwas für den Klimaschutz zu tun, als sich „rechtlich verbindlich“ darauf zu verpflichten.²¹⁶ Dies haben die Staaten nämlich auf völkerrechtlicher Ebene – abgesehen von einigen prozeduralen Pflichten, die bereits kraft des PÜ unbestritten *hard law* darstellen – anders als *Fabius* es beschwört, nicht getan.

Methodisch ist der Rechtssetzungsprozess im Klimaschutz auf internationaler, europäischer wie auch auf nationaler und ggf. föderaler Ebene in zwei Schritte unterteilt:

Den Ausgang bilden erst sektorenspezifische Politiken vor allem in Form von Emissionsquoten. Dann gießt der Gesetzgeber diese Vorgaben – vielgestaltig und unterschiedlichste Rechtsgebiete adressierend – in konkrete Normen und Entscheidungen.²¹⁷ So werden Veränderungen ganzer Wirtschaftssysteme angebahnt, die diverse Komponenten umfassen: erneuerbare Energiequellen, neue Transportmittel, eine Änderung des Konsumverhaltens, Investitionen in emissionsarme Produkte etc.²¹⁸ Erforderlich ist dabei Differenzierung; rechtspolitisch entfaltet dies Dynamik. Beides ist im PÜ allein, anders als *Fabius* meint, wenn überhaupt nur in der erwähnten Zwei-Stufen-Methode vorgezeichnet.

Der Jurist oder die Juristin kann den Klimaschutz im Blick auf die verschiedenen Rechtssetzungsebenen nur in einer Querschnittsperspektive einfangen.²¹⁹

²¹⁵ *CAA Bordeaux*, 6.2.2018, *Investaq Energie et Celtique Energie Limited*, n° 17BX01169, Erwägungsgrund 3.

²¹⁶ *Stoll/Krüger* (Fn. 58), 9. Abschn. Rn. 85.

²¹⁷ *Winter* (Fn. 12), S. 267 f.

²¹⁸ Vgl. *Romi* (Fn. 109), Rn. 264; weitere konkrete Maßnahmen benennen *Rockström/Gaffney/Rogelj/Meinshausen/Nakicenovic/Schellhuber*, A roadmap to rapid decarbonization, *Science* 2017, S. 1269 ff.

²¹⁹ *Schmidt/Kahl/Gärditz* (Fn. 159), § 6 Rn. 9; diese Einsicht findet sich mit dem Hinweis auf privat- wie öffentlich-rechtliche Fragestellungen auch in der französischsprachigen

Dabei zeigt sich die Rechtsprechung grundsätzlich offen, dem Klimaschutz in der Gesamtschau der einschlägigen Normen Geltung zu verschaffen. Die Lektüre der Entscheidungen führt aber auch zu der Einsicht, dass die Gesetzgeber Klimaschutzziele klarer konturieren müssen, damit diese einklagbar sind.²²⁰

Insgesamt mangelt es an einer Koordinierung der einzelnen Maßnahmen. Das zeigen Konstellationen wie jene, dass die nationale Förderung zum Ausbau erneuerbarer Energien in Teilen einen Bruch mit europäischem Beihilfenrecht darstellt.²²¹

Die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns betonte auch *Fabius* am Ende seiner Rede: Der Erfolg sei nur in greifbarer Nähe, wenn alle an einem Strang zögen.²²² Eingedenk der Verfehlung von Klimazielen durch die selbsterklärten Vorreiternationen, Deutschland und Frankreich, möchte man mit dem Ökonomen *Ernst Friedrich Schumacher* ergänzen: Eine Unze Handeln ist regelmäßig mehr wert als eine Tonne Theorie.²²³

Literatur, dazu *Schmidt/Kabl/Gärditz* (Fn. 159), § 6 Rn. 5 ff.

²²⁰ v. *Arnauld* (Fn. 7), Rn. 902.

²²¹ Zum Beihilfenrecht: *Kreuter-Kirchhof* (Fn. 109), S. 418; zur Notwendigkeit einer kohärenten Umsetzungspraxis allgemein: *Strydom*, Some Perspectives on Global Governance, Judicial Review and Climate Change in: Ruppel/Ruppel-Schlichting, Climate Change: International Law and Global Governance, Vol. 1: Legal Responses and Global Responsibility, 2013, S. 687 (690 ff.).

²²² „Le succès est à portée de toutes nos mains réunies.“ – *Laurant Fabius*, Abschlussrede zur COP 21, siehe unter: <https://co.ambafrance.org/Discours-de-Laurent-Fabius-lors-de-la-cloture-de-la-COP-21> (zuletzt abgerufen am 17.12.2018).

²²³ Frei übersetzt nach *Schumacher*, Small is beautiful, 1973, S. 39; im englischen Original: „An ounce of practice is generally worth more than a ton of theory.“