



Forschungsstelle  
für Europäisches  
Umweltrecht

FEU RESEARCH PAPER NO. 3/2017



## DAS PARIS-ABKOMMEN ZUM KLIMASCHUTZ ALS UMWELTVÖLKERRECHTLICHER PARADIGMENWECHSEL

Prof. Dr. Claudio Franzius



**Forschungsstelle  
für Europäisches  
Umweltrecht**

**Arbeitspapier Nr. 3**

**Impressum**

**Herausgeber/Redaktion:**

**Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht**

**Universität Bremen**

**Universitätsallee, GW 1**

**28359 Bremen**

**Nachdruck:**

**Nur mit schriftlicher Genehmigung des Herausgebers**

**Bildnachweis:**

**Universität Bremen**

**Bremen, im Mai 2017**

## **Inhalt**

|      |   |    |
|------|---|----|
| I.   | Einführung .....                                  | 1  |
| II.  | Das Paris-Abkommen .....                          | 1  |
| 1.   | Rechtscharakter .....                             | 1  |
| 2.   | Verpflichtungsstruktur .....                      | 6  |
| 3.   | Implementationskontrolle .....                    | 8  |
| 4.   | Weitere Bausteine des Paris-Abkommens .....       | 11 |
| a)   | Flexible Mechanismen.....                         | 11 |
| b)   | Erweiterung der Klimapolitik .....                | 12 |
| c)   | Dritte Säule? .....                               | 14 |
| III. | Transnationalisierung des Klimaschutzrechts ..... | 17 |

## I. Einführung

Ende 2016 ist das im Dezember 2015 verabschiedete Paris-Abkommen zum Klimaschutz in Kraft getreten.<sup>1</sup> Es wird an die Stelle des Kyoto-Protokolls treten und die künftigen Auseinandersetzungen über die Klimapolitik prägen. Politisch als Meilenstein des internationalen Klimaschutzes gefeiert, überrascht, wie wenig Aufmerksamkeit es im deutschsprachigen Schrifttum gefunden hat. Im Gegensatz zur angloamerikanischen Literatur<sup>2</sup> dominiert zurückhaltende Zustimmung.<sup>3</sup> Das wirft die Frage nach den Gründen für die distanzierte Beschäftigung auf. Kann es sein, dass nur deutsche Umweltrechtler den Ernst der Lage zu beurteilen imstande sind? Näher liegt die Vermutung, dass der konzeptionelle Wandel der völkerrechtlichen Perspektive nicht richtig in den Blick zu geraten scheint.

## II. Das Paris-Abkommen

Vieles spricht dafür, dass wir es mit einem umweltvölkerrechtlichen Paradigmenwechsel zu tun haben.<sup>4</sup> Das zeigt sich am Rechtscharakter (1.), der Verpflichtungsstruktur (2.) und der Implementationskontrolle (3.). Das Pariser Abkommen stärkt aber auch mit anderen Bausteinen (4.) die Klimapolitik. Wurde ein „Nichtstun“ früher mit dem Verweis auf das Fehlen internationaler Regelungen begründet, so verweist das internationale Recht heute mit der Verantwortung der Vertragsparteien auf das nationale Recht, das mit dieser „Verweisungstechnik“ einer Transnationalisierung unterworfen wird (III.).

### 1. Rechtscharakter

Ist es überhaupt ein völkerrechtlicher Vertrag? Selbst wenn die Frage bejaht wird, sagt dies nichts über dessen Verpflichtungen aus.<sup>5</sup> Ein Beispiel war das Infragestellen der Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention, die zunächst die Reform des Umwelt-

---

<sup>1</sup> Am 4.11.2016 nach der Unterzeichnung von 55 Staaten, die insgesamt 55% der globalen Treibhausgasemissionen verursachen, vgl. Art. 21 Abs. 1 PA.

<sup>2</sup> Hingewiesen sei nur auf die Sonderhefte der *Review of European Community & International Environmental Law* 25 (2016), 137; *Carbon and Climate Law Review* 10 (2016), 1; *Climate Law* 6 (2016), 1 und *Climate Policy* 17 (2017), 1.

<sup>3</sup> Statt vieler *Schlacke*, Die Pariser Klimavereinbarung - ein Durchbruch? Ja (!), aber .., *ZUR* 2016, 65; *Ekardt*, Das Paris-Abkommen zum globalen Klimaschutz, *NVwZ* 2016, 355; *Proelß*, Klimaschutz im Völkerrecht nach dem Paris Agreement: Durchbruch oder Stillstand?, *ZfU* 2016, 58. Deutlich positiver *Doelle*, The Paris Agreement: Historic Breakthrough or High Stakes Experiment?, *Climate Law* 6 (2016), 1; *Bodle/Donat/Duwe*, The Paris Agreement: Analysis, Assessment and Outlook, *CCLR* 10 (2016), 5; *Falkner*, The Paris Agreement and the new logic of international climate politics, *International Affairs* 92 (2016), 1107.

<sup>4</sup> Für die Klimapolitik *Falkner*, *International Affairs* 92 (2016), 1107 (1118 ff.). Zur Bedeutung der „Denkschulen“ in der Völkerrechtswissenschaft *Fassbender*, Optimismus und Skepsis im Völkerrechtsdenken der Gegenwart, *DÖV* 2012, 41, jedoch ohne Hinweis auf die Klimapolitik.

<sup>5</sup> Vgl. *Oberthür/Bodle*, Legal Form and Nature of the Paris Outcome, *Climate Law* 6 (2016), 40 (44 ff.).

Rechtsbehelfsgesetzes im Deutschen Bundestag blockierten.<sup>6</sup> Mag das Paris-Abkommen auch ein völkerrechtlicher Vertrag sein.<sup>7</sup> Sicher ist, dass der Grad der Verbindlichkeit erheblich variiert.<sup>8</sup>

„However, being part of a binding treaty is not the whole picture. Even if targets and actions are included in the treaty itself and thus part of international law, parties may have flexibility or discretion regarding whether or how to implement them, depending on the precision and prescriptiveness of the wording of the treaty text. And if, by contrast, targets and actions do not form an integral part of the treaty, but are kept outside of it, parties could still be obliged under international law to implement them, provided that the treaty stipulates such an obligation.“<sup>9</sup>

Dokumentiert werden die staatlichen Verbindlichkeiten, die durch national festgelegte Beiträge (NDCs) eingegangen werden, in einem öffentlichen Register, das beim Sekretariat geführt wird, vgl. Art. 4 Abs. 12 PA. Schon darin, aber auch in der Mischung von „shall“ und „should“ kommt die „constructive ambiguity“ des Vertragswerks zum Ausdruck.<sup>10</sup> Das gilt auch für die plakative Unterscheidung, wonach die Staaten keine Ergebnisverpflichtungen, sondern nur Verhaltensverpflichtungen eingegangen seien. Denn hierüber drohen die Transparenzverpflichtungen des Paris-Abkommens vernachlässigt zu werden. Diese sind von hybrider Natur, „formally framed as international conduct (provision of information) which includes a result (a report) and is based on domestic conduct (collection of information) subject to modalities, procedures, and guidelines (to be adopted by the CMA).“<sup>11</sup>

Mag es auch keine klare Ergebnisverpflichtung für die national festgelegten Beiträge geben, so wird doch deutlich, dass es hier zu einer Kombination der Steuerungsansätze kommt: Verbunden werden „domestic conducts (prepare, pursue domestic mitigation

---

<sup>6</sup> Deutscher Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Protokoll-Nr. 18/91 der Sitzung v. 26.9.2016, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/478438/15043ef962e7bba820e9f05-ce9edb539/protokoll-18-91-data.pdf>.

<sup>7</sup> Zur Debatte im Vorfeld, das rechtliche Regime durch ein Protokoll, ein anderes Rechtsinstrument oder ein vereinbartes Ergebnis fortzuschreiben: *Bothe*, Der Rechtsrahmen der internationalen Klimapolitik, in: FS Klopfer, 2013, 297 (310 f.); *Rajamani*, Addressing the ‚Post-Kyoto‘ Stress Disorder: Reflections on the Emerging Legal Architecture of the Climate Regime, ICLQ 58 (2009), 803 (805 ff.); *Maljean-Dubois/Spencer/Wemaëre*, The Legal Form of the Paris Agreement: a comprehensive Assessment of Options, CCLR 9 (2015), 68 (69 ff.); v. *Unger*, Die Klimakonferenz von Lima: Auf dem Weg zum Pariser Abkommen 2015, AVR 53 (2015), 252; *Morgens tern/Dehnen*, Eine neue Ära für den internationalen Klimaschutz: Das Übereinkommen von Paris, ZUR 2016, 131.

<sup>8</sup> Zum Ganzen *Bodansky*, The Legal Character of the Paris Agreement, RECIEL 25 (2016), 142; *Bodle/Donat/Duwe*, CCLR 10 (2016), 5 (17 f.).

<sup>9</sup> *Oberthür/Bodle*, Climate Law 6 (2016), 40 (47).

<sup>10</sup> *Oberthür/Bodle*, Climate Law 6 (2016), 40 (49 f.). Zu einfach ist es, von den Grenzen des Rechts zu sprechen, dem nur die Staaten begegnen könnten, wie es bei *Kreuter-Kirchhof*, DVBl 2017, 97 (101 ff.) angelegt ist. Das transnationale Paradigma überwindet die Vorstellung einer letzten Instanz des staatlichen Rechts.

<sup>11</sup> *Oberthür/Bodle*, Climate Law 6 (2016), 40 (53).

measures) with international conduct (communicate and maintain), and it establishes a standard for assessing domestic measures to implement the NDCs: the measures must be pursued 'with the aim of achieving' the NDCs objectives".<sup>12</sup> Demnach greift es zu kurz, das Paris-Abkommen schematisch blockhaft zwischen Recht und Politik einzuordnen. Dies würde die prozedurale Rechtsverbindlichkeit vieler Normen verkennen.<sup>13</sup> Freilich bleibt das Risiko, dass freiwillige Schutz- und Anpassungsanstrengungen die Probleme kollektiven Handelns<sup>14</sup> und das Trittbrettfahrerverhalten vergrößern.

Mit anderen Worten: Es handelt sich um einen völkerrechtlichen Vertrag unter der Konvention. Das bedeutet jedoch nicht, dass jede Vorschrift eine rechtliche Verpflichtung der Vertragsstaaten begründet. Die Europäische Union wollte eine Fortsetzung rechtlicher Verpflichtungen, wie sie das Kyoto-Protokoll nur für wenige Staaten begründete. Es sollte, nachdem eine Ergebnisverpflichtung nicht durchsetzbar war, zumindest eine Implementationsverpflichtung sein. Aber der Wechsel von einer „obligation of result“ zu einer „obligation of conduct“ wurde nochmals abgeschwächt.<sup>15</sup> Übereinstimmung konnte lediglich dahingehend erzielt werden, dass strenge prozedurale Verpflichtungen hinsichtlich der NDCs erforderlich sind, nicht aber die NDCs selbst rechtliche Bindungen erzeugen. Eben dieser prozedurale Ansatz kennzeichnet das Paris-Abkommen.

Die Aufnahme des bottom up Ansatzes in das Paris Abkommen spricht nicht gegen die Verbindlichkeit der „einrahmenden“ Regeln. So hängt die Qualifizierung als völkerrechtlicher Vertrag nicht, wie *Anne Marie Slaughter* in einer frühen Stellungnahme meint, von durchsetzbaren Regeln und Sanktionen für die Nichtbefolgung ab.<sup>16</sup> Denn

„if a norm is created through a recognized law-making process, then it is legally binding, whether or not there are any specific sanctions for violations. Conversely, enforcement does not depend on legal form, since non-legal norms can also be enforced through the application of sanctions. The

---

<sup>12</sup> *Oberthür/Bodle*, *Climate Law* 6 (2016), 40 (54).

<sup>13</sup> Vgl. *Streck/Keenlyside/v. Unger*, *The Paris Agreement: A New Beginning*, *JEEPL* 13 (2016), 3 (27): „For distribution problems gradual solutions have to be found on the basis of trust and commonly agreed principles. Consequently, the PA relies on procedural norms that while not formulating mandates may create trust and greater acceptance of the outcome. In that sense the PA is well aligned with the growing body of global administrative law that focuses on administrative structures, on transparency, on participatory elements, and on mechanisms of review.“

<sup>14</sup> *Streck/Keenlyside/v. Unger*, *JEEPL* 13 (2016), 3 (29): „The hope is that with increased transparency and an ambitious overall targeted, countries will step forward with ambitious national plans. The risk however, is that individual country contributions fall short of the overall goal and that the PA remains a shell without sufficient action and support, unable to address the collective action problem of climate change“.

<sup>15</sup> Vgl. *Bodansky*, *The legal character of the Paris agreement*, *RECIEL* 25 (2016), 142 (146 ff.).

<sup>16</sup> *Slaughter*, *The Paris Approach to Global Governance* (28.12.2015), <http://scholar.princeton.edu/sites/default/files/slaughter/files/projectsyndicate12.28.2015.pdf>.

same is true of other means to promote accountability, such as systems of transparency and review: on the one hand, they need not be included in legal instruments or apply to legally binding norms; on the other hand, they can be included in non-legal instruments or apply to non-legal norms.“<sup>17</sup>

*Slaughter* macht es sich zu einfach, wonach das Paris-Abkommen kein rechtsverbindlicher Vertrag sei und gerade deshalb Erfolg haben könnte. Denn der Verzicht auf eine top down Strategie verbindlicher Reduktionsverpflichten, die Preisgabe eines strengen Compliance-Mechanismus und die Etablierung eines transparenten, nicht-konfrontativen und nicht-straftenden Kontrollmechanismus auf Expertenbasis ist nicht gleichbedeutend mit einer Entfernung vom Recht zugunsten von Politik. Schon die Klimarahmenkonvention enthält den bottom up Ansatz und das Paris-Abkommen spricht den nationalen Beiträgen zwar keine sanktionierbare Verbindlichkeit zu, stellt sie aber unter einen verbindlichen und politisch kontrollierbaren Verschärfungsmechanismus.<sup>18</sup> *Daniel Bodansky* fragt zu Recht, ob die rechtliche Bindungswirkung einer Vorschrift wirklich so bedeutend ist.<sup>19</sup> Genannt wird das Effektivitätsargument: Rechtliche Verpflichtungen sind effektiver. Der Nachteil ist, dass weniger Staaten partizipieren oder nur wenig anspruchsvolle NDCs benennen. Vor allem aber hätten sich kaum so viele Staaten auf den Weg gemacht, zu einer Vereinbarung zu gelangen. Es besteht Konsens darüber, dass

„whether or not making NDCs legally binding would enhance compliance, the inclusion of transparency and accountability mechanisms in the Paris Agreement would serve a similar purpose. By making it more likely that poor performance will be detected and criticized, these mechanisms will raise the reputational costs of failing to achieve one’s NDC, and help mobilize and empower domestic supporters of the PA (...). One cannot definitively say how much the legally binding character of the Paris Agreement and its various provisions matters. Making a provision legally binding may provide a greater signal of commitment and greater assurance of compliance. But transparency, accountability and precision can also make a significant difference, and legal bindingness can be a double-edged sword, if it leads States not to participate or to make less ambitious commitments.“<sup>20</sup>

Die Unterscheidung zwischen rechtlich verbindlichen und lediglich „politischen“ Verpflichtungen erweist sich als schwierig. Man sollte nicht bindenden Verpflichtungen nicht vor-schnell mit Kritik begegnen, zumal ein Wechsel von materiell verbindlichen zu prozedural verbindlichen Rechtspflichten die Effektivität des Klimaschutzregimes durchaus erhöhen und den Anstrengungen der Vertragsstaaten eine verbesserte demokratische Rückbindung er-

---

<sup>17</sup> *Bodansky*, RECIEL 25 (2016), 142 f.

<sup>18</sup> Gerade das Paris-Abkommen zeigt, dass so einfach Recht und Politik nicht zu unterscheiden, geschweige denn zu trennen sind, vgl. *Maljean-Dubois/Spencer/Wemaëre*, CCLR 9 (2015), 68.

<sup>19</sup> *Bodansky*, RECIEL 25 (2016), 142 (149).

<sup>20</sup> *Bodansky*, RECIEL 25 (2016), 142 (149 f.).

lauben könnte. Die Gegenüberstellung von rechtlich bindendem Vertrag und rechtlich nicht verbindlichen Übereinkommen führt an dieser Stelle nicht weiter. Es handelt sich um einen Vertrag, der nicht bindende Regelungen enthält, teilweise aber sehr wohl verbindliche Pflichten schafft. Es wäre verfehlt, das Paris-Abkommen als „non-binding agreement“ einzustufen, denn „non-binding agreements should not be confused with treaties contain minimal obligations or the implementation of which leaves the parties a wide margin of discretion, such as undertakings to negotiate, to co-operate, or to provide assistance“.<sup>21</sup>

Anders als die Vertragsstaatenkonferenz der Rahmenkonvention hat die des Kyoto-Protokolls Entscheidungsbefugnisse, kann also Normen schaffen, die alle Vertragsparteien binden. Inwieweit solche Sekundärnormen rechtsverbindliche Pflichten schaffen, ist jedoch häufig unklar.<sup>22</sup> Daran hat sich mit dem Paris-Abkommen nichts geändert. Fortgesetzt wird vielmehr ein Prozess, den *Jutta Brunée* mit Blick auf die besondere Rolle der Conferences of the Parties (COPs) für die Rechtsetzung als kontinuierlichen Interaktionsprozess beschrieben hat. In diesem Prozess „actors come to understand themselves and their interests in light of their interaction with others and in light of the norms that frame the interaction“.<sup>23</sup>

In diesem Interaktionsverständnis internationalen Rechts verschwimmen die Grenzen zwischen Rechtsnormen und anderen sozialen Normen. Nicht nur, dass wesentliche Ausgestaltungen des Paris-Abkommens in der COP-Entscheidung zu finden sind. Das gilt zum Beispiel für die Marktmechanismen des Art. 6 PA. Auch der Erfolg des Paris-Abkommens hängt maßgeblich von der Konkretisierung in künftigen COP-Entscheidungen ab. Das ist vor dem Hintergrund der Vorteile eines kontinuierlichen Interaktionsprozesses kein Nachteil und stärkt die Legitimation der internationalen Klima-Governance, schwächt sie aber nicht.

Teile der deutschen Umweltrechtswissenschaft, die das Paris-Abkommen als wenig zielführend kritisieren, müssen den Wandel in der Konzeption internationaler Rechtserzeugungsprozesse stärker zur Kenntnis nehmen. Denn

„while the standard conception serves to identify formally binding and enforceable rules, the interactional view posits a richer and more challenging conception of bindingness. Richer because it accounts for the ability of both formally binding and non-binding rules to influence state conduct (...).

---

<sup>21</sup> *Gautier*, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, www.mpepil.com, Rn. 3.

<sup>22</sup> Dafür *Germelmann*, Moderne Rechtsetzungsformen im Umweltvölkerrecht, AVR 52 (2014), 325 (341 ff.); dagegen *Boysen*, Grundfragen des transnationalen Klimaschutzrechts, AVR 50 (2012), 377 (400, 403).

<sup>23</sup> *Brunée*, COPing with Consent: Law Making Under Multilateral Environmental Agreements, LJIL 15 (2002), 1 (34).



More challenging because it reminds us that law-makers cannot rest once rules are formally adopted but remain engaged in a continuous persuasive process".<sup>24</sup>

Das Paris-Abkommen ist der Ausdruck eines tiefgreifenden Wandels und der Transformation internationaler Verhandlungen „from a distributional conflict over legally binding targets into a bottom-up process of voluntary mitigation pledges“.<sup>25</sup> Es ist vielleicht kein Wunder, dass der neue Weltklimavertrag im politikwissenschaftlichen Schrifttum besser ankommt.

## 2. Verpflichtungsstruktur

Bei den national festgelegten Beiträgen (NDCs) handelt es sich um ein neues Element im Klima-Regime, das in dem Maße, wie die Verantwortung der Staaten betont wird, eine Diversität inhärent ist, die einen robusten Transparenzrahmen erfordert, der mit dem Paris-Abkommen im Ansatz auch geschaffen wurde. Das Abkommen setzt weniger auf rechtsverbindliche Reduktionspflichten, nimmt vielmehr die Verfahren der Erstellung, Verschärfung und Überwachung mit den Implementationsproblemen der NDCs in den Blick. Wer diesen Ansatz am Maßstab rechtsverbindlicher und gegebenenfalls strafender Compliance-Mechanismen bewertet, wird enttäuscht sein. Freilich wäre dies eine Bewertung, die angesichts der politischen Widerstände im Post-Kyoto-Prozess der rechtlichen Steuerung des Klimawandels eine Rolle zuschreibt, die nicht nur Enttäuschungen provozieren muss, sondern auch den konzeptionellen Wandel im Zugriff auf das zu lösende Problem nicht richtig in den Griff bekommt.<sup>26</sup>

Denn die Verpflichtungsstruktur verschiebt sich vom „plug and play“ zu einem „pledge and review“.

„By subjecting domestically determined mitigation pledges to the international review mechanism, the Paris Agreement ensures that the gap between the required level of action and the total sum of national measures becomes the subject of international policy deliberation and coordination. Paris turns what would otherwise be a decentralized, bottom-up policy making approach into a hybrid system that combines bottom-up with top-elements.“<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Brunée, LJIL 15 (2002), 1 (51).

<sup>25</sup> Falkner, International Affairs 92 (2016), 1107 (1124).

<sup>26</sup> Maljean-Dubois/Spencer/Wemaëre, CCLR 9 (2015), 68 (84).

<sup>27</sup> Falkner, International Affairs 92 (2016), 1107 (1120); Keohane/Oppenheimer, Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review?, [http://www.belfercenter.org/sites/default/legacy/files/dp85\\_keohane\\_oppenheimer.pdf](http://www.belfercenter.org/sites/default/legacy/files/dp85_keohane_oppenheimer.pdf).

Hier ist auch auf das Prinzip gemeinsamer, aber differenzierter Verantwortung hinzuweisen, das im Klimaschutzrecht bislang vor allem durch die Trennlinie zwischen Industrie- und Entwicklungsstaaten markiert wurde. Diese Grenze wird durch die Fortschreibung der Selbst-Differenzierung im Paris-Abkommen verflüssigt. Das Prinzip gemeinsamer, aber differenzierter Verantwortung erhält in den NDCs eine prominente Stellung, aber auch im Vertragstext „in the light of different national circumstances“.<sup>28</sup> Die Unterscheidung zwischen (nicht definierten) Industrie- und Entwicklungsländern erhält damit eine flexiblere Interpretation, die es erlaubt, von der binären Unterscheidung Abschied zuzunehmen.

Gleichwohl stellt sich die Frage nach dem Mehrwert des Abkommens, waren doch die Strategien wie der bottom up Ansatz schon im völkerrechtlich unverbindlichen Kopenhagen-Accord enthalten. Handelt es sich deshalb „nur“ um eine Formalisierung vorhandener Ansätze in einem völkerrechtlich verbindlichen Rahmen? Die Antwort hängt davon ab, wie hoch man die Leistungsfähigkeit des Rechts im Klimaregime einschätzt. Betrachtet man die internationalen Verhandlungen um eine Effektuierung des Klimaschutzregimes in einer Prozess-Struktur, so wird eine dreigliedrige Struktur deutlich: Was politisch zu einem Konsens reift, erhält eine rechtliche Form, die nicht abschließend verstanden werden kann, sondern ihrerseits der politischen Ausgestaltung bedarf, um hinreichend operationalisierbar und implementierbar zu werden. Man mag diesen Rahmen dann als Verhaltenssteuerungsprogramm begreifen, der freilich nicht bloß eine Verhaltensänderung der Staaten im Hinblick auf die Annahme eines Vertragstexts bewirken will. Angesichts der wirtschaftlichen Auswirkungen, die mit einer Dekarbonisierung der Weltwirtschaft einhergehen, aber auch der wissenschaftlichen Unsicherheit über die Maßnahmen, mit denen das 2° oder gar das 1,5° Ziel erreicht werden kann, muss das neue Klimaschutzabkommen als Rahmen verstanden werden, der rechtlich fixiert ist, aber der politischen Ausfüllung bedarf:

„The Paris Agreement cannot be expected to fix the climate problem; it can only provide a supportive framework within which states and other actors can achieve the required emission cuts.“<sup>29</sup>

Dies erlaubt eine Bewertung der Verpflichtungsstruktur und der Implementierungsansätze des Pariser Abkommens. Es ist richtig, dass die Ziele und die Möglichkeiten der Zielerreichung erst im Zusammenspiel mit den Normen verständlich werden, die entsprechende

---

<sup>28</sup> Dazu *Maljean-Dubois*, *The Paris Agreement: A New Step in the Gradual Evolution of Differential Treatment in the Climate Regime?*, *RECIEL* 25 (2016), 151 (153 ff.).

<sup>29</sup> *Falkner*, *International Affairs* 92 (2016), 1107 (1124). Zur Wiederkehr der Politik im Völkerrecht *Ranganathan*, *Strategically Created Treaty Conflicts and the Politics of International Law*, 2014.

Verpflichtungen der Staaten festlegen.<sup>30</sup> Denn die Kritik am Pariser Übereinkommen fokussiert in der Regel auf den Mangel an konkreten Reduktionsverpflichtungen, die das Kyoto-Protokoll zumindest für einen Teil der Industriestaaten noch enthält. Wer inhaltliche Vorgaben oder Mindestanforderungen erwartet, wird enttäuscht. Das Pariser Abkommen setzt aber weniger auf materielle Pflichten, sondern auf prozedurale Verpflichtungen, die angesichts der breiteren Partizipation nicht weniger wirksam sein müssen, aber der Politik einen Spielraum belassen, den die Staaten nicht bloß im Lichte unterschiedlicher nationalen Umstände ausfüllen, sondern auch eine hinreichende demokratische Rückbindung für die notwendigen Transformationsprozesse erlaubt. Die Schwierigkeiten einer demokratischen Klimapolitik dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass expertokratische Lösungen keine Alternative darstellen.<sup>31</sup>

Art. 4 Abs. 2 PA normiert eine Verhaltenspflicht, aber keine Erfolgspflicht und es ist gerade ein Vorteil des Paris-Abkommens, dass ein Rahmen gesetzt wird, dessen Ausfüllung dem nachfolgenden politischen Prozess überlassen bleibt. Freizumachen hat man sich von dem Ideal völkerrechtlich verbindlicher Emissionsreduktionsziele, die politisch eben gerade nicht unter Einbeziehung aller Staaten – darunter den großen Emittenten – verhandelbar waren. Statt zu kritisieren, dass mit den NDCs Kernelemente dem „volativen politischen Prozess“ überlassen bleiben und ein Kompromiss<sup>32</sup> eingegangen werden musste, sollte der Frage nachgegangen werden, ob hier nicht ein völkerrechtlicher Paradigmenwechsel vorliegt, der unter dem Strich konzeptionell gutgeheißen werden kann. Das gilt auch für die Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen, die eben gerade nicht im Kyoto-Stil verbleiben konnten.

### **3. Implementationskontrolle**

Die Implementationskontrolle soll durch ein Transparenzsystem sichergestellt werden. Art. 15 PA führt ein „in-house compliance-Arrangement“ ein, das einerseits die Implementation der nicht-rechtlichen Regelungen erleichtern, andererseits die „Compliance“ der rechtsverbindlichen Regelungen befördern soll. Während der Inhalt der gemeldeten NDCs nicht rechtsverbindlich ist, sind die prozeduralen Verschärfungen (Art. 4 Abs. 9 PA), der Transpa-

---

<sup>30</sup> *Böhringer*, Das neue Pariser Klimaübereinkommen. Eine Kompromisslösung mit Symbolkraft und Verhaltenssteuerungspotential, *ZaöRV* 76 (2016), 753 (760).

<sup>31</sup> Vgl. *Saretzki*, Der Klimawandel und die Problemlösungsfähigkeit der Demokratie, in: Schüttemeyer (Hrsg.), *Politik im Klimawandel: Keine Macht für gerechte Lösungen?*, 2011, 41.

<sup>32</sup> So *Böhringer*, *ZaöRV* 76 (2016), 753.

renzrahmen (Art. 13 PA) und der globale Überprüfungsmechanismus (Art. 14 PA) sehr wohl rechtsverbindlich. Zur Effektivierung seiner Regelungen führt das Paris-Abkommen ein Expertengremium ein, das sich weniger an der aus dem Kyoto-Protokoll bekannten Unterscheidung zwischen einer „faciliate-branch“ und einer „enforcement-branch“ orientiert, sondern auf harte Sanktionen verzichtet.

Auch wenn die maßgeblichen Ausgestaltungsregelungen noch von der Ad hoc Working Group erarbeitet und von der Vertragsstaatenkonferenz beschlossen werden müssen, so wird doch schon heute deutlich, dass wir gedanklich eine „implementation-branch“ von der „compliance-branch“ unterscheiden können.<sup>33</sup> Mögen auch nur wenige Regelungen rechtsverbindlich sein und deshalb auf ihre Einhaltung (Compliance) überprüft werden können, so ist damit nicht gesagt, dass die Beachtung der nicht rechtsverbindlichen Regelungen kontroll- und überprüfungsfrei gestellt wäre. Wo die Vertragsstaaten nicht zu einem „shall“ verpflichtet sind, sondern lediglich ein „should“ verlangt wird, ist deren Inhalt der „implementation branch“ überantwortet. Geprüft wird nicht die Einhaltung, sondern die Verbesserung der zugesagten Beiträge. Das betrifft vor allem die Implementation der NDCs vor dem Hintergrund der national gemeldeten Maßnahmen zur Erfüllung des globalen Ziels. Hier geht es um keine Rechtskontrolle, sondern um Unterstützung, die nicht zuletzt in Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau liegen kann.

„It is in these interplay between the content of parties' obligations, the transparency around parties' performance and the facilitation of compliance and implementation where the promise of the Agreement lies: to deliver more than what countries could have achieved on their own.“<sup>34</sup>

Während Elemente einer Erfüllungshilfe die finanzielle Unterstützung (Art. 9 PA), den Technologietransfer (Art. 10 PA) und den Kapazitätsaufbau insbesondere in den wenig entwickelten Ländern und den kleinen Inselstaaten (Art. 11 PA) betreffen, operiert die Erfüllungskontrolle nach Maßgabe eines neuen Transparency Framework for Action and Support (Art. 13 PA), um gegenseitiges Vertrauen aufzubauen und die Implementierung des Übereinkommens zu sichern. Dabei wird auf die unterschiedlichen Kapazitäten der Vertragsstaaten Rücksicht genommen (Art. 13 Abs. 3 PA), wobei die Loss and Damage Strategien ausgeklammert bleiben.

---

<sup>33</sup> Vgl. Voigt, The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement, RECIEL 25 (2016), 161 (165 ff.).

<sup>34</sup> Voigt, RECIEL 25 (2016), 161 (170).

Dieser neue Mechanismus hat in besonderem Maße das Informationsproblem zu adressieren, wobei die Informationspflichten und Bewertungsparameter für den Expertenausschuss im Einzelnen noch festzulegen sind. Dies umso mehr, weil hierauf der in Art. 14 PA eingeführte globale Bilanzierungsmechanismus („global stocktake“) beruht. Die 21. Vertragsstaatenkonferenz hat hier nur grobe Andeutungen gegeben.<sup>35</sup>

Von der vor allem finanzierungsorientierten Erfüllungshilfe und der im Wesentlichen informationsorientierten Erfüllungskontrolle sind die Mechanismen zur Reaktion auf Erfüllungsdefizite zu unterscheiden, die sich von dem Nichteinhaltungsverfahren des Kyoto-Protokolls deutlich entfernen (Art. 15 PA). So kann von Sanktionen keine Rede mehr sein. Auch insoweit zieht sich das internationale Klimaschutzrecht auf die Schaffung von Transparenz zurück und errichtet ein konsensual ausgerichtetes Unterstützungsverfahren, verzichtet aber auf die einst gefeierten, wenngleich keineswegs immer erfolgreichen Compliance-Mechanismen zur Sanktionierung der Nichteinhaltung vertraglicher Verpflichtungen. Auch das wird in der deutschen Perspektive kritisch gesehen.<sup>36</sup> Es ist jedoch nicht ausgemacht, dass die Effektivität des Pariser Abkommens mit dem Verzicht auf ein „strafendes“ Nichteinhaltungsverfahren Schaden nehmen muss.<sup>37</sup>

Man kann darüber streiten, ob der neue „pledge, review and ratched“ Ansatz klimatologisch gutgeheißen werden kann. Jedenfalls enthält er eine neue Logik der internationalen Klimapolitik und befördert die Transnationalisierung des Klimaschutzrechts. Das hat Folgen, denn

„it remains to be seen whether peer pressure between states and naming and shaming strategies by NGOs can nudge recalcitrant states into greater ambition“.<sup>38</sup>

Die Befolgung des Paris-Abkommens kann schlecht am binären Maßstab des Rechts gemessen werden. Es dürfte wegen des Fehlens hinreichender Kriterien zur Transparenz und Bewertung der NDCs nicht nur faktisch, sondern auch rechtlich unsicher sein, ob sich ein Staat regelkonform verhält. Staaten schließen aber keine Abkommen, wenn die Regelbefolgung nicht erwartet werden kann.<sup>39</sup> Ein Rahmenabkommen erhöht die Befolgungswahrscheinlichkeit, bleibt in der Verhaltenssteuerung aber schwach. Der Druck zu einer Einigung

---

<sup>35</sup> Decision 1/CP.21 Rn. 99, dazu *Böhringer*, ZaöRV 76 (2016), 753 (787 f.).

<sup>36</sup> Vgl. *Böhringer*, ZaöRV 76 (2016), 753 (791 f.).

<sup>37</sup> Vgl. *Maljean-Dubois/Spencer/Wemaëre*, CCLR 9 (2015), 68 (82 ff.). Zur Entwicklung des Compliance-Regimes *Brunée/Doelle/Rajamani* (Hrsg.), *Promoting Compliance in an Evolving Climate Regime*, 2012.

<sup>38</sup> *Falkner*, *International Affairs* 92 (2016), 1107 (1125).

<sup>39</sup> Vgl. *Chayes/Chayes*, *The New Sovereignty*, 1995.

zu kommen, wird damit erkaufte, dass auch das unter der Klimarahmenkonvention geschlossene Paris-Abkommen das Handeln der Staaten nur schwach determiniert. Mit anderen Worten: Es ist zu erwarten, dass „Paris“ befolgt wird. Dafür verzichtet die Vertragsstaatenkonferenz aber zu einem guten Teil auf den Anspruch, völkerrechtlich eine Änderung des staatlichen Verhaltens anzustoßen. Man kann das kritisieren, indem man sagt, das Völkerrecht ziehe sich zugunsten von freiwilligen Selbstverpflichtungen zurück. Es ist aber auch möglich, darin eine „Strategie“ zu erkennen: Der Klimaschutz soll den Staaten nicht von „außen“ aufoktroziert werden, sondern mit der Anknüpfung am Eigeninteresse der Staaten in die nationalen Rechtsordnungen hineingetragen werden, verbunden mit der Erwartung zivilgesellschaftlicher Kontrollen, die an die Stelle des strafenden Compliance-Mechanismus aus dem Kyoto-Protokoll treten. Das drängt auf den Umbau der nationalen Rechtsordnungen.

#### **4. Weitere Bausteine des Paris-Abkommens**

##### **a) Flexible Mechanismen**

Es ist freilich nicht so, dass mit allen Instrumenten des Kyoto-Protokolls gebrochen würde. Sie werden jedoch in einen anderen Kontext gestellt. Das betrifft vor allem die flexiblen Mechanismen in Art. 6 PA mit drei Formaten: Art. 6 Abs. 2 PA mit Kooperationsansätzen, Art. 6 Abs. 4 und Abs. 5 PA mit Mechanismen nachhaltiger Entwicklung in Anlehnung an den Clean Development Mechanism (CDM) und die Joint Implementation (JI) aus dem Kyoto-Protokoll sowie Art. 6 Abs. 8 PA mit einem neuen Rahmen für nicht-marktliche Mechanismen.

„As with most of the Agreement, however, that work will mean little if Parties do not seek the opportunity for complementary action and do not show the willingness to link domestic action with action under the provisions of the PA“.<sup>40</sup>

Zwar akzeptiert das Paris-Abkommen marktbasierende Instrumente und erlaubt es, die national festgelegten Beiträge im Wege der Kooperation der Vertragsstaaten zu erfüllen. So ermöglicht Art. 6 Abs. 2 PA die Nutzung von „Internationally Transferred Mitigation Outcomes“ (ITMOs), schafft aber keinen Markt, sondern gestattet es den Vertragsstaaten, einen solchen Markt zu schaffen, wenn sie es denn wollen.<sup>41</sup> Ohne die Ermöglichung von Preissignalen

---

<sup>40</sup> *Streck/Keenlyside/v. Unger*, JEEPL 13 (2016), 3 (17); siehe auch *Böhringer*, ZaöRV 76 (2016), 753 (769 ff.); *Dederer*, Ist Paris genug? Zu Stand und Perspektiven des internationalen Klimaschutzes nach dem Pariser Abkommen, in: Gundel/Lange (Hrsg.), Energieversorgung zwischen Energiewende und Energieunion, 2017, 1 (14 mit Fn. 94).

<sup>41</sup> *Böhringer*, ZaöRV 64 (2016), 753 (769).

bliebe ein Reduktionsprogramm freilich in der Luft hängen.<sup>42</sup> Weniger ein Ende, sondern die Verbesserung des Emissionshandels steht im Raum, mag es an präzisen Vorgaben auch noch fehlen.<sup>43</sup> Von Ökonomen wird das Paris-Abkommen deshalb kritisiert.<sup>44</sup>

Freilich müsste das Trittbrettfahrerproblem gelöst werden. Das ginge jedoch, indem Importe aus Ländern, die sich nicht an der CO<sub>2</sub> Bepreisung beteiligen, mit CO<sub>2</sub> Abgaben belastet werden.<sup>45</sup> Sollte darin ein Verstoß gegen das GATT gesehen werden, wäre eine Rechtfertigung nach Art. XX Buchst. g GATT möglich.<sup>46</sup> Das Paris-Abkommen verbietet solche ökonomischen Ansätze nicht, bleibt aber für das internationale Klimaschutzrecht zurückhaltend, was sich schon daran zeigt, dass die Marktmechanismen im Vertragstext überhaupt nicht explizit genannt werden.<sup>47</sup>

## **b) Erweiterung der Klimapolitik**

Dass es inzwischen nicht mehr bloß um Klimaschutz, sondern auch um die Anpassung an den Klimawandel geht, wird im Paris-Abkommen ausdrücklich anerkannt (Art. 7 PA). Daneben werden die Grundlagen für Verluste und Schäden, für die Finanzierung von Maßnahmen und den Kapazitätsaufbau gelegt (Art. 8, 9, 11 PA). Hervorzuheben sind die prozeduralen Aspekte der Anpassungsplanung und die völkervertragliche Anerkennung des Warschau-Mechanismus für Loss and Damage, eines der umstrittensten Themen in den Paris-Verhandlungen.

Man kann die Regelungen zur Anpassung, zu Loss and Damage und zur Finanzierung angesichts der tatsächlichen Herausforderungen für besonders verwundbare Entwicklungsländer,

---

<sup>42</sup> Vgl. *Edenhofer*, Globale Klima- und Energiepolitik nach Durban, in: Schneckener u.a. (Hrsg.), Wettstreit um Ressourcen, 2014, 61 (70 ff.). Zu den Schwierigkeiten *Kreibich/Obergassel*, Carbon Markets After Paris – How to Account for the Transfer Mitigation Results? JIKO Policy Paper 01/2016.

<sup>43</sup> Vgl. *Marcu*, Carbon Market Provisions in the Paris Agreement (Article 6), <https://www.ceps.eu/publications/carbon-market-provisions-paris-agreement-article-6>; *Dederer*, in: Gundel/Lange (Hrsg.), Energieversorgung zwischen Energiewende und Energieunion, 2017, 1 (21 ff.).

<sup>44</sup> Scharf *Mackay/Cramton/Ockenfels/Stoft*, Price Carbon – I will if you will, *Nature* 526 (2015), 315 f. Zum Streit, inwieweit die verschärfende Präzisierung des Emissionshandels gegenüber der staatlichen Förderung erneuerbarer Energien vorzugswürdig ist: *Frankhauser/Hepburn/Park*, Combining multiple climate policy instruments, 2011. Zur besseren Abstimmung *Kahl/Bews*, Das Recht der Energiewende – Rechtspolitische Perspektiven für mehr Effektivität und Kohärenz, *JZ* 2015, 232 (238 f.).

<sup>45</sup> Vgl. *Nordhaus*, Climate Clubs: Overcoming Free-Riding in International Climate Policy, *American Economic Review* 105 (2015), 1339 (1347 ff.).

<sup>46</sup> Vgl. *Pauwelyn*, Carbon Leakage Measures and Border Tax Adjustments under WTO Law, in: van Calster/Prévoist (Hrsg.), Research Handbook on Environment, Health and the WTO, 2013, 448 (474 ff.).

<sup>47</sup> Für die Bepreisung des CO<sub>2</sub> Ausstoßes die Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Nach Paris: Bewertung der Folgen des Pariser Übereinkommens, COM (2016) 110 final, 8.

namentlich die pazifischen Inselstaaten, für schwach halten.<sup>48</sup> Weil Entwicklungsländer auf Unterstützung in der Implementierung und Stärkung ihrer NDCs angewiesen sind (Art. 4 Abs. 5 PA), treten Finanzierungsfragen und der Kapazitätsaufbau in den Vordergrund.

Ist das richtig, wird man zugunsten der Einbindung privater Akteure mit ihrem grenzüberschreitenden Engagement dem nationalen Recht auch für die Klimaanpassung einen Raum belassen müssen. Das betrifft lokale Strategien, aber auch die globale Rolle der Städte.<sup>49</sup> Art. 7 Abs. 9 PA legt fest, dass die Vertragsstaaten Anpassungspläne oder andere Beiträge, die den Anpassungsprozess fördern, entwickeln.

Wenig folgenreich sind die Regelungen zu loss and damage. Angemahnt werden konkretere und faire Methoden der Kostenteilung unter den Staaten.<sup>50</sup> Freilich sollen die vertraglichen Regelungen keine Grundlage für Haftungsansprüche liefern.<sup>51</sup> Neben der Entwicklung eines responsibility allocation mechanism, der durch den Haftungsausschluss nicht versperrt sein dürfte, mögen auch Versicherungen möglich sein, wengleich sich dafür im Vertragstext keine explizite Grundlage findet.<sup>52</sup>

Jedenfalls ist die begriffliche Unschärfe und Mehrdeutigkeit keine Rechtfertigung für Nichtstun. Gerade das prominente Konzept differenzierter Verantwortlichkeit erlaubt es, über kollektive Lösungen hinauszugehen und über die Zuordnung rechtlicher Verantwortung für die Verursachung von Verlusten und Schäden nachzudenken. Dabei geht es um die Folgekosten des Klimawandels, nicht wie bei der Anpassung im Vorfeld des schädigenden Ereignisses, sondern nach Schadenseintritt. Das Paris-Abkommen verzichtet auf verbindliche Aussagen, legt aber den Vertragsstaaten ein Arbeitsprogramm auf. Offen ist, inwieweit der Ausschluss vertraglicher Ansprüche auf Kompensation von „loss and damage“ eine Berufung

---

<sup>48</sup> Vgl. *Sharma*, Precaution and post-caution in the Paris Agreement: adaptation, loss and damage and finance, *Climate Policy* 17 (2017), 33.

<sup>49</sup> Vgl. zur globalen Rolle von Städten *Aust*, Auf dem Weg zu einem Recht der globalen Stadt?, *ZaöRV* 73 (2013), 673; *Bansard/Pattberg/Widerberg*, Cities to the Rescue? Assessing the Performance of Transnational Municipal Networks in Global Climate Governance, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 2016, 1; siehe auch demnächst *Helpst*, Diss. Bremen.

<sup>50</sup> *Sharma*, *Climate Policy* 17 (2017), 33 (43); instruktiv aus der Sicht der kleinen Inselstaaten *Roberts/Andrei*, The rising tide: migration as a response to loss and damage from sea level rise in vulnerable communities, *International Journal of Global Warming* 8 (2015), 258.

<sup>51</sup> Vgl. Decision 1/CP.21 Rn. 51.

<sup>52</sup> Vgl. *Lees*, Responsibility and liability for loss and damage after Paris, *Climate Policy* 17 (2017), 59 (66): „The PA may not go so far as to specify how responsibility is assigned, but it does highlight that insurance-type responses may be inadequate, on their own, in solving such problems“.



auf Völkergewohnheitsrecht ausschließt.<sup>53</sup> Auch sind Überschneidungen zwischen Art. 7 (Adaption) und Art. 8 (Loss and Damage) unverkennbar, etwa bei den nach Art. 8 Abs. 4 PA möglichen Frühwarnsystemen, die im Grunde eher zu den Anpassungsmaßnahmen gehören.<sup>54</sup>

### c) Dritte Säule?

Sind Klimafinanzierung, Kapazitätsaufbau und „Loss and Damage“ die dritte Säule des Klimawandelrechts? Inzwischen ist klar, dass es Weiterentwicklungen der Klimapolitik bedarf. Unsicher ist ungeachtet der üblichen Redeweise von den drei Durban-Säulen aber, was diese ausmacht: Von technischen Strategien wie dem Climate Engineering sind finanzielle Strategien zu unterscheiden, die durch das Paris-Abkommen aufgegriffen, aber lediglich formalisiert worden sind.<sup>55</sup> Auch das Flüchtlingsrecht erhält zunehmend einen klimapolitischen Einschlag.

Mitunter wird auf technische Maßnahmen gesetzt. *Alexander Proelß* sieht im Verzicht auf rechtsverbindliche Reduktionsverpflichtungen und dem in seiner Effektivität für fragwürdig gehaltenen pledge and review Verfahren<sup>56</sup> den Anlass, die Erprobung von in natürliche Prozesse eingreifenden technischen Maßnahmen wie Carbon Dioxide Removal (CDR) zuzulassen.<sup>57</sup> Hierfür liefert das Paris-Abkommen freilich keine explizite rechtliche Grundlage. Es erscheint darüber hinaus auch zweifelhaft, ob dem in besonderer Weise gesellschaftliche Transformationen erfordernden Klimawandel<sup>58</sup> durch Techniken wirksam begegnet werden kann. Viel näher liegt es, den Klimawandel als eine Herausforderung zu begreifen, die mit der Technikgläubigkeit der Vergangenheit bricht. So wenig Sinn es macht, dem steigenden

---

<sup>53</sup> Dagegen *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 (356 ff.).

<sup>54</sup> *Lees*, *Climate Policy* 17 (2017), 59 (62). Zum Ganzen auch *Mace/Verheyen*, *Loss, Damage and Responsibility after COP21: All Options Open for the Paris Agreement*, RECIEL 25 (2016), 197; *Ohdedar*, *Loss and Damage from the Impacts of Climate Change: A Framework for Implementation*, *Nordic Journal of International Law* 85 (2016), 1; *Pinninti*, *Climate Loss and Damage: Economic and Legal Foundations*, 2014.

<sup>55</sup> Vgl. *Yamineva*, *Climate Finance in the Paris Outcome: Why Do Today What You Can Put Off Till Tomorrow?*, RECIEL 25 (2016), 174.

<sup>56</sup> *Proelß*, ZfU 2016, 58 (62 ff.).

<sup>57</sup> *Proelß*, *Raum und Umwelt im Völkerrecht*, in: *Vitzthum/Proelß* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 7. Aufl. 2016, 5. Abschnitt, Rn. 157 f. Zum Rechtsrahmen für die Meeresdüngung *Güssow*, *Sekundärer maritimer Klimaschutz: Das Beispiel der Meeresdüngung*, 2012.

<sup>58</sup> Vgl. *Leinfelder*, *Das Zeitalter des Anthropozäns und die Notwendigkeit der großen Transformation*, ZUR 2017, 259.

Meeresspiegel mit immer höheren Deichen zu begegnen<sup>59</sup>, so problematisch wäre es, die rechtlichen Grundlagen für einen flächendeckenden Einsatz von climate engineering Maßnahmen zu schaffen. Angesichts der hiermit verbundenen Risiken gilt das auch für großskalige Erforschungsmaßnahmen.<sup>60</sup>

Als end of pipe Technik kann Climate Engineering nicht durch das Vorsorgeprinzip ermöglicht oder sogar geboten sein. Das gilt auch für eine völkerrechtliche Regelung als Plan B.<sup>61</sup> Denn die Ungewissheit sowohl hinsichtlich der Nutzeffekte wie hinsichtlich der Nebenwirkungen ist jedenfalls für das Solar Radiation Management (SRM) so groß, dass eine Prognose der Lösungseignung nicht verantwortungsvoll gegeben werden kann. Es ist einigermaßen gewagt, aus Art. 3 der Klimarahmenkonvention eine Pflicht zur Förderung der Erforschung von Climate Engineering Maßnahmen zu folgern. Dem völkerrechtlichen Vorsorgeprinzip lässt sich keine bereichsübergreifende Kollisions- und Abwägungsregel entnehmen, die Spannungen unter mehreren Verträgen bzw. Schutzgütern ausbalancieren soll.<sup>62</sup> Dies würde der Vorsorge nahezu jede Steuerungswirkung nehmen und es zum Rechtfertigungsprinzip mutieren lassen.

Das Vorsorgeprinzip ist ein Auslegungsgrundsatz, aber kein Abwägungsprinzip, das sich als Kollisionsbewältigungsmechanismus anbieten könnte. Es wäre zwar eine unverhältnismäßige Überdehnung des Vorsorgeprinzips, wollte man Forschung zur Klärung der Ungewissheit nicht zulassen. Zur Ausbalancierung gegenläufiger Aussagen in Vertragsregimen würde das Vorsorgeprinzip aber zu einem Metaprinzip überhöht werden und es erscheint angreifbar, der Frage nach seiner völkergewohnheitsrechtlichen Geltung dadurch entgegen zu wollen, dass man es zu einem übergreifenden Abwägungsprinzip in der Hand der Richter erklärt.

Es wird inzwischen immer klarer, dass nicht technische, sondern finanzielle Mechanismen die dritte Säule des Klimaschutzrechts ausmachen, wobei umstritten ist, inwieweit hier eine

---

<sup>59</sup> Vgl. *Bovet*, Anforderungen an einen effektiven Küstenschutz unter Berücksichtigung des Klimawandels, NordÖR 2011, 1.

<sup>60</sup> Zum Rechtsrahmen für die Meeresdüngung *Güssow*, Sekundärer maritimer Klimaschutz: Das Beispiel der Ozeandüngung, 2012.

<sup>61</sup> Plastisch *Gawel*, Climate Engineering als Mittel der Klimapolitik, ZUR 2011, 451 (457), demzufolge sich die Klimapolitik „möglicherweise auf eine Entscheidungssituation zubewegt, in der zwischen der Skylla eventuell unumkehrbarer Kippeffekte der globalen Erwärmung und der Charybdis womöglich unbeherrschbarer und höchst konfliktträchtiger Nothalt-Techniken globaler Erdsystemeingriffe auszuwählen“ sei.

<sup>62</sup> So aber *Proelß*, Das Umweltvölkerrecht vor den Herausforderungen des Klimawandels, JZ 2011, 495 (496 ff.). SRM-Erforschungsmaßnahmen lehnt freilich auch er ab.

historische Verantwortung für den Klimawandel zum Tragen kommt.<sup>63</sup> Den Kern der dritten Säule bilden Finanzierungsfragen.<sup>64</sup> Dies umso mehr, wenn man das langfristige Ziel von Null-Emissionen bis 2060-2080 oder wie es im Vertragstext vorsichtiger heißt einer „Balance between anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of GHG in the second half of this century“ (Art. 4 Abs. 1 PA) in den Blick nimmt, aber in Rechnung stellt, dass das Paris-Abkommen prozedural angelegt ist. Um die Ziele, namentlich das auf eine Transformation der nationalen Energiesysteme angelegte, wenngleich nicht verpflichtend formulierte Ziel der CO<sub>2</sub> Neutralität zu erreichen, erwartet der Vertrag von einer Steuerung der Finanzflüsse starke Signale für Investoren und nicht-staatliche Akteure. Auch insoweit bleibt es freilich den Vertragsstaaten überlassen, wie diese Signale für eine Dekarbonisierung der Weltwirtschaft konkret aussehen. Gerade die Verschärfungen der NDCs werden sich nur erreichen lassen, wenn Investoren auf erneuerbare Energien „umgelenkt“ werden. Insoweit enthält Art. 2 Abs. 1 PA mit dem Ziel „making financial flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emissions“ einen Rahmen, der zur Steuerung von Investitionen im Industriesektor von den nationalen Regierungen auszufüllen ist.

Zwar sind auch die 100 Millionen US-Dollar, die jährlich für die Klimafinanzierung aufzubringen sind, nur ein erster Schritt der Mobilisierung, zumal das carbon pricing und andere Mechanismen im Vertrag nicht explizit angesprochen wird.

„But by and large the purpose and long term mitigation objectives, together with the obligation to make efforts towards them and the principle of progression, create a simple but robust political narrative that adds weight to the general political commitment (...). The Paris summit has created at least for the time being, a political momentum that goes beyond the adoption of the PA. In the run up to Paris and during the conference, many investors and companies were eager or drawn to position themselves, issue statements on climate change, commit to climate targets or change their policies. In this respect, Paris crystallized and triggered many new initiatives by non party stakeholders. Investors in particular will have their own way of assessing the PA for their own purposes and potential strategic implications. In this respect the broad political narrative and credibility of the PA it is potentially more important than its legal details“.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Zwar hat das Problem klimafolgeninduzierter Umsiedlungen keine Grundlage im Vertragstext gefunden. Aber das Exekutivkomitee des Warsaw International Mechanism soll eine Task Force einrichten, um anknüpfend an das Adaption Committee und die Least Developed Countries Expert Group Empfehlungen für integrierte Konzepte klimafolgeninduzierter Umsiedlung abzugeben, vgl. Decision 1/CP.21 Rn. 49. Zur völkerrechtlichen Begründung von Aufnahmepflichten der für den Klimawandel verantwortlichen Staaten *Frank*, ZUR 2016, 352 (356 ff.).

<sup>64</sup> So auch *Bodle/Donat/Duwe*, CCLR 10 (2016), 5 (13 f., 26 f.).

<sup>65</sup> *Bodle/Donat/Duwe*, CCLR 10 (2016), 5 (26 f.); zurückhaltender *Clémenton*, *The Two Sides of the Paris Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough?*, *Journal of Environment & Development* 25 (2016), 3 (19):

Das lässt sich zu Recht verallgemeinern:

„It is essential to distinguish between the PA’s political narrative and its text. Despite shortcomings in legal detail, the PA is drafted in a way that presents a clear political narrative of what parties are expected to do towards which aims. The procedural approach is a try, setting out a simple but clear structure for the global effort. The number, and partly also the quality of the NDCs submitted so far are a sign that parties are willing to follow this approach. It remains to be seen whether the procedures anchored in the PA will trigger sufficiently ambitious contributions over time and whether parties will also implement them. In this case the PA’s political narrative might have an impact that goes well beyond what is actually written in the text.“<sup>66</sup>

### III. Transnationalisierung des Klimaschutzrechts

Betrachtet man das Paris-Abkommen aus einer transnationalen Perspektive, so erweist es sich als weiterführendes Dokument, das die Ebenen miteinander verbindet. Es bricht mit der Vorstellung, effektive Problemlösungen nur vom Völkerrecht erwarten zu können, indem es die Verantwortung der Staaten betont. Weniger deutlich, aber doch im Paris-Abkommen angelegt, ist die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure, was dem Vertrag einen transnationalen Anstrich verleiht.<sup>67</sup>

Das wirft freilich neue Fragen auf. Die zentralen Herausforderungen bestehen in der Legitimation und Kontrolle eines transnational konzipierten, also trotz des Erfordernisses einer effektiven Klimaschutzgesetzgebung nicht länger allein durch die Staaten verantworteten Klimaschutzes. Entscheidend wird sein, wie sich eine transnationale Ebenen- und Akteurskoordination rechtlich „steuern“ lässt. Denn auch die rechtsinterne Fortentwicklung des Klimaschutzrechts kommt ohne rechtsexterne Reflexionen „jenseits der Dogmatik“ nicht aus.<sup>68</sup>

Legitimationsfragen aber von konkreten Maßnahmen abzukoppeln und mehr oder weniger pauschal von einer ökologischen Problemlösungsunfähigkeit der (liberalen) Demokratie auszugehen, führt in die Irre. Auch dürfte die enge Anbindung an „wissenschaftliche“ Stellungnahmen des IPCC ohne eine demokratische Reform des „Weltklimarates“ an Grenzen stoßen. Legitimation und Kontrolle sind die zentralen Herausforderungen jeder „transnationalen“ Ordnung. Gewiss ist mit dem Paris-Abkommen nicht der „Stein der Weisen“ gefunden

---

„Governments around the world will have to attempt a fundamental shift of investments towards renewables and away from fossil fuel.“

<sup>66</sup> *Bodle/Donat/Duwe*, CCLR 10 (2016), 5 (29). Zur Bedeutung von Narrativen für eine normative Ordnung *Franzius*, Narrative für Europa, in: *Franzius/Mayer/Neyer* (Hrsg.), *Die Neuerfindung Europas*, im Erscheinen.

<sup>67</sup> Vgl. *Franzius*, *Das Paris-Abkommen zum Klimaschutz. Auf dem Weg zum transnationalen Klimaschutzrecht?*, ZUR 2017, im Erscheinen.

<sup>68</sup> Für die Verwaltungsrechtswissenschaft *Franzius*, *Die Neue Verwaltungsrechtswissenschaft – eine vorläufige Bilanz*, JÖR 65 (2017), 441.

worden und es lassen sich konkrete Defizite auch benennen. So hätte man sich verbindliche Haftungsregeln, aber auch konkretere Vorgaben für die weitere Ausgestaltung wünschen können. Es dürfte dem konzeptionellen Design jedoch nicht gerecht werden, die Abwesenheit von substantiell rechtsverbindlichen und quantifizierbaren Reduktionsverpflichtungen für alle Staaten als „Defizit“ zu qualifizieren, zeigten doch schon die vorangegangenen Verhandlungen, dass dieser Weg nicht von allen Staaten zu beschreiten ist.<sup>69</sup>

Es ist auch fraglich, nach der „Kompensation“ fehlender Sanktionsmechanismen für die Bewältigung von Erfüllungsdefiziten zu suchen.<sup>70</sup> Vielmehr erlaubt es gerade der prozedurale Ansatz des Pariser Abkommens, andere Durchsetzungsmechanismen anzuzapfen, die stärker auf die nationalen Selbstverpflichtungen und eine gesellschaftliche Kontrolle abstellen, um politischen Rechtfertigungsdruck zu erzeugen. Das Pariser Klimaabkommen zeigt, dass ein transnationales Konzept die Effektivität der Schutz- und Anpassungsbemühungen nicht von demokratischen Rückbindungen löst, sondern ungeachtet aller denkbaren Formen von Eigenlegitimation auf ihnen aufbaut. Dafür sollte es nicht kritisiert werden.

Es spricht schließlich vieles dafür, das transnationale Klimaschutzrecht mit seinen Verschränkungen der internationalen, europäischen und nationalen Ebene stärker unter einer rechtspluralistischen Grundannahme zu beobachten und zu entfalten.<sup>71</sup> Dass sich globale Probleme wie der Klimaschutz nicht sinnvoll auf einer Ebene bewältigen lassen, steht seit „Paris“ mit der Adressierung national festgelegter Beiträge außer Frage. Weil sich das transnationale Paradigma von staatszentrierten Vorstellungen des Rechts löst, die letztlich auch dem klassischen völkerrechtlichen Paradigma zugrunde liegen, wird man die Erfassung nicht-staatlichen Rechts im Rahmen des Paris-Abkommens nur im Wege rechtspluralistischer Ansätze sinnvoll angehen können.<sup>72</sup>

Es mag sein, dass das Paris-Abkommen zu wenig nicht-staatliche Akteure in den Blick nimmt. Aber die großen Fragen, die im Paris-Abkommen adressiert werden, lassen sich nur mit den nicht-staatlichen Akteuren beantworten. Wer wirksame Erfüllungskontrollen vermisst, unterschätzt die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Kontrollen. Und wer mehr Rechts-

---

<sup>69</sup> Vgl. *Maljean-Dubois/Spencer/Wemaëre*, CCLR 9 (2015), 68. Zur Demokratiefrage des regulatorischen Völkerrechts *Weiler*, *The Geology of International Law – Governance, Democracy and Legitimacy*, ZaöRV 64 (2004), 547 (559 ff.).

<sup>70</sup> So aber *Böhringer*, ZaöRV 76 (2016), 753 (793 f.).

<sup>71</sup> Vgl. *Osofsky*, *Climate Change Litigation as Pluralist Legal Discourse?*, *Stanford Environmental Law Review* 26 (2007), 181.

<sup>72</sup> Zum Rechtspluralismus statt vieler *Helfand* (Hrsg.), *Negotiating State and Non-State Law*, 2015.

bindungen anmahnt, übersieht, dass eine wirkungsvolle Klimapolitik nicht allein durch Recht gesteuert wird. Schließlich drängt auch die Legitimationsfrage auf eine Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure, die nicht nur aus rechtsstaatlichen, sondern auch aus demokratischen Gründen in der (internationalen) Klimapolitik eine Rolle spielen müssen. Statt aber die Lösung aller Probleme im Völkerrecht zu suchen und – wie unter Ökonomen noch immer verbreitet – in Ermangelung universell „harter“ Rechtspflichten ein „Nichtstun“ zu rechtfertigen, sind die Herausforderungen im nationalen Klimaschutzrecht ernst zu nehmen.<sup>73</sup> Helfen könnte die Europäische Union, die mit der Ratifizierung des Paris-Abkommens in die Lage versetzt wird, den völkerrechtlichen Vorgaben eine stärkere Durchsetzungskraft in den Mitgliedstaaten zu verleihen.

Im Grunde haben sich China und die USA durchgesetzt. Kyoto hatten diese beiden Hauptemittenten zu keiner Zeit akzeptiert. Sie präferierten einen bottom up Ansatz, der sich im Pariser Abkommen auch wiederfindet. Umso schädlicher wäre es, wenn die progressiven Staaten jetzt nicht mitmachen und die notwendigen Konkretisierungen durch das „Quasi-Sekundärrecht“ der COP-Entscheidungen blockieren. Dazu zählt auch die EU, die sich und den Mitgliedstaaten sehr viel strengere Zielvorgaben geben müsste, um weiterhin eine Vorreiterrolle im Klimaschutz<sup>74</sup> spielen zu können. Es wäre freilich noch gravierender, wenn sich ausgerechnet die USA, der in Paris die größten Zugeständnisse gemacht wurden, aus dem internationalen Klimaregime verabschieden würden.<sup>75</sup> Aufzuhalten ist die Klimapolitik nicht mehr, was in gewisser Weise die Erwartungen an das Recht mindern mag. Aber es kann ebenso wenig in Frage gestellt werden, dass die bisherigen Anstrengungen nicht reichen, um die festgelegten Ziele zu erreichen und schwerwiegende Schäden abzuwenden. Das aber ist nicht dem Völkerrecht anzulasten, das nur einen Rahmen setzen kann, der politisch auszufüllen ist. Eine transnationale Konzeption des Klimaschutzrechts könnte helfen, das Paris-Abkommen richtig zu verstehen und die erforderlichen Konkretisierungen vorzunehmen. Das gilt vor allem für die „Umbauten“ der nationalen Rechtsordnungen, die im Lichte der Pariser Vorgaben stärker auf die Formulierung und Durchsetzung anspruchsvoller Beiträge auszurichten sind.

---

<sup>73</sup> Zum deutschen Klimaschutzplan 2050 *Stäsche*, Entwicklungen des Klimaschutzrechts und der Klimapolitik 2015/16, EnWZ 2016, 401 (403 ff.).

<sup>74</sup> *Cléménçon*, Sustainable Development, Climate Politics and EU-Leadership: A Historical-Comparative Analysis, *European Journal of Sustainable Development* 5 (2016), 125.

<sup>75</sup> Szenarien: *Kemp*, US-proofing the Paris Climate Agreement, *Climate Policy* 17 (2017), 86.

Wer sich als Vorreiter des Klimaschutzes präsentiert, sollte dies im Bereich der Energiepolitik durch einen konsequenten Ausstieg aus der Kohleverstromung unter Beweis stellen. Das Paris-Abkommen erzwingt das nicht, verschafft einer nationalen Kohleausstiegspolitik aber Rückendeckung. Das ist mehr als politisch erwartet werden konnte und gibt Veranlassung zur Auslotung der rechtlichen Optionen. Hierfür ist der Wandel der umweltvölkerrechtlichen Perspektive in Rechnung zu stellen: Sicherlich liegen die Herausforderungen weiterhin im Völkerrecht und den erforderlichen Spezifizierungen des Paris-Abkommens. Nicht weniger bedeutsam ist jedoch die Befähigung des nationalen Rechts zur Erfüllung der Pariser Vorgaben. Dafür leisten nicht-staatliche Akteure durch eigene Beiträge, politischen Druck oder durch Klagen einen wichtigen Beitrag.