

Esther Shari Kosa\*

## Das Übereinkommen von Paris zum Klimaschutz: Einbindung und Rolle nicht-staatlicher Akteure

*Non-state actors such as NGOs, private enterprises or cities have been participating in climate action for a long time without having any written rights or obligations. The Paris Agreement from December 2015 is a first important step in including non-state actors in an official way as it leaves it up to each individual state to determine national contributions (NDCs) and hereby opens the opportunity for non-state actors for a stronger participation. The wide range of activities such as their involvement in the Climate Change Conferences, private standard setting, surveillance of the implementation of the NDCs or suing governments for the violation of environmental regulations show the increasing importance of their cooperation in this field. However, due to a lack of formal rights their options of making a sufficient impact on climate change are still limited. That gives occasion to reevaluate the system of international law and adjust it to the transnationality of climate change particularly in the way of giving non-state actors certain formal rights.*

### I. Einführung

„A monumental triumph for people and our planet“<sup>1</sup> – Ein gewaltiger Triumph für die Menschen und unsere Erde. So lautete die Beschreibung des neuen Pariser Klimaschutzübereinkommens<sup>2</sup> durch den damaligen UN-Generalsekretär Ban Ki-moon am 12.12.2015, nachdem der neue Vertrag beschlossen wurde. Gerade mal zehn Monate nach dem Beschluss wurde der Vertrag von mehr als 55 Vertragsstaaten, die für über 55 % der Treibhausgasemissionen verantwortlich sind, ratifiziert.<sup>3</sup> Zum ersten Mal in der Geschichte der internationalen Klimapolitik werden von dem neuen Übereinkommen alle Staaten in den globalen Klimaschutz miteinbezogen und dazu verpflichtet, ihre Beiträge kontinuierlich zu verstärken.<sup>4</sup> Während die einen jedoch von einem historischen Meilenstein reden,<sup>5</sup> stößt der neue Klimavertrag andererseits auf viel Kritik.<sup>6</sup> In der Geschichte des internationalen Rechts wurden Staaten lange Zeit als die einzigen Akteure umweltrechtsbezogener Angelegenheiten angesehen. Da der grenzüberschreitende Klimawandel jedoch weitreichende Folgen hat, die jeden betreffen, kam es in den letzten Jahren durch die Zunahme zivilgesellschaft-

licher Initiativen zu einer Transformation des internationalen Systems. Die vermehrte Zusammenarbeit von Nichtregierungsorganisationen<sup>7</sup>, multinationalen Unternehmen und Städten führt zu einer weniger staatszentrierten Auffassung des Umweltrechts und stellt den rechtlichen Umgang mit dem Umweltschutz vor neue Herausforderungen.<sup>8</sup>

Neben der Frage, wie nicht-staatliche Akteure von dem PA eingebunden werden und welche Rolle ihnen im Einzelnen zukommt, stellt sich auch insbesondere die Frage, ob ihre durch das PA vorgesehene Mitwirkung ausreichend ist, um den Klimawandel effektiv zu bekämpfen.

### 1. Historischer Hintergrund, Ziele und Akteure

Normative Grundlage des PA ist die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen,<sup>9</sup> welche auf der UN-Konferenz in Rio de Janeiro von damals 154 Staaten unterzeichnet wurde.<sup>10</sup> Da das Dokument seinem Wesen als *Rahmenkonvention* entsprechend jedoch ausfüllungsbedürftig ist, wurde fünf Jahre später auf der dritten Klimakonferenz das Kyo-

\* Verfasserin ist Doktorandin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Lehrstuhl Prof. Dr. Klaus Gärditz.

1 COP-21: UN chief hails new climate change agreement as “monumental triumph”, UN News Centre, 12.12.2015, abrufbar unter <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52802#.Vx3cdKv87ww> (Stand: 31.10.2019).

2 Übereinkommen von Paris vom 12.12.2015, in Kraft getreten am 5.10.2016, BGBl 2016 II, S. 1082; im Nachfolgenden als PA für „Paris Agreement“ bezeichnet.

3 Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 11. Aufl. (2019), § 6 Rn. 11.

4 Morgenstern/Dehnen, Eine neue Ära für den internationalen Klimaschutz: Das Übereinkommen von Paris, ZUR 2016, 131 (131).

5 Vgl. auch Fuhr/Hickmann, Transnationale Klimainitiativen und die internationalen Klimaverhandlungen, Sonderausgabe der ZfU zur Pariser UN-Klimakonferenz 2016, 88 (88).

6 Vgl. Ekardt, Das Paris-Abkommen zum globalen Klimaschutz, NVwZ 2016, 355 (358); Spash, This Changes Nothing: The Paris Agreement to Ignore Reality, Globalizations 2016, 928.

7 *Non-governmental organizations*, im Nachfolgenden als NGOs bezeichnet.

8 Kiss/Shelton, International Environmental Law, 3. Aufl. (2004), S. 162; Tava, The role of non-governmental organisations, peoples and courts in implementing international environmental law, in: Armstrong, Routledge handbook of international environmental law, 2015, S. 123.

9 United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) vom 9.5.1992, in Kraft getreten am 21.3.1994, BGBl 1993 II, S. 1783.

10 Mittlerweile von 195 Staaten ratifiziert, vgl. Kreuter-Kirchhof, Neue Kooperationsformen im Umweltvölkerrecht (2005), S. 35; Klimarahmenkonvention ist abrufbar unter <https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/klimarahmenkonvention/> (Stand 31.10.2019).

to-Protokoll<sup>11</sup> beschlossen.<sup>12</sup> Trotz des erstmaligen Festhaltens von Verpflichtungen im Hinblick auf die Emissionsreduzierung, waren die internationalen Klimaverhandlungen in den Jahren nach Inkrafttreten des KP immer häufiger Kritik ausgesetzt, welche sich insbesondere auf den geringen Fortschritt der globalen Klimapolitik bezog.<sup>13</sup> Es musste daher ein neuer Klimavertrag her!

Nach langen Verhandlungen konnten sich die 195 UN-Staaten einigen und beschlossen einen neuen völkerrechtlichen Vertrag: das Pariser Klimaschutzübereinkommen.<sup>14</sup> Das in Art. 2 Abs. 1 lit. a normierte vorrangige Ziel besagt, dass der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur auf unter 2 °C im Vergleich zur vorindustriellen Zeit<sup>15</sup> gehalten werden soll und Anstrengungen zu unternehmen sind, den Temperaturanstieg auf 1,5 °C zu begrenzen.<sup>16</sup> Adressaten völkerrechtlicher Verträge sind in erster Linie die Staaten und die Staatengemeinschaften, sodass auch nur diese durch den Vertrag verpflichtet werden können.<sup>17</sup> Auch an den Verhandlungen selbst nehmen offiziell nur die Delegierten der Nationalstaaten teil. Demnach handeln die Hauptakteure des PA auf staatlicher Ebene und sind insbesondere dafür zuständig, auf nationaler und internationaler Ebene gesetzliche Klimaschutzziele festzulegen.<sup>18</sup> Aufgrund der immer häufiger im Mittelpunkt der Klimadiskussion stehenden Kritik des globalen Politikversagens der Staaten drängt sich jedoch die Rolle nicht-staatlicher Akteure in der internationalen Klimapolitik immer mehr in den Vordergrund.<sup>19</sup>

## 2. Einbindung nicht-staatlicher Akteure

Die Zunahme umweltrechtlicher Belange in den 70er-Jahren führte dazu, dass nicht-staatliche Akteure auch Eingang in

die Vertragsdokumente gefunden haben. Das „Pariser Recht“<sup>20</sup>, welches im Kern aus dem PA und dem begleitenden Beschluss<sup>21</sup> besteht, geht in seinem Versuch, nicht-staatliche Akteure in die Materie miteinzubeziehen, über das KP hinaus.<sup>22</sup> Bei der Lektüre des Abkommens fällt zunächst auf, dass private Akteure durch den Vertragstext nicht ausdrücklich adressiert werden. Es lassen sich jedoch zwei Anhaltspunkte finden, aus denen sich die Einbindung nicht-staatlicher Akteure ergibt.

### a. Der Paris-Beschluss

Der Paris-Beschluss fordert nicht-staatliche Akteure dazu auf, ihre Bemühungen und Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Klimaschutz zu erhöhen und ermutigt sie, diese Maßnahmen bei der *Non-State Actor Zone for Climate Action (NAZCA)* zu registrieren. Zudem werden auch die Staaten aufgefordert, in den Bereichen der Minderung und Anpassung mit nicht-staatlichen Akteuren zu kooperieren.<sup>23</sup> In dem Kapitel *Non-Party stakeholders*, welches namentlich die Zivilgesellschaft, den Privatsektor, Finanzinstitutionen, Städte und andere unterstaatliche Stellen erwähnt, wird zum Ausdruck gebracht, dass jegliche auf den Klimawandel bezogene Maßnahmen nicht-staatlicher Akteure begrüßt werden. Zudem wird die Notwendigkeit erkannt, klimabezogene Technologien und Gewohnheiten von örtlichen Gemeinden und indigenen Völkern zu verbessern.<sup>24</sup> Die wörtliche Auslegung der Vorschriften, welche im Englischen die Formulierungen „*encourages*“, „*welcomes*“, „*invites*“ und „*recognizes*“<sup>25</sup> beinhalten, lassen die Schlussfolgerung zu, dass der Beitrag zivilgesellschaftlicher Akteure zwar begrüßt wird und darüber hinaus sogar erwünscht ist, sich aus dem Be-

11 Protokoll von Kyoto vom 11.12.1997, in Kraft getreten am 16.2.2005, BGBl 2002 II, S. 966; im Nachfolgenden als KP bezeichnet.

12 Das KP enthielt erstmals konkrete Verpflichtungen im Hinblick auf die Reduzierung von Emissionen, vgl. *Kahl/Gärditz*, Fn. 3, § 6 Rn. 10; *Kloepfer*, *Umweltschutzrecht*, 2. Aufl. (2011), § 10 Rn. 16 f.; *Proelß*, in: Graf Vitzthum/Proelß, *Völkerrecht*, De Gruyter, 7. Aufl. (2016), S. 446.

13 *Fuhr/Hickmann*, Fn. 5, 88 (90); *Morgenstern/Dehnen*, Fn. 4, 131 (131); so auch *Falkner*, *The Paris Agreement and the new logic of international climate politics*, *International Affairs* 2016, 1107 (1111), der über das KP schreibt: „it failed to play a significant role in driving most of these countries' domestic climate politics“.

14 Vgl. *Ekardt*, Fn. 6, 355 (355); *Bauer/Pegels*, *Das Pariser Klimaabkommen und die globale Energiepolitik*, *APuZ* 2016, 32 (32).

15 Berichte der IPCC beziehen sich bei der Bestimmung der „vorindustriellen“ Zeit auf den Zeitraum zwischen 1850 und 1900.

16 *Franzius*, *Das Paris-Abkommen zum Klimaschutz*, *ZUR* 2017, 515 (518); *Morgenstern/Dehnen*, Fn. 4, 131 (134).

17 Vgl. *Tramel*, *The road through Paris: Climate Change, Carbon, and the Political Dynamics of Convergence*, *Globalizations* 2016, 960 (961); *Von Unger*, *Das Übereinkommen von Paris: Die rechtliche Einbindung nicht-staatlicher Akteure*, *ZUR* 2018, 650 (654).

18 *Böhringer*, *Das neue Pariser Klimaübereinkommen*, *ZaüRV* 2016, 753 (762).

19 *Tava*, Fn. 8, S. 124; vgl. auch *Willets*, *Transnational Actors and International Organization in Global Politics*, in: *The Globalisation of World Politics*, 2. Aufl. (2001) S. 374.

20 Siehe zur Formulierung „Pariser Recht“ auch *von Unger*, Fn. 17, 650 (650).

21 Beschluss Nr. 1 / CP.21, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add. 1, 2 vom 29.1.2016.

22 Während die Klimarahmenkonvention für nicht-staatliche Akteure lediglich einen Beobachterstatus vorsieht, werden diese im KP dazu ermutigt, in den vorgesehenen Mechanismen teilzunehmen, vgl. *Schroeder*, *Die Koordinierung der internationalen Bemühungen zum Schutz der Umwelt*, S. 212; *Gupta*, *The Role of Non-State Actors in International Affairs*, *ZaöRV* 2003, 459 (467); *Beyerlin*, *Umweltvölkerrecht* (2000), § 13 Rn. 374.

23 Randziffern 117–119 des Paris-Beschlusses.

24 Randziffern 133–136 des Paris-Beschlusses.

25 Vgl. Randziffern 133–136 des Paris-Beschlusses; zur rechtlichen Einordnung des Abkommens und des Beschlusses: *Bodansky*, *The Legal Character of the Paris Agreement*, *RECIEL* 2016, 142 (145); *Nüchel*, *Rechtlicher Charakter des Pariser Übereinkommens – hard law oder soft law?* *ZUR* 2017, 525 (528).

schluss jedoch keine rechtlichen Verpflichtungen ergeben.

## b. National festgelegten Beiträge

Im Unterschied zum KP zeichnet sich das PA insbesondere dadurch aus, dass es keine individuellen Reduktionsverpflichtungen für die jeweiligen Vertragsparteien trifft, sondern die Staaten lediglich dahingehend verpflichtet, national festgelegte Beiträge, sogenannte *nationally determined contributions (NDCs)*, aufzustellen.<sup>26</sup> Dieser als *bottom-up* bezeichnete Ansatz verpflichtet die Staaten nicht zur Leistung eines bestimmten Erfolges, sondern vielmehr zu einem auf ein Ergebnis gerichteten Tätigwerden in Gestalt der Ausarbeitung dieser *NDCs* durch jeden Vertragsstaat. Alle fünf Jahre, beginnend mit 2020, müssen die Staaten neue Beiträge vorlegen, welche nach dem „Progressionsgebot“ jeweils ambitionierter sein müssen als die vorangegangenen Beiträge.<sup>27</sup> Da das PA das „Wie“ der Umsetzung der normierten Ziele zum Großteil den Vertragsstaaten überlässt, finden sich in den Art. 13–Art. 15 bestimmte Erfüllungskontrollmechanismen, welche dafür sorgen sollen, dass die Staaten ihre *NDCs* auch tatsächlich einhalten.

Nimmt man diesen neuen Ansatz der nationalen Beiträge genau unter die Lupe, fällt in Bezug auf die Rolle nicht-staatlicher Akteure auf, dass den Vertragsstaaten einerseits ein größerer Freiraum bei der Festlegung ihrer einzelnen Beiträge zum Klimaschutz zukommt, zivilgesellschaftliche Akteure jedoch durch die verschärften Kontrollmechanis-

men vermehrt die Möglichkeit zur Überprüfung der Erfüllung dieser staatlichen Beiträge haben.<sup>28</sup> Das PA ermöglicht somit durch die Abkehr eines *top down*-Modells, bei dem die Beiträge der Staaten international ausgehandelt und in dem Vertrag festgehalten werden,<sup>29</sup> hin zu einem *bottom up*-Ansatz die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure. Aufgrund mangelnder Regelungen über Art und Weise dieser Überwachung durch nicht-staatliche Akteure ist davon auszugehen, dass die Entscheidung hierüber den Akteuren selbst überlassen wird.

## II. Rolle nicht-staatlicher Akteure im Einzelnen

Es wird sich nun der Frage gewidmet, wie verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure die Klimapolitik in der Praxis durch ihre Aktivitäten und Initiativen beeinflussen.

### 1. NGOs

#### a. Klimakonferenzen

Bereits seit der Rio-Konferenz im Jahre 1992 werden neben den Regierungsdelegationen der Staaten insbesondere auch umweltschützende NGOs in die Verhandlungen miteinbezogen.<sup>30</sup> Da ihre Entstehung nicht auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruht, fehlt den NGOs ein völkerrechtlicher Charakter, sodass sie überwiegend nicht als Völkerrechtssubjekte anerkannt werden und daher auch internationale Abkommen nicht unmittelbar gestaltend beeinflussen können.<sup>31</sup> Über den im UNFCCC vorgesehenen Beobachterstatus hinaus verleiht ihnen die UN-Charta<sup>32</sup> jedoch auch eine beratende Funktion, welche ihnen die Möglichkeit eröffnet, schriftliche Anliegen hervorzubringen und Vorschläge zu unterbreiten.<sup>33</sup> Zudem kritisieren und kommentieren sie den Verlauf der Verhandlungen und die Umsetzung der beschlossenen Mechanismen auch im Nachgang der Konferenzen, leisten fachliche Beratung von Politikern und werden teilweise sogar als Verhandlungsführer tätig. So übernahmen beispielsweise Juristen der Organisation *FIELD* während der Klimadebatte die Verhandlungsgespräche der Allianz der kleinen Inselstaaten.<sup>34</sup> Eine wichtige Rolle spielen zudem die zahlreichen Nebenveranstaltungen, die sogenannten *side events*, welche parallel zu den Konferenzen stattfinden und eine Plattform für Interaktion zwischen staatlichen Delegierten, Repräsentanten staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen sowie den Medien bieten. Auf diesen Veranstaltungen haben auch nicht-staatliche Akteure ferner die Möglichkeit, durch ihre Stände über unterschiedliche Themen, gegenwärtige Aktivitäten und bisherige Erfolge zu informieren.<sup>35</sup> Aus der Anwesenheit von NGOs auf den Konferenzen können somit beide Seiten einen beträchtlichen Nutzen ziehen: Während die Vertreter der Nationalstaaten von den tech-

26 Herdegen, Völkerrecht, 18. Aufl. (2019), § 52 Rn. 4; Proelß, Fn. 12, S. 449.

27 Böhringer, Fn. 18, 753 (762); Proelß, Klimaschutz im Völkerrecht nach dem Paris Agreement: Durchbruch oder Stillstand? Sonderausgabe der ZfU zur Pariser UN-Klimakonferenz 2016, 58 (67).

28 Siehe auch Franzius, Fn. 16, 515 (520).

29 Böhringer, Fn. 18, 753 (762).

30 Obwohl eine einheitliche Definition von NGOs bislang nicht existiert, ist man sich darüber einig, dass diese grenzüberschreitenden Vereinigungen privatrechtlich ausgestaltet sind und nach dem Recht eines Staates gegründet werden. Zur Einbindung NGOs in Klimaverhandlungen: Erbuth/Schlacke, Umweltrecht, 7. Aufl. (2019), § 8 Rn. 20; Unmüßig, NGOs in der Klimakrise: Fragmentierungsprozesse, Konfliktlinien und strategische Ansätze, in: Brunnengräber, Zivilisierung des Klimaregimes, S. 47.

31 Krajewski, Völkerrecht (2017), § 7 Rn. 143; Beyerlin, Fn. 22, § 5 Rn. 65; ausführlich zum Rechtscharakter der NGOs siehe Hobe, Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen nach gegenwärtigem Völkerrecht, AVR 1999, 152 (152 f.).

32 Einen Beobachter- und Konsultativstatus von NGOs sieht z.B. Art. 71 UN-Charta für den Wirtschafts- und Sozialrat der UN vor.

33 Tava, Fn. 8, 123 (125).

34 Schroeder, Fn. 22, S. 143; Hunter/Salzman/Zaelke, International Environmental Law and Policy, 3. Aufl. (2007), S. 260.

35 Kuyper/Linnér/Schroeder, Non-state actors in hybrid global climate governance: justice, legitimacy, and effectiveness in a post-Paris era, WIREs Climate Change (2017), S. 4.

nologischen und (natur-)wissenschaftlichen Erfahrungen der NGOs profitieren, haben NGOs vermehrt Zugang zu Informationen hinsichtlich aktueller politischer Entwicklungen.<sup>36</sup>

#### b. NGOs als Informationsquelle und als „watchdogs“

Neben der Teilnahme an den Konferenzen leisten NGOs insbesondere in den Bereichen der Informationsbeschaffung und der Lobbyarbeit überaus wichtige Arbeit. So haben sich beispielsweise bestimmte NGOs wie das *World Resources Institute*, das *International Institute for Sustainable Development* oder das *World Watch Institute* darauf spezialisiert, gesellschaftliche und naturwissenschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und Daten zu sammeln. Diese Ergebnisse werden anschließend nicht nur den Verhandlungsführern, sondern gerade auch der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.<sup>37</sup> Auf den Internetseiten dieser NGOs findet sich eine Fülle von Beiträgen, Zahlen und Fakten, Bildern, Videos und Blogs, die ausführlich über aktuelle Umweltprobleme informieren.<sup>38</sup> Für einen verbesserten Zugang zu Informationen haben sich darüber hinaus weltweite NGO-Netzwerke entwickelt, wie beispielsweise das im Jahre 1989 in Loccum gegründete Klima-Aktions-Netzwerk *CAN*, welches heute 1300 NGOs aus 120 Ländern vereinigt. Durch den Zusammenschluss beabsichtigen die NGOs sowohl private als auch staatliche Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Klimaschutz zu fördern.<sup>39</sup>

In der Öffentlichkeit sehr bekannt ist auch die Arbeit von *Greenpeace International*. Zum einen werden von der Organisation in immer wiederkehrenden Abständen Studien zu den Reduktionsmöglichkeiten von Treibhausgasen veröffentlicht, welche unter anderem auch über alternative umweltfreundliche Verhaltensweisen informieren sollen.<sup>40</sup> Zum anderen wollen Greenpeace-Aktivistinnen durch Ausübung von öffentlichem Druck durch Werbekampagnen auf aktuelle Klimaprobleme aufmerksam machen und so verstärkt auch an die Politik appellieren.<sup>41</sup> Einen großen Beitrag leisten NGOs des Weiteren auch als sogenannte „watchdogs“, wobei sie insbesondere dafür zuständig sind, die Umsetzung der Normen und der Vereinbarungen durch die Staaten zu überwachen und zu kontrollieren. Diese Überwachung durch NGOs kann insbesondere aus zwei Gründen vorteilhaft sein: Zum einen weisen NGOs oft Spezialwissen in den Bereichen Wissenschaft und Technologie auf, welches ihnen eine bessere Beurteilung bezüglich der tatsächlichen Einhaltung der staatlichen Beiträge erlaubt.<sup>42</sup> Zum anderen soll durch die Überwachung der nationalen Beiträge auch der Missbrauch von Staatsgewalt verhindert werden.<sup>43</sup>

#### c. Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung

Die in der Öffentlichkeit immer stärker vertretene Meinung, der Staat würde keine ausreichenden die Umwelt schützen-

den Regelungen schaffen, führte dazu, dass sich viele NGOs zum Ziel setzten, durch die Vergabe bestimmter Zertifikate an besonders nachhaltige Klimaprojekte, eigene Regelungen und Standards zu etablieren, um so die von den Regierungen geschaffenen Lücken zu füllen.<sup>44</sup>

Der von dem *World Wide Fund for Nature* im Jahre 2003 entworfene *Gold Standard* gibt beispielsweise freiwillige und ambitionierte Ziele bezogen auf soziale und ökologische Belange vor und vergibt Zertifikate an Projekte in den Bereichen erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Auch die von der *WWF* ins Leben gerufene Initiative *Climate Savers* bemüht sich, bestimmte Unternehmen, die ihre Treibhausgase in besonderem Maße reduzieren, als „Klimaretter“ zu bezeichnen.<sup>45</sup> In diesem Bereich ist auch die von einer Kooperation mehrerer NGOs gegründete Initiative *Climate, Community & Biodiversity Alliance* tätig, die sich mit der Entwicklung von Standards befasst, um Treibhausgase zu reduzieren.<sup>46</sup>

Des Weiteren sind NGOs auch im Bereich der Rechtsdurchsetzung tätig, indem sie sich dem Versuch unterwerfen, Verletzungen umweltbezogener Normen gerichtlich einzuklagen. Zwar ist deren Möglichkeit, gegen solche Verletzungen gerichtlich vorzugehen, aufgrund der mangelnden subjektiven Betroffenheit nach wie vor deutlich begrenzt.<sup>47</sup>

36 Hunter/Salzman/Zaelke, Fn. 34, S. 260.

37 Schroeder, Fn. 22, S. 142.

38 Siehe auf den Homepages der NGOs: [www.wri.org](http://www.wri.org); [www.iisd.org](http://www.iisd.org); [www.worldwatch.org](http://www.worldwatch.org).

39 Von Unger, Fn. 17, 650 (650 f.).

40 Siehe hierzu beispielsweise *Greenpeace International*, *The Next Energy Transition* (1997); CO<sub>2</sub> und CO, abrufbar unter <https://www.greenpeace.de/themen/klimawandel/welche-treibhausgase-verursachen-die-erderw%C3%A4rmung> (Stand: 31.10.2019).

41 Im September 2019 protestierten z.B. Aktivistinnen in Berlin für mehr Wald- und Klimaschutz, hierzu Artikel der Süddeutschen Zeitung vom 30.9.2019, abrufbar unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/demonstrationen-berlin-klima-protest-vor-dem-haus-der-deutschen-wirtschaft-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-190930-99-97544> (Stand: 31.10.2019).

42 Tava, Fn. 8, 123 (125); Proelß, Fn. 12, S. 449.

43 Gupta, Fn. 22, 459 (468); Sands, *Principles of International Environmental Law*, 2. Aufl. (2003), S. 114; Kiss/Shelton, Fn. 8, S. 167.

44 Kuyper/Linnér/Schroeder, Fn. 35, S. 5; Morrison/Roth-Arriaza, *Private and Quasi-Private Standard Setting*, in: Bodansky/Brunnée/Hey, *Oxford Handbook of International Environmental Law* (2007), 498 (504).

45 Lippelt/Mayer, *Kurz zum Klima: Nach Paris – wie geht es weiter?* in: Ifo Schnelldienst (2017), S. 44; vgl. auch <https://climatesavers.org/> (Stand: 31.10.2019).

46 Fuhr/Hickmann, Fn. 5, 88 (90); <https://www.wwf.de/themen-projekte/waelder/wald-und-klima/standards-fuer-schutzprojekte/>; <http://www.climate-standards.org/> (Stand: 31.10.2019).

47 Vgl. auch Sands, Fn. 43, S. 198; zudem ausführlich zum individuellen Umweltschutz und Umweltschutz von Verbänden in Deutschland siehe Kahl/Gärditz, Fn. 3, § 5 Rn. 16 ff.; zur Abweisung einer Klimaklage gegen die Bundesregierung Deutschland durch das Verwaltungsgericht Berlin: Sehl, *Bio-Bauern scheitern mit „Klimaklage“*, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/vg-berlin-10-k-412-18-klima-klage-umweltschutz-bauern-greenpeace-bundesregierung/>.

Das *Urgenda*-Urteil<sup>48</sup> aus den Niederlanden im Jahr 2015 beweist jedoch, dass eine solche Vorgehensweise durchaus möglich ist: Die sich für den Klimaschutz einsetzende NGO *Urgenda* hatte vor den niederländischen Gerichten Klage mit der Behauptung erhoben, die niederländische Regierung sei neben der Verpflichtung, die Emissionen bis zum Jahr 2030 um 49 % im Vergleich zu dem Basisjahr 1990 zu reduzieren, auch zur Erreichung eines Zwischenziels mit dem Inhalt verpflichtet, bis zum Jahr 2020 eine Reduktionsminderung von mindestens 25 % einzuhalten. Das Gericht hatte dem Umweltverband Recht gegeben und die Regierung aufgrund der Verletzung des Art. 2 EMRK und Art. 8 EMRK verurteilt. Diese erstmalige Verurteilung einer europäischen Regierung wegen unzureichender Umsetzung umweltrechtlicher Regelungen lässt auf eine künftige Reform im Bereich des Umweltrechtsschutzes hoffen, welche es für Umweltverbände erleichtern würde, klimaschädliches Verhalten einzuklagen.

## 2. Private Unternehmen

Die Rolle von Unternehmen in der Umsetzung von klimabezogenen Regelungen ist nicht zuletzt deswegen höchst kompliziert, weil unternehmerische Interessen sowohl mit der Ursache von Umweltproblemen als auch mit der möglichen Problembehebung im Zusammenhang stehen.<sup>49</sup> Nationale und internationale Unternehmen wie die Internationale Handelskammer und der Weltwirtschaftsrat für nachhaltige Entwicklung leisten ihren jeweiligen Beitrag zum globalen Klimaschutz, indem sie beispielsweise freiwillige Erklärungen mit dem Inhalt abgeben, ihre Umweltleistungen zu verbessern, ihren Fortschritt kontinuierlich zu messen und über diesen angemessen zu berichten.<sup>50</sup> Ein Groß-

teil der Maßnahmen privater Unternehmen zielt darauf ab, die Messung von Treibhausgasemissionen zu regulieren und Treibhausgasbilanzen zu erstellen, auf deren Basis Konzerne Verfahren in Bezug auf die Emissionsreduzierung einleiten können, indem sie beispielsweise energieeffizientere Produktionssysteme oder grüne Technologien einsetzen.<sup>51</sup> Im Jahr 2000 gründete die UN zudem den *Global Compact* im Sinne einer freiwilligen kommerziellen Initiative, welche Innovation, kreative Lösungen und die Einhaltung bestimmter sozialer und ökologischer Mindeststandards fördern sowie Unternehmen dazu ermutigen soll, die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien zu beschleunigen.<sup>52</sup> Noch besteht zwar keine unmittelbare Verpflichtung für die Unternehmen, sich an diese Vorgaben zu halten, es ist jedoch denkbar, dass es langfristig zu einer völkerrechtlichen Bindung privater Unternehmen kommt, um so eine bestimmte Rechtsüberzeugung zum Ausdruck zu bringen.<sup>53</sup>

## 3. Städte und Kommunen im Kampf gegen den Klimawandel

„Global denken, lokal handeln“ – diesem Motto vieler Kommunen, welche dem globalen Klimaproblem auf lokaler Ebene entgegentreten wollen, wurde bislang wenig Beachtung geschenkt. Erst nach der Ankündigung der USA – einer der größten CO<sub>2</sub>-Emittenten weltweit – sie würden das KP nicht ratifizieren wollen, entschieden sich zahlreiche Bürgermeister amerikanischer Städte, sich freiwillig den Regelungen des KP zu unterwerfen.<sup>54</sup>

### a. Städte im Klimaregime

Die Subsumtion der Städte und Kommunen unter den Begriff „nicht-staatliche Akteure“ mag zunächst überraschen, sind diese doch grundsätzlich in das System des Staates eingegliedert. Die Einbeziehung der Städte in den Paris-Beschluss unter dem Kapitel „*Non-Party stakeholders*“ lässt jedoch darauf schließen, dass das Pariser Recht von einem weiten Verständnis der *nicht-staatlichen* Akteure ausgeht, sodass die eigentlich *sub-staatlichen* Städte und Kommunen im Folgenden als *nicht-staatliche* Akteure behandelt werden.<sup>55</sup>

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass Städte für rund 70 % des weltweiten CO<sub>2</sub>-Ausstoßes verantwortlich sind und die Zahl der Menschen, die in Städten leben, in der Zukunft weiter ansteigen wird,<sup>56</sup> überrascht es nicht, dass den Städten bei der Reduktion von Treibhausgasen eine wichtige Rolle zukommt. Auch der Umstand, dass Städte von dem schädlichen Treibhausgasausstoß intensiver betroffen sind als weniger besiedelte Regionen, lässt darauf schließen, dass der Klimaschutz auf lokaler Ebene angesiedelt werden muss.

In der Sache engagieren sich Städte und Kommunen auf sehr unterschiedliche Weise für den Klimaschutz. So wird

48 Rechtbank Den Haag, Urteil vom 24.6.2015 – Rs. C/09/456689, HA ZA 13-1396, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145; ausführlich zur Besprechung des Urteils siehe *Saurer/Purnhagen*, Klimawandel vor Gericht: Der Rechtsstreit der Nichtregierungsorganisation „Urgenda“ gegen die Niederlande und seine Bedeutung für Deutschland, ZUR 2016, 16; *Wegeener*, Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss? Klimaklagen testen die Grenzen des Rechtsschutzes, ZUR 2019, 3.

49 *Hunter/Salzman/Zaelke*, Fn. 34, S. 267; *Ratner*, Business, in: *Bodansky/Brunnée/Hey*, Oxford Handbook of International Environmental Law (2007), 807 (809).

50 *Sands*, Fn. 43, S. 116.

51 Als Beispiele dieser Selbstregulierungsmaßnahmen von Unternehmen lassen sich das *Greenhouse Gas Protocol* und das *Carbon Disclosure Project* aufführen, siehe hierzu: *Fuhr/Hickmann*, Fn. 5, 88 (90 f.).

52 *Sands*, Fn. 43, S. 116; vgl. <https://www.unglobalcompact.org/> (Stand: 31.10.2019).

53 *Herdegen*, Fn. 26, § 13 Rn. 3.

54 *Schmid/Lippelt/Dieler*, Kurz zum Klima: Klimaschutz in Städten, in: Ifo Schnelldienst (2014), S. 60.

55 Vgl. auch zu Städten als nicht-staatliche Akteure *Von Unger*, Fn. 17, 650 (650).

56 *Schmid/Lippelt/Dieler*, Fn. 54, S. 59; *Acuto*, Global Cities, Governance and Diplomacy (2013), S. 124.

zum einen in vielen Städten der öffentliche Personennahverkehr durch die Schaffung von Haltestellen ausgebaut, während die Anzahl von Parkplätzen reduziert und die Gebühren für Parkhäuser erhöht werden. Zum anderen wird die Infrastruktur für nicht-motorisierte Transportmittel durch den Ausbau von Fuß- und Radwegen und die Schaffung neuer Fahrradplätze verbessert. Als Beispiel hierfür lässt sich das *Healthy Connected City Strategy*-Projekt in Portland anführen, welches durch den Ausbau von Fuß- und Radwegen dafür sorgen soll, dass bis 2035 80 % der Bevölkerung in „vollkommener Nachbarschaft“ leben, wo die Wohnorte mit allen Einrichtungen des öffentlichen Lebens verbunden sind. Im Bereich des Abfallmanagements werden Informationskampagnen gestartet, die über Mülltrennung und Müllvermeidung aufklären sollen. In Mexico City bewirkt das *Mercado del Trueque*-Projekt von 2012, dass die Stadtbewohner einmal im Monat die Möglichkeit haben, ihren aus verwertbaren Abfällen bestehenden Hausmüll gegen Gutscheine einzutauschen, welche dann auf Bauernmärkten für den Erhalt von Lebensmitteln aus der Region verwendet werden können. Des Weiteren tragen auch der Ausbau von Grünanlagen, Parks und Naturgebieten, der Strombezug aus Windparks und kommunale Programme zur Förderung erneuerbarer Energien enorm zur Senkung vom Treibhausgasausstoß bei.<sup>57</sup> Auch die von der UN-Generalversammlung Ende 2015 verabschiedeten Nachhaltigkeitsziele, welche von dem PA zur Kenntnis genommen wurden, nehmen explizit Bezug auf die Rolle von Städten im Klimaschutz. So fordert das Nachhaltigkeitsziel elf Städte unter anderem dazu auf, nachhaltige Strukturen für den öffentlichen Nahverkehr bereitzustellen und Zugang zu sicheren, grünen und öffentlichen Plätzen zu ermöglichen.<sup>58</sup>

#### b. Städtenetzwerke

Schon früh haben Städte erkannt, dass die Gründung von Städtenetzwerken die Effizienz der Klimaschutzmaßnahmen erhöhen kann. Eines der bekanntesten Netzwerke ist die im Jahre 1990 gegründete Initiative *ICLEI – Local Governments for Sustainability*. Sie vereint heute mehr als 1.500 Städte, Gemeinden und Regionen und hat das Ziel, eine nachhaltige Zukunft aufzubauen. Eine der bekanntesten von der *ICLEI* verfolgten Aktivitäten ist das *Cities for Climate Protection*-Programm (*CCP*), welches die Entwicklung lokaler Klimaschutzpläne anregen will.<sup>59</sup> Ein weiteres Netzwerk ist das *C40 – Climate Leadership Forum*. Das im Jahre 2009 gegründete Netzwerk ist eine Koalition von weltweiten Großstädten, welche Städte in Industriestaaten und Entwicklungsländern miteinander verknüpft und ihnen zu einer umfangreichen Beratung hinsichtlich der Teilnahme an erfolgreichen Projekten unter dem vom KP geschaffenen Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung verhelfen will. Unter dem Motto „States talk, cities act“ wollen die *C40*-Städte zum Ausdruck bringen, dass Städte aufgrund

des staatlichen Versagens in der Implementierung globaler umweltrechtlicher Vorgaben die Bekämpfung des Klimawandels selbst in die Hand nehmen müssten.<sup>60</sup> Auch besteht eine Kooperation der *C40*-Initiative mit der Weltbank, durch die ein System für die Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen für Städte erarbeitet und eine einheitliche Herangehensweise an Klimaschutzpläne von Städten gefördert werden soll.<sup>61</sup>

#### 4. Notwendigkeit der Beteiligung

Nach dem Gesagten lässt sich Folgendes festhalten: Die vielfältige Beteiligung nicht-staatlicher Akteure hat schon in den Anfängen der Klimapolitik eine große Rolle gespielt und sich in den letzten Jahren weiter verstärkt. Wie gesehen ist das PA im Gegensatz zur Normierung von individuellen Reduktionsverpflichtungen gerade darauf ausgerichtet, die Umsetzung der global festgelegten Ziele den Staaten zu überlassen. An die Stelle der rechtlichen Reduktionsverpflichtungen tritt somit die Gestaltungsmöglichkeit privater Akteure. Hierbei kommt neben ihren aufgeführten selbstständigen Initiativen gerade der Rolle dieser Akteure als Überwacher der national festgelegten Beiträge eine überragende Bedeutung zu.

Aus Art. 15 Abs. 2 des Abkommens ergibt sich, dass im Falle der Nichterfüllung der staatlichen Beiträge keine Sanktionsmaßnahmen drohen.<sup>62</sup> Dies ist auch insoweit konsequent, als dass ja gerade keine individuellen Reduktionsverpflichtungen vorgesehen sind, deren Einhaltung kontrolliert und Nicht-Einhaltung sanktioniert werden könnte. Es soll jedoch betont werden, dass auch die Festlegung nationaler Beiträge durch die Staaten wenig Sinn macht, wenn deren Erfüllung keiner Kontrolle unterliegt. Die Struktur des öffentlichen Rechts basiert doch gerade auf gegenseitiger Kontrolle. Nur so kann eine effektive Umsetzung von Regeln garantiert werden.<sup>63</sup>

Zwar sind in den Art. 13–15 bestimmte Erfüllungskontrollmechanismen vorgesehen, welche sich jedoch insbeson-

57 Zu den Klimaschutzmaßnahmen von Städten siehe ausführlich *Schmid/Lippelt/Dieler*, Fn. 54, S. 60 f.; *Alber*, Die sozialen Dimensionen von Klimawandel und Klimapolitik, in: Schröder/Walker, Genossenschaften und Klimaschutz, 2014, S. 122 f.

58 *Aust*, Die Rolle von Städten im globalen Klimaschutzregime nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens von Paris, ZUR 2018, 656 (661).

59 *Aust*, Fn. 58, 656 (657).

60 Siehe auch *Lin*, Governing Climate Change – Global Cities and Transnational Lawmaking (2018), S. 106; *Hey/Fourie*, Participation in climate change governance and its implications for international law, in: Rayfuse/Scott, International Law in the Era of Climate Change, 2012, S. 264.

61 Siehe ausführlich zur Kooperation der *C40* mit der Weltbank *Lin*, Fn. 60, S. 122–125.

62 *Proelß*, Fn. 27, 58 (70).

63 *Gröpl*, Staatsrecht I, 11. Aufl. (2019), § 9 Rn. 566 ff.

dere auf die regelmäßige Berichterstattung, die Kommunikation und die Ambitionssteigerung der festgelegten Beiträge beziehen. Die Kontrolle der tatsächlichen Umsetzung dieser Beiträge auf nationaler Ebene unterliegt zwar gemäß Art. 13 Abs. 11 grundsätzlich der Evaluationspflicht durch ein technisches Gremium, welches jedoch nur im Zwei-Jahres-Rhythmus erfolgt. Zudem erlaubt eine Kontrolle durch nicht-staatliche Akteure auch eine bessere Beurteilung des Fortschritts der *NDCs* auf lokaler und regionaler Ebene. Die Veröffentlichung von Informationen über die Erfüllung bzw. gerade über die Nicht-Erfüllung der nationalen Beiträge durch die Staaten, erlaubt es den privaten Akteuren, im Wege des „*naming and shaming*“ politischen Druck auszuüben und die Staaten so zur Rechenschaft zu ziehen.<sup>64</sup> Durch diese Kontrolle zivilgesellschaftlicher Akteure sollen die Chancen einer angemessenen und hinreichenden Umsetzung der staatlichen Beiträge erhöht werden. Da in der Öffentlichkeit jedoch jetzt schon häufig bezweifelt wird, ob die im PA festgelegten globalen Ziele erreicht werden können,<sup>65</sup> heißt es im Umkehrschluss, dass jeder einzelne Beitrag, welcher die Umsetzungschancen erhöhen kann – Kontrolle durch Ausübung von öffentlichem Druck eingeschlossen – essenziell ist, um die Ziele zu erreichen.

Es ist des Weiteren hervorzuheben, dass viele den Klimaschutz vorantreibende Maßnahmen – wie beispielsweise das Einklagen der Verletzung klimaschützender Vorschriften durch den Staat – eben nur von unabhängigen, nicht in das System des Staates eingegliederten Akteuren geleistet werden können.

Auch die private Rechtssetzung durch Unternehmen und NGOs zeigt in bestimmten Bereichen einen bedeutenden Mehrwert gegenüber der staatlichen Regelung auf: Zum einen weisen privat gesetzte Regelungen eine höhere Flexibilität auf, zum anderen können sie auf die individuellen Bedürfnisse der jeweiligen Unternehmen bzw. Interessen der NGOs zugeschnitten werden.<sup>66</sup> Zudem lässt der Umstand, dass Staaten in bedeutendem Maße auf die fachliche Beratung durch private Akteure vertrauen und die Repräsentation

der Regierungen von Entwicklungsländern zum Teil NGOs überlassen, die Schlussfolgerung zu, dass auch die Entstehung des PA ohne die Mitwirkung nicht-staatlicher Akteure kaum vorstellbar gewesen wäre.

Daraus ergibt sich, dass weder die Entstehung des PA noch deren Umsetzung in Gestalt der Bemühungen, die festgelegten globalen Ziele zu erreichen, ohne die Beteiligung privater Akteure möglich gewesen wäre.<sup>67</sup> Es ist daher zu schlussfolgern, dass der Rolle nicht-staatlicher Akteure im Kampf gegen den Klimawandel nicht nur eine überragend wichtige Bedeutung zukommt, sondern dass die Staatengemeinschaft darüber hinaus auf die Mitwirkung dieser Akteure angewiesen ist, um ihre *NDCs* erfüllen zu können. Sollen die im PA festgelegten ehrgeizigen Ziele erreicht werden, muss angenommen werden, dass die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure eine Notwendigkeit darstellt.

### III. Beurteilung der Einbindung

Die Feststellung, dass die Staaten bei der Umsetzung ihrer Beiträge auf die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure angewiesen sind, führt unweigerlich zur Frage, ob deren durch das PA vorgesehene Einbindung ausreichend ist, um den Klimawandel zu bekämpfen. Um sich dieser Frage zu nähern, werden im Folgenden einige Schwächen des PA in Bezug auf nicht-staatliche Akteure aufgezeigt.

Zunächst fällt hinsichtlich der Datenerfassung auf, dass das PA die Vertragsparteien einerseits in Art. 4 Abs. 13 zur umfangreichen Messung des mit den nationalen Beiträgen versprochenen Leistungserfolges verpflichtet und andererseits in Art. 17 eine Infrastruktur zur Verfügung stellt, welche eine gleichmäßige Bereitstellung und den Zugang zu den relevanten Daten der Vertragsstaaten ermöglicht. Im Gegensatz hierzu enthält das PA weder einheitliche Vorgaben für die Datenerfassung noch für die Kommunikation nicht-staatlicher Akteure untereinander. Während Art. 15 Abs. 1 für die Staaten die Einrichtung eines Unterstützungsverfahrens vorsieht, welches dafür sorgen soll, dass die Staaten ihren Berichterstattungspflichten bezüglich des Fortschritts ihrer *NDCs* nachkommen, fehlt für nicht-staatliche Akteure ein vergleichbares Verfahren für die Kontrolle der abgegebenen *Pledges*.<sup>68</sup> Zudem fällt die Verantwortung im Falle des Versagens der Einhaltung der nationalen Beiträge auf den jeweiligen Staat zurück, während die Vielzahl an unterschiedlichen nicht-staatlichen Kampagnen eine Zuordnung der Verantwortlichkeit oftmals unmöglich macht. Die Frage, wer mit der Zielverfehlung umzugehen hat, bleibt somit schwierig zu beantworten.

Bezüglich Datenerfassung und Transparenz existieren zwar Portale und Programme, welche das Fehlen ausdrücklicher Regelungen für nicht-staatliche Akteure zu kompensieren versuchen. So bietet das anlässlich der 20. Vertragsstaatenkonferenz in Lima entstandene online Portal *NAZ-CA*<sup>69</sup> eine Informationsplattform für nicht-staatliche Akteu-

64 *Falkner*, Fn. 13, 1107 (1107).

65 *Mooney*, The world has the right climate goals - but the wrong ambition levels to achieve them, *Washington Post* vom 29.6.2016, abrufbar unter: [https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2016/06/29/a-sweeping-new-analysis-shows-why-our-planetary-carbon-math-is-still-falling-short/?utm\\_term=.bdd220f1f01f](https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2016/06/29/a-sweeping-new-analysis-shows-why-our-planetary-carbon-math-is-still-falling-short/?utm_term=.bdd220f1f01f) (Stand: 31.10.2019); *Rogelj/Den Elzen*, Paris Agreement climate proposals need a boost to keep warming well below 2 °C, *Perspective* 2016, 1; *Spash*, Fn. 6, 928 (929).

66 *Beyerlin/Marauhn*, *International Environmental Law* (2011), S. 307.

67 So auch *Tramel*, Fn. 17, 960 (961).

68 *Michaelowa/Michaelowa* zufolge haben von 100 untersuchten nicht-staatlichen Initiativen gerade mal 15 % ihre *Pledges* vollständig erfüllen können, vgl. *Michaelowa/Michaelowa*, *Transnational Climate Governance Initiatives: Designed for Effective Climate Change Mitigation?*, *International Interactions* 2017, 129 (129 f.).

69 <http://climateaction.unfccc.int/> (Stand: 31.10.2019).

re, welche durch die Registrierung verschiedener Klimaschutzmaßnahmen von Unternehmen, NGOs, Städten und weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren für mehr Transparenz sorgen soll.<sup>70</sup> Auch die im Vorfeld der Pariser Klimakonferenz durch die Regierungen von Frankreich und Peru in Kooperation mit der UNFCCC ins Leben gerufene *Lima-Paris Actions Agenda (LPAA)*, mittlerweile zu *Global Climate Action Agenda (GCAA)* umgetauft, soll Abhilfe schaffen, indem es Klimainitiativen von sub- und nicht-staatlichen Akteuren zu orchestrieren und auszubauen versucht.<sup>71</sup> Trotz der Existenz von *NAZCA* und *GCAA*, welche eine Übersicht in das Große Durcheinander staatlicher Initiativen zu bringen beabsichtigen, muss jedoch gesehen werden, dass die Verlässlichkeit der Datenqualität aufgrund des Fehlens einer Stelle, die die Richtigkeit und Vollständigkeit der bei der *NAZCA* registrierten Daten überprüft, nicht garantiert werden kann. Zudem sind die Daten aufgrund der Verschiedenartigkeit der am Klimaschutz beteiligten Akteure oft nur schwer miteinander zu vergleichen. Bedeutende Kampagnen wie beispielsweise die *New York Declaration on Forests (NYDF)* sind weder in der *NAZCA* noch in der *GCAA* vertreten.<sup>72</sup> Zudem entfalten die in der *NAZCA* registrierten Maßnahmen keine rechtliche Bindungswirkung, was die Teilnahme verschiedener Akteure insbesondere im Hinblick auf die unterschiedlichen nationalen und regionalen Rechtsrahmen deutlich erschwert.<sup>73</sup> Weiterhin stellt sich das Problem, dass das PA für nicht-staatliche Akteure keine den Art. 4 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 3 vergleichbare Regelung enthält, welche die Ambitionssteigerung der nationalen Beiträge vorschreibt. *Pledges* sind unverbindliche Versprechungen bzw. Vorhaben, die selten Aussagen über zukünftige *Pledges* treffen. Auch bleibt die Frage unbeantwortet, in welchem Verhältnis die Bemühungen und Beiträge nicht-staatlicher Akteure zu den *NDCs* stehen. Unklar ist beispielsweise, inwieweit Staaten, die von multinationalen Unternehmen gesetzten Emissionsziele in ihren eigenen *NDCs* berücksichtigen.<sup>74</sup> Hinzu kommt, dass zivilgesellschaftlichen Akteuren auf den Klimakonferenzen kein aktives Stimmrecht zukommt. Dies führt dazu, dass sie zwar beratend teilnehmen dürfen, bei der endgültigen Entscheidung über die Ausgestaltung der Vorschriften des Vertrages jedoch kein Mitspracherecht haben. Weiterhin kommt das Problem auf, dass die Rechtssetzung durch private Akteure keine Möglichkeit der Durchsetzung durch Regierungen bietet. Normiert die Regierung eine bestimmte Reduktionsverpflichtung, setzen NGOs, Unternehmen oder Städte jedoch höhere Standards, wird die Regierung regelmäßig nur die vom Staat gesetzte – meist weniger starke – Reduktionspflicht durchsetzen.<sup>75</sup> Zwar haben private Akteure durch die Setzung auf Freiwilligkeit der nationalen Beiträge grundsätzlich verstärkt die Möglichkeit, diese zu kontrollieren, jedoch bleibt diese Kontrolle schwach, solange es keine konkreten Vorgaben für die Erfüllungsstruktur gibt, um die gewählten Mechanismen im Hinblick auf die Ziele bewerten zu können.<sup>76</sup>

#### IV. Auswertung und Ausblick

Der Mangel an einheitlichen Regelungen bezogen auf die Mitwirkung nicht-staatlicher Akteure im Klimaregime führt dazu, dass sich die zuvor aufgeführten zivilgesellschaftlichen Initiativen nicht in das gängige Modell „normativer Hierarchisierung“ einfügen. Um dies zu verdeutlichen sind die Aktivitäten unterschiedlicher NGOs heranzuziehen: Ihre grenzübergreifenden Tätigkeiten reichen von Informationsbeschaffung und Überwachung staatlicher Umsetzung bis hin zur Rechtsdurchsetzung vor Gerichten und eigener „Rechtssetzung“. Diese Art von Beteiligung lässt die Grenze zwischen öffentlichem und privatem, zwischen Recht und Nicht-Recht verschwimmen.<sup>77</sup> Doch während der Verhandlungs- und Rechtssetzungsprozess des Klimaregimes eine sich ständig weiterentwickelnde Dynamik aufweist, stagniert das formale Recht in vertrauten Mustern.<sup>78</sup>

Dass nicht-staatliche Akteure im Bereich des Klimaschutzes einen selbständigen Weg verfolgen – und teilweise sogar verfolgen müssen, um den Klimawandel effektiv zu bekämpfen – zeigt sich auch an dem Beispiel des Rückzugs der USA aus dem Abkommen: Während die Regierung auf staatlicher Ebene beschlossen hat, aus dem Pariser Klimavertrag auszutreten, haben sich zahlreiche US-Bundesstaaten, Großstädte und Unternehmen freiwillig dazu entschieden, sich den Verpflichtungen des Abkommens zu unterwerfen.<sup>79</sup> Neben der in der Literatur vertretenen Meinung, die global festgelegten Ziele seien ohne den Beitrag klimaschützender Maßnahmen nicht-staatlicher Akteure kaum zu erreichen,<sup>80</sup> betonen selbst die Staaten immer wieder, dass sie auf deren Mitwirkung angewiesen sind, um das PA erfolgreich umsetzen zu können.<sup>81</sup> Mit Blick auf die aufgeführten Schwächen und Unklarheiten des Abkommens, bezogen auf die Einbeziehung privater Akteure, führt dies daher zum Ergebnis, dass nicht-staatliche Akteure durch das Pariser Übereinkommen zwar intensiver einbezogen werden als durch die Vorgängerdokumente, die Einbindung je-

70 Zur Arbeitsweise der *NAZCA* siehe ausführlich *Von Unger*, Fn. 17, 650 (652).

71 *Hale*, „All Hands on Deck“: The Paris Agreement and Nonstate Climate Action, *Global Environmental Politics* 2016, 12 (13).

72 *Von Unger*, Fn. 17, 650 (653).

73 *Aust*, Fn. 58, 656 (662).

74 *Von Unger*, Fn. 17, 650 (652 ff.); *Kuyper/Linnér/Schroeder*, Fn. 35, S. 7 f.

75 *Ratner*, Fn. 49, 807 (820); *Beyerlin/Marauhn*, Fn. 66, S. 306.

76 *Franzius*, Fn. 16, 515 (520).

77 *Franzius*, Fn. 16, 515 (515); *Bodansky/Brunnée/Rajamani*, *International Climate Change Law* (2017), S. 17–18.

78 *Boysen*, Entgrenzt – pluralistisch – reflexive – polyzentrisch – kontestiert: das Transnationale am transnationalen Klimaschutzrecht, *ZUR* 2018, 643 (643).

79 *Boysen*, Fn. 78, 643 (649).

80 *Franzius*, Fn. 16, 515 (523); *Hale*, Fn. 71, 12 (17).

81 *Aust*, Fn. 58, 656 (661).



doch in Anbetracht der Notwendigkeit ihrer Mitwirkung als nicht ausreichend erscheint. Die selbstständige Fortentwicklung privater Beteiligung sollte somit Anlass geben, die völkerrechtlichen Strukturen an die Transnationalität des Klimaschutzrechts anzupassen und die Koordinierung der Akteure rechtlich zu gestalten.<sup>82</sup> Es stellt sich daher die Frage, wie sich die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure „verrechtlichen“ lässt.

Es wird zum einen vorgeschlagen, dem Klima-Sekretariat im Wege eines abgeleiteten Beschlusses ein eigenes Mandat einzuräumen, durch welches der Prozess der Registrierung und Bewertung nicht-staatlicher Beiträge qualitativ besser zu steuern wäre. Ein weiterer Ansatz wäre, nicht-staatliche Initiativen in nationale Register aufzunehmen und diese anschließend in die jeweiligen Berichte über die staatlichen Beiträge zu überführen. Ein solcher Beschluss könnte auf die Art. 4 Abs. 8 und Art. 13 Abs. 13 PA gestützt werden.<sup>83</sup>

Darüber hinaus ist die Überlegung anzustellen, ob die gängige Mitwirkung privater Akteure möglicherweise zum Gewohnheitsrecht erstarken könnte. *Schroeder* spricht in seiner Auseinandersetzung mit dem Umweltschutzrecht im Jahr 2005 davon, dass sich die Beteiligungsrechte von NGOs im Völkerrecht noch nicht zum Gewohnheitsrecht verdichtet haben, die zukünftige Praxis der Staaten jedoch zeigen wird, ob dies noch geschehen kann.<sup>84</sup> Völkergewohnheitsrecht wird nach Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut definiert als „Ausdruck einer allgemeinen, als Recht anerkannten Übung“<sup>85</sup>, wobei es um Rechtsätze geht, die sich aus einer allgemeinen Übung und einer dieser Übung entsprechenden Rechtsüberzeugung zusammensetzen.<sup>86</sup> Zum einen hat das vergangene Jahrzehnt nunmehr gezeigt, dass die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure im Klimaschutz kontinuierlich an Bedeutung gewinnt. Zum anderen zeigt sich durch die Praxis der Vertragsstaaten, nicht-staatliche Akteure in Klimaschutzmaßnahmen einzubeziehen, eine gewisse hierauf gerichtete Rechtsüberzeugung. Aus diesen Gründen sollte eine Anerkennung der Beteiligung privater Akteure durch Gewohnheitsrecht erfolgen.

Ferner könnte man überlegen, ob man NGOs und weiteren an den Klimakonferenzen teilnehmenden zivilgesell-

schaftlichen Akteuren ein Stimmrecht verleiht. Eine solche Ausstattung mit Rechten kann auch aus anderen Konventionen im Bereich des Umweltschutzes wie der Ramsar-Konvention und der Aarhus-Konvention entnommen werden. So ergibt sich beispielsweise aus Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention, dass nicht-staatliche Organisationen mit Rechten ausgestattet werden, die ihnen auch Zugang zu den Gerichten erlauben.<sup>87</sup> Insbesondere aufgrund der überragenden Bedeutung des Klimaschutzes wäre eine vergleichbare Ausgestaltung der Beteiligungsrechte von privaten Akteuren auch im Rahmen des PA wünschenswert. Durch die Normierung eines formalen Stimmrechts würden die Interessen nicht-staatlicher Akteure auch auf direktem Wege Eingang in die Vertragsdokumente finden, ohne dass diese lediglich darauf hoffen müssen, dass sie von den Staaten auf informellem Wege in die Verhandlungen einbezogen werden.

Es ist darüber hinaus auch anzumerken, dass eine international erfolgreiche Beeinflussung durch private Akteure unter anderem voraussetzt, dass ihnen stabile finanzielle Mittel zur Verfügung stehen und sie die Möglichkeit haben, wirkungsvolle Medienarbeit zu leisten. Zahlreichen zivilgesellschaftlichen Akteuren – insbesondere aus Entwicklungsländern – stehen diese Mittel jedoch nicht zur Verfügung.<sup>88</sup> Dass ihnen aus diesen Gründen jedoch schwächere Beteiligungschancen zustehen, erscheint verkehrt. Gerade aus diesem Grund sollten Regelungen zur Finanzierung nicht-staatlicher Akteure geschaffen werden, um eine Chancengleichheit unter den Akteuren aus Industrie- und Entwicklungsländern zu garantieren.

Abschließend lässt sich wohl anmerken, dass das PA zwar einen ersten wichtigen Schritt in Richtung Einbindung nicht-staatlicher Akteure in den Klimaschutz unternimmt, jedoch die Rolle dieser Akteure im Klimaschutz verstärkt gewürdigt werden muss, indem ihnen formale Rechte verliehen werden. Dies kann unter anderem durch eine bessere, mehr Klarheit schaffende Ausgestaltung des Vertragstextes, durch die Anerkennung nicht-staatlicher Beteiligung durch Gewohnheitsrecht oder durch die Einräumung eines Stimmrechts für an den Klimakonferenzen teilnehmenden NGOs, Unternehmen und anderer zivilgesellschaftlicher Akteure erfolgen. Auf der letzten Sitzung der Pariser Vertragsstaatenkonferenz sagte Ban Ki-moon: „We need all hands on deck“<sup>89</sup> und betonte damit, dass zu einem effektiven Fortschritt der Bekämpfung des Klimawandels jede Hilfe nötig sei. Diese die Klimakonferenz abschließenden Worte bringen in Kombination mit dem zuvor Ausgeführten zum Ausdruck, dass die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure weder als Alternative zur staatlichen Beteiligung noch als bloße Ergänzung zu dieser gesehen werden kann. Vielmehr ist sie als ein essenzielles Kernelement der erfolgreichen Umsetzung des Abkommens zu verstehen, welches eine formalrechtliche Ausgestaltung verdient hat.

82 Vgl. auch *Funke*, in: Schöbener (Hrsg.), *Völkerrecht – Lexikon zentraler Begriffe und Themen*, S. 313; *Franzius*, Fn. 16, 515 (517).

83 *Von Unger*, Fn. 17, 650 (655).

84 *Schroeder*, Fn. 22, S. 148.

85 In der Originalfassung *“A general practice accepted as law”*.

86 *Herdegen*, Fn. 26 § 16 Rn. 1; *Von Arnald*, *Völkerrecht*, 4. Aufl. (2019), § 3 Rn. 251.

87 *Schroeder*, Fn. 22 S. 148.

88 *Funke*, Fn. 82, S. 314.

89 Siehe auch *Hale*, Fn. 71, 12 (14).