

cepStudie

Nr. 8 | 2025

16. Dezember 2025

Pariser Klimaabkommen und EU-Klimaziele

Rechtliche Implikationen für die EU-Klimapolitik nach 2030

Götz Reichert



© shutterstock

Die EU hat jüngst ihren Beitrag zur Verwirklichung des Pariser Klimaabkommens bis 2035 (EU-2035-NDC) bestimmt und ist dabei, ihr Klimaziel für 2040 festzulegen. Sowohl der völkerrechtliche EU-2035-NDC als auch das unionsrechtliche EU-2040-Klimaziel sind durch die Weiterentwicklung des gesamten EU-Klimarechts für die Zeit nach 2030 umzusetzen. Angesichts dieser weitreichenden Folgen identifiziert das cep die rechtlichen Implikationen des Pariser Klimaabkommens für die EU-Klimaziele und die künftige EU-Klimapolitik:

- ▶ Laut Internationalem Gerichtshof (IGH) kann ein Staat durch ein Gericht dazu verurteilt werden, einen „angemessenen“ Klimaschutzbeitrag (NDC) zum Erreichen des globalen Temperaturziels von 1,5°C festzulegen.
- ▶ Die NDC-Höhe wird auf Grundlage einer umfassenden Abwägung klimatologischer, wertegeleiteter, ökologischer, ökonomischer und sozialer Faktoren bestimmt. Dabei ist das Ermessen begrenzt. Demnach muss die EU im Sinne einer Sorgfaltspflicht ihr „Möglichstes“ tun, damit der EU-2035-NDC ihrer „größtmöglichen Ambition“ entspricht, um einen „angemessenen Beitrag“ zum Erreichen des globalen Temperaturziels zu leisten.
- ▶ Hinsichtlich der Spanne des EU-2035-NDC, wonach die EU ihre Netto-Treibhausgasemissionen um 66,25 bis 72,5% gegenüber 1990 senken will, stellt nur der obere Wert von 72,5% ihre „höchstmögliche Ambition“ dar. Hieran muss sich die EU völkerrechtlich messen lassen.
- ▶ Die EU muss die künftige EU-Klimapolitik nach 2030 nicht nur auf die Erreichung des von ihr unionsrechtlich festgelegten EU-2040-Klimaziels, sondern auch bereits des völkerrechtlichen EU-2035-NDC hin ausrichten.
- ▶ Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen ihren EU-2035-NDC völkerrechtlich zwar nicht im Sinne einer Erfolgspflicht garantiert erreichen. Allerdings müssen sie sich im Sinne einer Sorgfaltspflicht „nach besten Kräften bemühen“, dies zu tun. Hierzu sind sie verpflichtet, „geeignete“ Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen.

Inhaltsverzeichnis

1	Pariser Klimaabkommen, EU-2035-NDC und EU-2040-Klimaziel	3
2	Rechtliche Implikationen des Pariser Klimaabkommens für den EU-2035-NDC.....	4
2.1	Globale Temperaturziele.....	4
2.2	National festgelegte Klimaschutzbeiträge (NDCs)	5
2.2.1	Prozedurale Völkerrechtspflichten für die NDC-Festlegung	5
2.2.2	Materielle Völkerrechtspflichten für die NDC-Festlegung	6
2.2.2.1	Gebot der Ambitionssteigerung.....	8
2.2.2.2	Gebot der größtmöglichen Ambition.....	10
3	Rechtliche Implikationen des EU-2035-NDC für die EU-Klimapolitik nach 2030.....	23
3.1	Stellung des Völkerrechts in der EU-Normenhierarchie	24
3.2	Regelungsgegenstand und Ziele des EU-Klimagesetzes.....	24
3.3	Verhältnis zwischen EU-2035-NDC und EU-2040-Klimaziel	26
3.4	Völkerrechtspflichten für die unionsrechtliche Umsetzung des EU-2035-NDC	27
4	Fazit.....	28

1 Pariser Klimaabkommen, EU-2035-NDC und EU-2040-Klimaziel

Kurz vor Beginn der UN-Klimakonferenz COP30 im brasilianischen Belém¹ haben am 5. November 2025 die Mitgliedstaaten der Europäischen Union den EU-Beitrag zu den globalen Klimaschutzanstrengungen bis 2035 im Rahmen des Pariser Klimaabkommens² (Nationally Determined Contribution, EU-2035-NDC) festgelegt.³ Keinen Tag zu früh, denn völkerrechtlich war die EU verpflichtet gewesen, den EU-2035-NDC bereits spätestens im Februar 2025 dem Sekretariat der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC)⁴ mitzuteilen.⁵ Demnach verfolgt die EU das indikative Ziel, bis 2035 ihre Netto-Emissionen an Treibhausgasen (THG) gegenüber dem Stand von 1990 um 66,25% bis 72,5% zu senken. Zudem haben sich Rat und Europäisches Parlament am 9. Dezember 2025 auf ein **EU-Klimaziel für 2040** geeinigt.⁶ Hintergrund ist, dass sich die EU zur Umsetzung der Ziele des Pariser Klimaabkommens im EU-Klimagesetz⁷ unionsrechtlich verpflichtet hat, ihre THG-Emissionen bis 2050 auf netto null zu reduzieren (Klimaneutralität) und bis 2030 um 55% gegenüber 1990 zu senken (EU-2030-Klimaziel, „Fit for 55“) und hierzu auch ein rechtsverbindliches Zwischenziel für 2040 festzulegen.⁸ Als EU-2040-Klimaziel hatte die Europäische Kommission im Juli 2025 eine THG-Emissionssenkung innerhalb der EU um 90% gegenüber 1990 vorgeschlagen⁹. Das im geänderten EU-Klimagesetz nun vorgesehene EU-2040-Klimaziel sieht zwar ebenfalls eine THG-Emissionssenkung um nominell 90% gegenüber 1990 vor – allerdings verbunden mit Flexibilitätsoptionen, die u.a. eine teilweise Verwirklichung dieses Ziels durch die Anrechnung außereuropäischer Emissionsreduktionen erlauben würden.

Sowohl der völkerrechtliche EU-2035-NDC als auch das unionsrechtliche EU-2040-Klimaziel definieren als Zwischenetappen den THG-Senkungspfad der EU hin zur Klimaneutralität bis 2050. Beide sind durch eine entsprechende Weiterentwicklung des gesamten EU-Klimarechts für die Zeit nach 2030 sowie konkrete Klimaschutzmaßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten in allen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft umzusetzen. Angesichts dieser weitreichenden Folgen beider Klimazwischenziele überrascht es nicht, dass sie mit Blick auf ihre ökologische Klimaschutzwirkung einerseits sowie ihre ökonomischen und sozialen Kosten andererseits¹⁰ kontrovers diskutiert werden. Spannungen und Konflikte innerhalb dieser Nachhaltigkeitszieltrias, die immer schwerer auflösbar zu sein scheinen, werfen auch Fragen nach den wesentlichen rechtlichen Implikationen des Pariser Klimaabkommens und des EU-2035-NDC für die künftige EU-Klimapolitik auf, die diese cepStudie identifiziert. Sie werden kommende Diskussionen um die Ausgestaltung des klimarechtlichen Acquis der EU nach 2030 maßgeblich mitprägen.

¹ 30th Session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (COP30).

² Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015 [Pariser Klimaabkommen].

³ Council of the European Union, EU submission of an updated Nationally Determined Contribution (NDC) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Approval of 5 November 2025.

⁴ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) vom 5. Mai 1992.

⁵ Pariser Klimaabkommen, Art. 14 Abs. 12; Adolfsen/Könneke/Thielges (2024), Die dritte Generation der Nationalen Klimabeiträge, SWP-Aktuell 2024/A 37.

⁶ Council of the European Union, 2040 climate target: Council and Parliament agree on a 90% emissions reduction, Press Release of 10 December 2025; European Parliament, 2040 climate target: deal on a 90% emissions reduction in EU climate law, Press Release of 10 December 2025.

⁷ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität („Europäisches Klimagesetz“) [EU-Klimagesetz/EU-KlimaG].

⁸ EU-KlimaG, Art. 2 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 3.

⁹ Europäische Kommission, Vorschlag COM(2025) 524 vom 2. Juli 2025 für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1119 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität [EU-KlimaG-Änderungsvorschlag].

¹⁰ Vgl. z.B. European Scientific Advisory Board for Climate Change ESABCC (2023), Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050 [alle Links abgerufen am 15. Dezember 2025].

2 Rechtliche Implikationen des Pariser Klimaabkommens für den EU-2035-NDC

Völker- und unionsrechtlicher Klimaschutz können nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Das EU-Klimarecht im Allgemeinen und das EU-Klimagesetz im Besonderen dienen dazu, den europäischen Beitrag zum Schutz des Erdklimas zu leisten und die Pflichten der EU und ihrer Mitgliedstaaten als Vertragsparteien des **Pariser Klimaabkommens** umzusetzen¹¹. Dessen wesentliche Vorgaben werden im Folgenden unter Berücksichtigung des wegweisenden **Rechtsgutachtens des Internationalen Gerichtshofs (IGH) vom 23. Juli 2025** zu den völkerrechtlichen Pflichten von Staaten in Bezug auf den Klimawandel¹² skizziert.¹³

2.1 Globale Temperaturziele

Das Pariser Klimaabkommen dient seinerseits der Durchführung der **UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC)** und deren „Endziel, [...] eine Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird.“¹⁴ Zu dessen Konkretisierung legt das Pariser Klimaabkommen das Ziel fest, den „Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2°C über dem vorindustriellen Niveau“ zu halten und „Anstrengungen“ zu unternehmen, „den Temperaturanstieg auf 1,5°C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen“.¹⁵ Zur Erreichung dieses langfristigen **globalen Temperaturziels** haben die Vertragsparteien des Pariser Klimaabkommens „rasche Reduktionen“ von THG-Emissionen „im Einklang mit den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen herbeizuführen“, um in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts ein Gleichgewicht zwischen den anthropogenen THG-Emissionen aus Quellen und dem THG-Abbau aus der Atmosphäre durch Senken (**Klimaneutralität**) herzustellen.¹⁶ Um dazu beizutragen, das globale Temperaturziel und Klimaneutralität zu erreichen, sollen sich alle Vertragsparteien – unter Berücksichtigung des Prinzips ihrer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten¹⁷ – um „die Ausarbeitung und Übermittlung langfristiger Strategien für eine hinsichtlich der Treibhausgase emissionsarme Entwicklung bemühen“.¹⁸

¹¹ EU-KlimaG, Erwägungsgrund 8 Satz 2.

¹² [International Court of Justice \(ICJ\), Obligations of States in Respect of Climate Change, Advisory Opinion of 23 July 2025 \[IGH-Klima-Rechtsgutachten \(2025\)\].](#)

¹³ Im Folgenden nicht vertieft betrachtet werden weitere völkerrechtliche Rechtsquellen mit Relevanz für die Pflichten von Staaten für den Klimaschutz wie das das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht, andere Umweltvölkerrechtsverträge, das internationale Seerecht und die Menschenrechte. Vgl. hierzu IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), Rn. 271-402.

¹⁴ UNFCCC, Art. 2 Satz 1; vgl. IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 73, Rn. 225.

¹⁵ Pariser Klimaabkommen, Art. 2 Abs. 1 lit. a. In Bezug auf das Verhältnis der beiden globalen Temperaturziele hat der IGH festgestellt, dass er aufgrund des Pariser Klimaabkommens selbst und nachfolgender Resolutionen der Vertragsparteien den Zielwert von 1,5°C als das von den Vertragsparteien vereinbarte primäre Temperaturziel zur Begrenzung des globalen durchschnittlichen Temperaturanstiegs ansieht; IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 73, Rn. 224.

¹⁶ Pariser Klimaabkommen, Art. 4 Abs. 1.

¹⁷ Pariser Klimaabkommen, Art. 2 Abs. 2.

¹⁸ Pariser Klimaabkommen, Art. 4 Abs. 19.

2.2 National festgelegte Klimaschutzbeiträge (NDCs)

Kernelement des Pariser Klimaabkommens ist die völkerrechtliche Pflicht¹⁹ jeder Vertragspartei, in regelmäßigen Abständen **Klimaziele** in Form „national festgelegter Beiträge“ (**Nationally Determined Contributions, NDCs**) zu erarbeiten, „die sie zu erreichen beabsichtigt“²⁰, sowie diese beizubehalten, alle fünf Jahre der Konferenz der Vertragsparteien (CoP) zu melden²¹ und beim UNFCCC-Sekretariat zu registrieren²². Zudem sind die Vertragsparteien völkerrechtlich verpflichtet²³, „innerstaatliche Minde rungsmaßnahmen“ zu ergreifen, „um die Ziele dieser Beiträge zu verwirklichen“.²⁴

2.2.1 Prozedurale Völkerrechtspflichten für die NDC-Festlegung

Während sich nach dem vorangegangenen Kyoto-Protokoll zum UNFCCC²⁵ die Industriestaaten („Annex-I-Staaten“) völkerrechtlich verpflichtet hatten, ihre THG-Emissionen zwischen 2008 und 2012 um bestimmte Prozentsätze gegenüber 1990 zu senken (z.B. EU-15: -8%)²⁶, regelt das Pariser Klimaabkommen selbst mit den NDCs – als Konsequenz aus dem Scheitern des Kyoto-Protokolls – **keine entsprechenden materiellen Völkerrechtspflichten für prozentual spezifizierte Emissionsreduktionen**. Stattdessen legt es bewusst seinen **Schwerpunkt auf die Regelung prozeduraler Aspekte** der – von den Vertragsparteien selbst vorzunehmenden – Bestimmung und schrittweisen Weiterentwicklung ihrer jeweiligen Klimaschutzziele und Klimaschutzmaßnahmen.

Zu diesen prozeduralen Völkerrechtspflichten zählt, dass alle Vertragsparteien erstmals 2023 eine – anschließend alle fünf Jahre vorzunehmende – gemeinschaftliche Bestandsaufnahme ihrer Maßnahmen zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens durchführen müssen, „um die gemeinsamen Fortschritte bei der Verwirklichung des Zwecks dieses Übereinkommens und seiner langfristigen Ziele zu bewerten“ (**Global Stocktake, GST**).²⁷ Das Ergebnis dieser weltweiten Bestandsaufnahme²⁸ „dient zur Unterrichtung der Vertragsparteien für die auf nationaler Ebene zu entscheidende Aktualisierung und Verstärkung“ ihrer Klimaschutzmaßnahmen.²⁹ Dabei müssen nachfolgende NDCs (1) ambitionierter sein als die des vorangegangenen Fünfjahreszeitraums und (2) der „größtmöglichen Ambition“ der jeweiligen Vertragsparteien – unter Berücksichtigung ihrer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihrer jeweiligen Fähigkeiten angesichts unterschiedlicher nationaler Gegebenheiten – entsprechen.³⁰

¹⁹ IGH-Klima-Rechtsgutachten, S. 75, Rn. 234.

²⁰ Pariser Klimaabkommen, Art. 4 Abs. 2 Satz 1.

²¹ Pariser Klimaabkommen, Art. 4 Abs. 9.

²² Pariser Klimaabkommen, Art. 4 Abs. 12.

²³ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 75, Rn. 234.

²⁴ Pariser Klimaabkommen, Art. 4 Abs. 2 Satz 2.

²⁵ Kyoto Protokoll to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) vom 12. Dezember 1997; vgl. hierzu z.B. umfassend Stoll/Krüger, Klimawandel, in: Proelß (Hrsg.) Internationales Umweltrecht, 2. Aufl. 2022, Neunter Abschnitt, V., S. 423 (452 ff.), Rn. 54 ff.

²⁶ Kyoto-Protokoll, Annex B.

²⁷ Pariser Klimaabkommen, Art. 14 Abs. 1 und 2.

²⁸ UNFCCC, Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement, Fifth session, Outcome of the first global stocktake, Draft decision CMA.5 of 13 December 2023.

²⁹ Pariser Klimaabkommen, Art. 14 Abs. 3.

³⁰ Pariser Klimaabkommen, Art. 4 Abs. 3.

Die **prozeduralen Pflichten** der Vertragsparteien des Pariser Klimaabkommens zur **Vorbereitung, Meldung, Registrierung und Fortführung aufeinanderfolgender NDCs** sind **Erfolgspflichten („obligations of result“)**, so dass deren Unterlassen jeweils einen völkerrechtlichen Verstoß darstellt.³¹ Die Frist zur Meldung der NDCs für 2035 (NDCs 3.0)³² endete am 10. Februar 2025.³³ Wie zahlreiche andere Vertragsparteien, einschließlich großer THG-Emissanten wie China³⁴, haben auch die EU und ihre Mitgliedstaaten diese Frist streichen lassen. Dieser Völkerrechtsverstoß wurde auch nicht dadurch etwa geheilt, dass das UNFCCC-Sekretariat die Meldefrist informell bis September 2025 verlängerte.³⁵ Solange die EU ihren NDC 3.0 völkerrechtswidrig nicht offiziell an das UNFCCC-Sekretariat gemeldet hatte, war sie völkerrechtlich verpflichtet gewesen, dies unverzüglich nachzuholen.

Mangels einer endgültigen Entscheidung nahmen die Europäische Kommission und der Rat am 18. September 2025 eine gemeinsame Erklärung an, in der sie namens der EU und ihrer Mitgliedstaaten gegenüber dem UNFCCC-Sekretariat die Absicht bekräftigten, vor Beginn der UN-Klimakonferenz COP30 am 10. November 2025 „den nächsten NDC der EU mit einem indikativen Ziel für 2035“ vorzulegen, wonach „die Netto-Treibhausgasemissionen gegenüber dem Stand von 1990 um voraussichtlich 66,25 bis 72,5% gesenkt werden“ sollen.³⁶ Diesen Zielkorridor hat der Rat am 5. November formell beschlossen. Demnach „streben die EU und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam an, bis 2035 einen *indikativen* Beitrag zur Verringerung der Netto-Treibhausgasemissionen um 66,25 bis 72,5% gegenüber 1990 zu leisten.“ Das untere und das obere Ambitionsniveau dieser Spanne basieren „auf indikativen linearen Entwicklungspfaden, die sich einerseits aus den Klimazielen der EU für 2030 und 2050 und andererseits aus dem Klimziel der EU für 2030 und dem Klimziel für 2040 aus der Position des Rates der Europäischen Union ergeben“.³⁷ Mit der ebenfalls am 5. November 2025 erfolgten Meldung des EU-2035-NDC an das UNFCCC-Sekretariat³⁸ hat die EU nun – wenn auch verspätet – ihre entsprechende prozedurale Völkerrechtspflicht zumindest formal erfüllt.

2.2.2 Materielle Völkerrechtspflichten für die NDC-Festlegung

Neben den prozeduralen Pflichten des Pariser Klimaabkommens für die Festlegung der NDCs stellt sich die **Frage, welchen materiellen Anforderungen NDCs völkerrechtlich genügen müssen**. Auf den ersten Blick scheint das Pariser Klimaabkommen seinen Vertragsparteien für die Festlegung ihrer NDCs einschließlich des Ambitionsniveaus – gerade im Vergleich zum Kyoto-Protokoll mit seinen genau

³¹ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 76, Rn. 236.

³² UNFCCC (2025), NDC 3.0.

³³ Pariser Klimaabkommen, Art. 4 Abs. 2 und 9; UNFCCC (2024), Paris Agreement Implementation and Compliance Committee Gears up to help Countries meet Key Deadlines.

³⁴ Der chinesische Präsident Xi Jinping verkündete am 24. September 2025 in einer Videobotschaft im Rahmen des UN Climate Summits, dass China als NDC 3.0 u.a. „bis 2035 die Netto-Treibhausgasemissionen der gesamten Wirtschaft um 7 bis 10% gegenüber dem Höchststand senken und sich bemühen“ wolle, „noch bessere Ergebnisse zu erzielen.“ State Council of the People’s Republic of China, News Update of 25 September 2025, Xi announces China’s 2035 Nationally Determined Contributions to beef up climate response.

³⁵ UNFCCC (2025), UN Climate Chief urges countries to submit new climate plans.

³⁶ Council of the European Union, EU statement of intent in view of the EU submission of a Nationally Determined Contribution (NDC) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Approval of 18 September 2025, S. 3.

³⁷ Council of the European Union, EU submission of an updated Nationally Determined Contribution (NDC) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Approval of 5 November 2025, S. 6, Rn. 15. Zur Position des Rates zum EU-2040-Klimaziel vgl. Council of the European Union, General Approach of 5 November 2025 on the proposal for a Regulation amending Regulation (EU) 2021/1119 establishing the framework for achieving climate neutrality.

³⁸ UNFCCC (2025), NDC Registry: The Nationally Determined Contribution of the European Union and its Member States, Submission by the Danish Presidency of the Council of the European Union and the European Commission on Behalf of the European Union and Its Member States of 5 November 2025 [UNFCCC (2025), NDC Registry: EU-2035-NDC], S. 3, Rn. 15.

spezifizierten Pflichten für die prozentuale Senkungen von THG-Emissionen von Annex-I-Industriestaaten – keine inhaltlichen Vorgaben zu machen. Dementsprechend vertraten insbesondere Exportländer fossiler Energieträger gegenüber dem IGH die Position, dass die Vertragsparteien bei der Bestimmung ihrer NDCs keinen völkerrechtlichen Begrenzungen unterliegen.³⁹ Dem stehen jedoch die detaillierten Regelungen des Pariser Klimaabkommens für die Festlegung von NDCs gegenüber, die einen fortschreitenden, final auf die gemeinschaftliche Erreichung des globalen Temperaturziels ausgerichteten Prozess kontinuierlicher Bestimmung, Meldung, Registrierung, Umsetzung, Fortführung und periodischer Überprüfung der NDCs mit anschließender Aktualisierung und weiterer Steigerung ihres Ambitionsniveaus kodifizieren. Hierzu betont der IGH in seinem Klima-Rechtsgutachten, dass die „bloß formal erfolgende“ Vorbereitung, Meldung und Fortführung aufeinanderfolgender NDCs für sich genommen nicht ausreicht, um die völkerrechtlichen Erfolgsverpflichtungen für diese Verfahrensvorgaben zu erfüllen. Vielmehr ist der **materielle Gehalt der NDCs** genauso relevant.⁴⁰ Folglich sind in die prozeduralen Vorgaben des Pariser Klimaabkommens für NDCs Festlegung der NDCs in der Gesamtschau auch materiellrechtliche Pflichten eingebettet, so dass sie einen prozedural-materiellen Doppelcharakter aufweisen.

Entscheidend ist die Frage, ob und inwieweit die Vertragsparteien des Pariser Klimaabkommens bei der Festlegung ihrer NDCs über einen **Ermessensspielraum** verfügen.⁴¹ Um dies zu beantworten, ist Artikel 4 nach Treu und Glauben mit Blick auf seinen gewöhnlichen Wortlaut, seinen Zusammenhang mit den anderen Bestimmungen des Pariser Klimaabkommens sowie dessen Ziel und Zweck auszulegen.⁴² Zwar schweigt Artikel 4 Absatz 2 des Pariser Klimaabkommens seinem Wortlaut nach zum Inhalt der NDCs und zur Frage des Ermessens der Vertragsparteien bei der NDC-Festlegung. Weder enthält er konkrete Vorgaben für den Inhalt der NDCs noch deutet er an, ob den Vertragsparteien bei deren Festlegung ein uneingeschränktes Ermessen zusteht.⁴³ Allerdings formuliert Artikel 4 Absatz 3 des Pariser Klimaabkommens laut IGH⁴⁴ „**gewisse Erwartungen und Standards**“, die Vertragsparteien bei der Vorbereitung ihrer NDCs beachten müssen. Dies leitet der IGH insbesondere aus den Geboten ab, dass die Vertragsparteien bei der Festlegung ihrer NDCs (1) das Ambitionsniveau gegenüber dem vorangegangenen NDC steigern müssen und (2) der NDC „ihre größtmögliche Ambition unter Berücksichtigung ihrer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihrer jeweiligen Fähigkeiten angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten ausdrücken“ muss.⁴⁵ Demnach entfalten beide Gebote, obwohl sie in den prozeduralen Regeln des Pariser Klimaabkommens zur Festlegung und Weiterentwicklung der NDCs auf dem Pfad hin zur Klimaneutralität verortet sind, auch materiellrechtliche Wirkungen, indem sie das Ermessen der Vertragsparteien bei der inhaltlichen Festlegung ihrer NDCs begrenzen:

³⁹ Vgl. z.B. Written Statement of the State of Kuwait of 22 March 2024, S. 21, Rn. 35: „It is left solely to each Party to prepare and decide on the content of its NDC which it aims to achieve.“; Written Statement of the Kingdom of Saudi Arabia of 21 March 2024, S. 51, Rn. 4.68.: „[S]tates Parties did not agree to be bound by any obligations which regulate the content or enforcement of their NDCs. States Parties continue to enjoy flexibility and discretion in this respect.“; Written Statement of the Russian Federation of 21 March 2024, S. 8: „Determining the goals and ways to achieve its NDC is the prerogative of each individual State. Establishing any universal criteria for determining whether an NDC is sufficiently ambitious would be contrary to this principle.“

⁴⁰ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 76, Rn. 236.

⁴¹ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 76-79, Rn. 237-249. „“

⁴² Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (BGBl. 1985 II S. 927), Art. 31 Abs. 1; IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 76, Rn. 238.

⁴³ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 76, Rn. 239.

⁴⁴ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 76 f., Rn. 240.

⁴⁵ Pariser Klimaabkommen, Art. 4 Abs. 3; IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 76 f., Rn. 240.

2.2.2.1 Gebot der Ambitionssteigerung

2.2.2.1.1 Allgemeine Auslegung des Internationalen Gerichtshofs

Das Gebot der Ambitionssteigerung für nachfolgende NDCs, das über ein bloßes Verschlechterungsverbot hinausgeht, hat bereits insofern einen prozedural-materiellen Doppelcharakter, als es zwar in den Verfahrensregeln zur Festlegung und Weiterentwicklung der NDCs auf dem Pfad hin zur Klimaneutralität verankert, aber nur durch eine entsprechende materielle, sich schrittweise verschärfende Ausgestaltung erfüllbar ist. Als materielle Standards für die NDC-Festlegung nennt der IGH insbesondere die völkerrechtliche Pflicht von Industrieländern nach der UN-Klimarahmenkonvention, Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen⁴⁶, sowie das völker gewohnheitsrechtliche Gebot, erhebliche Umweltschäden mit der gebotenen Sorgfalt zu vermeiden⁴⁷. Folglich müssen die NDCs im Laufe der Zeit inhaltlich anspruchsvoller werden⁴⁸, wodurch der Ermessensspielraum einer Vertragspartei bei der NDC-Festlegung eingeschränkt ist.

2.2.2.1.2 Rechtliche Implikationen für die Festlegung des EU-2035-NDC

Wendet man die materiellen Vorgaben des Gebots der Ambitionssteigerung auf die Beurteilung des EU-2035-NDC an, ist dieser mit dem vorangehenden NDC zu vergleichen: So verpflichtete sich die EU im Dezember 2020, ihre Netto-THG-Emissionen (THG-Emissionen nach Abzug des THG-Abbaus) „innerhalb der Union“ bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber 1990 zu senken.⁴⁹ Dieses EU-2030-Klimaziel wurde als **EU-2030-NDC** wie folgt an das UNFCCC-Sekretariat gemeldet:

„The EU and its Member States, acting jointly, are committed to a binding target of a net domestic reduction of at least 55% in greenhouse gas emissions by 2030 compared to 1990.“⁵⁰

Diesem EU-2030-NDC ist der an das UNFCCC-Sekretariat gemeldete **EU-2035-NDC** gegenüberzustellen:

„[T]he EU and its Member States, acting jointly, aim to achieve an *indicative* contribution of a reduction of net GHG emissions of between 66.25-72.5% compared to 1990 by 2035.“

Ein **Vergleich** ergibt zunächst, dass die beiden aufeinanderfolgenden NDCs der EU die **prozentuale Senkung von Netto-THG-Emissionen** vorsehen und sich diese jeweils auf das Basisjahr 1990 beziehen. Das für den Vergleich relevante untere Ambitionsniveau von 66.25% des für 2035 gemeldeten NDC-Zielkorridors ist zumindest rein nominell höher als die Reduktion bis 2030 von „mindestens 55%“. Obwohl dies für sich genommen eine Steigerung darstellt, könnten dennoch aufgrund weiterer Unterschiede zwischen den beiden NDCs Zweifel auftreten, ob insoweit das völkerrechtliche Gebot der Ambitionssteigerung erfüllt ist:

⁴⁶ UNFCCC, Art. 4 Abs. 2 lit. a.

⁴⁷ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 77, Rn. 241 und S. 49 f., Rn. 135-139.

⁴⁸ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 77, Rn. 241.

⁴⁹ EU-KlimaG, Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1; Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 10./11. Dezember 2020, EUCO 22/20 CO EUR 17 CONCL 8, Nr. 12.

⁵⁰ UNFCCC (2025), NDC Registry: Update of the Nationally Determined Contribution of the European Union and its Member States, Submission by Germany and the European Commission on Behalf of the European Union and Its Member States of 17 December 2020, S. 20, Rn. 27.

So springt ins Auge, dass das EU-2030-NDC als rechtsverbindlich qualifiziert wurde („...are committed to a binding target...“), während nun die rechtliche Unverbindlichkeit des EU-2035-NDC betont wird („...aim to achieve an *indicative* contribution...“). Man könnte argumentieren, dass ein dadurch bewirkter **Verlust an Rechtsverbindlichkeit** des neuen NDC dessen Ambitionsniveau insgesamt so abschwäche, dass allein schon aus diesem Grund keine Ambitionssteigerung erfolge. Diese These setzt jedoch voraus, dass ein solcher Verlust überhaupt vorläge. Das wäre allenfalls der Fall, wenn sich die EU mit ihrem EU-2030-NDC nicht nur unionsrechtlich, sondern auch völkerrechtlich im Sinne einer Erfolgspflicht („obligation of result“) selbst hätte binden wollen, so dass sie die darin spezifizierte Emissionsreduktion von 55% gegenüber 1990 garantiert erreichen müsste. Dagegen spricht jedoch bereits, dass die Vertragsparteien ausdrücklich nur dazu verpflichtet sind, die NDCs zu erarbeiten und mitzuteilen, „die sie zu erreichen beabsichtigt“.⁵¹ Entsprechend dieses Charakters der NDC-Mitteilung als Absichtserklärung besteht für Vertragsparteien – wie noch ausführlich dargelegt werden wird (s.u. Abschnitt 3.4) – völkerrechtlich eine Verhaltenspflicht („obligation of conduct“), mit der gebotenen Sorgfalt („due diligence“) die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die in ihren NDCs festgelegten Ziele zu erreichen. Mit dieser Sorgfaltspflicht ist auch die Formulierung des neuen EU-2035-NDC vereinbar, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten „anstreben“ („aim“), für die Emissionsreduktion einen vorläufigen, Orientierung gebenden Richtwert („indikativ“) erreichen zu wollen. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass auch bereits der EU-2030-NDC lediglich deklaratorisch über die *unionsrechtliche* Verbindlichkeit des Reduktionsziels informieren sollte, ohne jedoch konstitutiv damit eine weitere, über die bestehende Sorgfaltspflicht hinausgehende *völkerrechtliche* Bindung begründen zu wollen. Folglich unterscheiden sich EU-2030-NDC und EU-2035-NDC letztlich nicht hinsichtlich des Grades ihrer völkerrechtlichen Verbindlichkeit. Damit ist für die Beurteilung der Ambitionssteigerung der materielle Gehalt der jeweiligen prozentualen Emissionssenkung von mindestens 55% bis 2030 und mindestens 66,25% bis 2035 maßgeblich.

Allerdings stellen sich auch insofern rechtliche Fragen: Während der EU-2030-NDC vorsieht, dass die EU ihn durch die Senkung ihrer Netto-THG-Emissionen „**innerhalb der Union**“ („**domestic**“) erreichen will, fehlt diese Qualifikation im EU-2035-NDC. Damit eröffnet sich die EU die Option, zumindest einen Teil ihres NDC auch durch Emissionsreduktionen zu erreichen, die außerhalb der Hoheitsgebiete ihrer Mitgliedstaaten erfolgen. Dagegen spricht nicht, dass die Vertragsparteien des Pariser Klimaabkommens nach Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 verpflichtet sind, *innerstaatliche* Minderungsmaßnahmen zu ergreifen, um die Ziele ihres NDC zu verwirklichen. Vielmehr sieht das Pariser Klimaabkommen in seinem **Artikel 6** ausdrücklich die auch Möglichkeit vor, im Rahmen freiwilliger internationaler Kooperation unter bestimmten Bedingungen THG-Minderungsergebnisse zwischen Vertragsparteien zu übertragen, um sie auf die Erreichung von NDCs anzurechnen. Dementsprechend darf die EU ihren EU-2035-NDC auch durch einen „angemessenen Beitrag hochwertiger internationaler Gutschriften“ im Sinne von Artikel 6 des Pariser Klimaabkommens erreichen wollen, „der sowohl ambitioniert als auch kosteneffizient ist.“⁵² Für die Frage, inwieweit die EU durch solche internationalen Gutschriften ihren NDC erfüllen kann, ist dann wiederum maßgeblich, was (1) unter einem „angemessenen Beitrag“ und (2) unter „hochwertig“ zu verstehen ist. Zur Erreichung des EU-2040-Klimaziels einer Senkung der Netto-THG-Emissionen um 90% gegenüber 1990 sieht das geänderte EU-Klimagesetz künftig einen Beitrag internationaler Gutschriften in Höhe von bis zu 5% der Nettoemissionen der EU im Jahr 1990 als

⁵¹ Pariser Klimaabkommen, Art. 4 Abs. 1 Satz 2

⁵² UNFCCC (2025), NDC Registry: EU-2035-NDC, S. 3, Rn. 13.

„angemessen“ an, so dass die Netto-THG-Emissionen innerhalb der EU („domestically“) bis 2040 noch um 85% gegenüber 1990 zu senken sind.⁵³

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der EU-2035-NDC im Vergleich zum vorangegangenen EU-2030-NDC dem Gebot der Ambitionssteigerung nach Artikel 4 Absatz 3 des Pariser Klimaabkommens genügt.

2.2.2.2 Gebot der größtmöglichen Ambition

2.2.2.2.1 Allgemeine Auslegung des Internationalen Gerichtshofs

Dass die Festlegung des NDC nicht vollständig dem freien Ermessen der Vertragsparteien des Pariser Klimaabkommens überlassen ist, ergibt sich nach Auffassung des IGH nicht nur aus dem Gebot zur Ambitionssteigerung, sondern auch aus dem **Gebot** gemäß Artikel 4 Absatz 3, dass der NDC „**ihr größtmögliches Ambitionsniveau**“ widerspiegeln muss. Die Auslegung des rechtlichen Gehalts dieses Gebots im Kontext und im Licht von Ziel und Zweck des Pariser Klimaabkommens sowie der gewohnheitsrechtlichen Verpflichtung zur Verhinderung erheblicher Umweltschäden zeigt, dass der Inhalt der NDCs einer Vertragspartei **einen angemessenen Beitrag zur Erreichung des globalen Temperaturziels** leisten können muss:⁵⁴

- Dabei ergibt sich der relevante Kontext unter anderem aus Artikel 3 des Pariser Klimaabkommens, der die **Erwartung** formuliert, dass alle Vertragsparteien „**ehrgeizige Anstrengungen**“ im Sinne der Artikel 4 (NDCs), Artikel 7 (Klimaanpassung), Artikel 9 (Klimafinanzierung), Artikel 10 (Technologieentwicklung und -weitergabe), Artikel 11 (Kapazitätsaufbau) und Artikel 13 (Transparenz) „unternehmen und mitteilen, um den in Artikel 2 genannten Zweck dieses Übereinkommens zu erreichen“. Diese Bestimmungen zeigen in der Gesamtschau, dass die im NDC einer Vertragspartei enthaltene Ambition mit dem in Artikel 2 festgelegten **Ziel und Zweck des Pariser Klimaabkommens** in Zusammenhang stehen muss, den **Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf unter 1,5°C zu begrenzen**, die vom IGH als das primäre Temperaturziel angesehen wird⁵⁵.
- Darüber hinaus sieht Artikel 4 Absatz 9 vor, dass die NDCs „auf der Basis der Ergebnisse der in Artikel 14 genannten **weltweiten Bestandsaufnahme**“ zu erstellen sind.⁵⁶ Hieraus geht laut IGH hervor, dass „trotz der allgemeinen Fortschritte bei der Minderung, Anpassung und den Mitteln zur Umsetzung und Unterstützung die Vertragsparteien insgesamt noch nicht auf dem Weg sind, das Ziel des Pariser Abkommens und seine langfristigen Ziele zu erreichen“⁵⁷. Daher ist für „die Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5°C ohne oder mit nur geringfügiger Überschreitung [„overshoot“] eine tiefgreifende, rasche und nachhaltige **Verringerung der globalen Treibhausgasemissionen** um 43% bis 2030 und **um 60% bis 2035 gegenüber dem Niveau von 2019** sowie die Erreichung der Netto-Null-CO₂-Emissionen bis 2050“ erforderlich⁵⁸.

⁵³ EU-KlimaG, neuer Art. 4 Abs. 5 lit. a.

⁵⁴ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 77, Rn. 242.

⁵⁵ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 73, Rn. 224.

⁵⁶ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 77, Rn. 243.

⁵⁷ UNFCCC, Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its fifth session, held in the United Arab Emirates from 30 November to 13 December 2023, Decision 1/CMA.5: Outcome of the first global stocktake, [UN doc. FCCC/PA CMA/2023/16/Add.1](#), S. 3, Rn. 2.

⁵⁸ UNFCCC, Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its fifth session, held in the United Arab Emirates from 30 November to 13 December 2023, Decision 1/CMA.5: Outcome of the first global stocktake, [UN doc. FCCC/PA CMA/2023/16/Add.1](#), S. 5, Rn. 27.

- Weiterer Kontext ergibt sich laut IGH aus den Transparenz- und Inhaltspflichten gemäß Artikel 4 Absatz 8, wonach die Vertragsparteien „bei der Übermittlung ihrer NDCs [...] die erforderlichen **Informationen zur Gewährleistung der Klarheit, Transparenz und Verständlichkeit** in Übereinstimmung mit Beschluss 1/CP.21⁵⁹ und allen einschlägigen Beschlüssen⁶⁰ der als Tagung der Vertragsparteien dieses Übereinkommens dienenden Konferenz der Vertragsparteien zur Verfügung“ stellen müssen. Zudem verpflichtet Artikel 4 Absatz 13 die Vertragsparteien, ihre **NDCs abzurechnen** und dies in einer Weise zu tun, die „die **Umweltintegrität, Transparenz, Genauigkeit, Vollständigkeit, Vergleichbarkeit sowie Konsistenz**“ fördert und sicherstellt, dass Doppelzählungen vermieden werden. Der IGH zieht heraus den Umkehrschluss, dass solche **Transparenz- und Rechenschaftsbestimmungen** bedeutungslos wären, wenn die Vertragsparteien bei der Festlegung ihrer NDCs über eine uneingeschränkte Ermessensfreiheit verfügten.⁶¹

Aus dieser Gesamtschau materieller und prozeduraler Regelungen des Pariser Klimaabkommens folgert der IGH, dass der **Ermessensspielraum** der Vertragsparteien bei der Ausarbeitung ihrer NDCs **eingeschränkt** ist.⁶² Insbesondere sind die Vertragsparteien bei der Ausübung des ihnen verbleibenden Ermessens jeweils verpflichtet, die **gebotene Sorgfalt** („*due diligence*“) anzuwenden, um sicherzustellen, dass die NDCs aller Vertragsparteien in ihrer Gesamtheit geeignet sind, die Ziele des Pariser Klimaabkommens – das globale Temperaturziel von maximal 1,5°C Erderwärmung über dem vorindustriellen Niveau sowie das UNFCCC-Gesamtziel der Stabilisierung der THG-Konzentrationen in der Atmosphäre auf einem unschädlichen Niveau – zu erreichen.

- Der IGH betont, dass der **Grad der Sorgfaltspflicht** von einer Reihe verschiedener Faktoren abhängt.⁶³ Im vorliegenden Kontext ist an die gebotene Sorgfalt, die bei der Ausarbeitung der NDCs anzuwenden ist, aufgrund der **Schwere der Bedrohung durch den Klimawandel** ein strenger Maßstab anzulegen. Demnach muss jede Vertragspartei „ihr Möglichstes“ („*its utmost*“) tun, um sicherzustellen, dass die von ihr vorgelegten NDCs ihren **größtmöglichen Ambitionen** entsprechen, um die Ziele des Pariser Klimaabkommens zu erreichen.
- Zwar gilt diese Verpflichtung für alle Vertragsparteien grundsätzlich gleichermaßen.⁶⁴ Allerdings **variiert** der bei der Bewertung der NDCs der verschiedenen Vertragsparteien anzulegende **Maßstab** – entsprechend dem **Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und der jeweiligen Fähigkeiten** – u.a. abhängig von den historischen Beiträgen zu den kumulativen THG-Emissionen sowie dem Entwicklungsstand und den nationalen Gegebenheiten der jeweiligen Vertragspartei. Insbesondere ist der Grad der Sorgfaltspflicht von den konkreten Umständen eines Staates und seiner Fähigkeit abhängig, die maßgeblichen Handlungen oder Ereignisse zu beeinflussen.⁶⁵ Folglich sollen nach Artikel 4 Absatz 4 des Pariser Klimaabkommens die

⁵⁹ UNFCCC, Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015, Decision 1/CP.21: Adoption of the Paris Agreement, UN doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, S. 2 ff.

⁶⁰ UNFCCC, Decision 4/CMA.1: Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21, 15 December 2018, UN doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, S. 9 ff.

⁶¹ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 77 f., Rn. 244.

⁶² IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 78, Rn. 245.

⁶³ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 78, Rn. 246 unter Verweis auf International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), Responsibilities and obligations of States with respect to activities in the Area, Advisory Opinion, 1 February 2011, ITLOS Reports 2011, S. 43, Rn. 117.

⁶⁴ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 78, Rn. 247.

⁶⁵ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 78, Rn. 247 unter Verweis auf ICJ, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment of 26 February 2007, ICJ Reports 2007, S. 43 (221), Rn. 430.

Industrieländer weiterhin die Führung übernehmen, indem sie sich zu absoluten gesamtwirtschaftlichen Emissionsreduktionszielen verpflichten, während die Entwicklungsländer ihre Minderungsanstrengungen weiter verstärken sollen und ermutigt werden, mit der Zeit angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten auf gesamtwirtschaftliche Emissionsreduktions- oder -begrenzungsziele überzugehen.⁶⁶

- Dass nichtsdestotrotz die grundlegende Verpflichtung zur Ausarbeitung und Übermittlung von NDCs, mit denen die Ziele des Pariser Klimaabkommens erreicht werden können, für alle Vertragsparteien gilt, zeigt sich laut IGH auch in entsprechenden **Begründungspflichten** der Vertragsparteien.⁶⁷ So muss jede Vertragspartei zusammen mit ihrem NDC Informationen darüber vorlegen, warum sie diese angesichts ihrer nationalen Gegebenheiten als „fair“ und „ehrgeizig“ – auch in Bezug auf „Fairness-Erwägungen“ und „Gerechtigkeit“⁶⁸ – erachtet, und wie sie mit Blick auf unterschiedliche nationale Umstände Fortschritte, größtmögliche Ambitionen, gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeiten und jeweilige Fähigkeiten berücksichtigt hat.⁶⁹ Diese Begründungspflichten dienen unter Transparenzgesichtspunkten als Indizien für die Bewertung, ob und inwieweit eine Vertragspartei die „gebotene Sorgfalt“ bei der Festlegung ihres NDCs mit ihrer größtmöglichen Ambitionen angewendet hat. Letztlich sollen sie – gerade angesichts der im Völkerrecht in der Regel zumindest stark eingeschränkten Sanktionsmöglichkeiten – auch einen entsprechenden politischen Handlungsdruck erzeugen.

Insgesamt kommt der IGH folglich zu dem Schluss, dass die NDCs nicht völlig im Ermessen der Vertragsparteien des Pariser Klimaabkommens liegen, sondern den vorgenannten Anforderungen des Pariser Klimaabkommens entsprechen müssen, um das Gebot der höchstmöglichen Ambition zu erfüllen.⁷⁰ Hierzu muss der individuelle NDC einer Vertragspartei einen „angemessenen Beitrag“ zur Erreichung des globalen Temperaturziels leisten können⁷¹, damit alle NDCs kollektiv in der Lage sind, das globale Temperaturziel nach Artikel 2 des Pariser Klimaabkommens zu verwirklichen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach den **rechtlichen Konsequenzen einer Pflichtverletzung** im Allgemeinen und deren **Justizierbarkeit** im Besonderen. Hierzu hat der IGH für den Fall, dass eine Vertragspartei einen „unangemessenen“ bzw. „unzureichenden“ NDC („inadequate NDC“) festlegen sollte, klargestellt, dass ein Gericht diese dazu verurteilen kann, einen NDC zu verabschieden, der ihren Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaabkommen entspricht („duty of performance“).⁷²

⁶⁶ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 78, Rn. 248.

⁶⁷ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 79, Rn. 248.

⁶⁸ UNFCCC, Decision 4/CMA.1: Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21, 15 December 2018, [UN doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1](#), Annex I, S. 11, Rn. 6 (a) und (b).

⁶⁹ UNFCCC, Decision 4/CMA.1: Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21, 15 December 2018, [UN doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1](#), Annex I, S. 11, Rn. 6 (c) and (d).

⁷⁰ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 79, Rn. 249.

⁷¹ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 77, Rn. 242.

⁷² IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 127, Rn. 446. Umfassend zu den denkbaren Rechtsfolgen völkerrechtswidrigen Handelns von Staaten („legal consequences arising from wrongful acts“) in Zusammenhang mit ihren Pflichten zum Klimaschutz vgl. IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 126 ff., Rn. 444-455: „duty of performance“, „duty of cessation and guarantees of non-repetition“, „duty to make reparation“: „restitution, „compensation“, „satisfaction“.

2.2.2.2 Rechtliche Implikationen für die Festlegung des EU-2035-NDC

Die Aufgabe von Rechtswissenschaft und Rechtsprechung besteht folglich darin, den unbestimmten Rechtsbegriff des „angemessenen“ **Beitrags des individuelle NDC** einer Vertragspartei zum **kollektiven Erreichen des globalen Temperaturziels**⁷³ rechtlich greifbar und damit ggf. auch justizierbar zu machen. Dabei erfordert die rechtliche Beurteilung der Frage, ob ein NDC im Allgemeinen und der nun von der EU festgelegte EU-2035-NDC im Besonderen das Gebot der größtmöglichen Ambition gemäß Artikel 4 Absatz 3 des Pariser Klimaabkommens erfüllt, die umfassende Betrachtung und Bewertung einer Vielzahl sowohl individueller als auch kollektiver Aspekte und deren Zusammenspiels. Auch wenn dies den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen würde, so lassen sich doch aus der Grundstruktur der Entscheidung zur NDC-Festlegung und den vom IGH benannten prozeduralen und materiellen Vorgaben des Gebots der größtmöglichen Ambition wesentliche Implikationen für die rechtliche Bewertung auch des EU-2035-NDC identifizieren:

Implikation 1: NDC-Festlegung als Abwägungsentscheidung mit Ermessensgrenzen

Einerseits überlässt es das Pariser Klimaabkommen als Lehre aus dem Scheitern des Kyoto-Protokolls den Vertragsparteien selbst, ihren Klimaschutzbeitrag in Form von NDCs zu bestimmen.⁷⁴ Dementsprechend geht auch der IGH davon aus, dass dabei den Vertragsparteien grundsätzlich ein gewisser **Ermessensspielraum** zusteht. Folglich ist die **Grundstruktur der NDC-Festlegungsentscheidung** dadurch gekennzeichnet, dass sie von den Vertragsparteien des Pariser Klimaabkommens die Berücksichtigung und Bewertung einer **Vielzahl unterschiedlichster Faktoren** naturwissenschaftlich-klimatologischer, wertegeleiteter, ökologischer, ökonomischer und sozialer Art einschließlich ihrer Wechselwirkungen erfordert. Den Kern dieser Entscheidung bildet mithin eine komplexe **Abwägung** verschiedener Faktoren im Spannungsfeld der teils synergetischen, teils konfigierenden **Ziele der Nachhaltigkeitstrias**. Einerseits können die Ergebnisse einer solchen Abwägung und die sich darin manifestierenden Wertungen der verantwortlichen Entscheidungsträger nicht vollumfänglich gerichtlich überprüfbar sein. Folglich können Gerichte nicht einfach die politische Abwägungsentscheidung ersetzen und selbst den NDC genau bestimmen. Insoweit bestehen **Grenzen der Justiziabilität**. Politischen Systemen demokratischer Gewaltenteilung ist dies vertraut. Andererseits kann dort, wo nicht das willkürliche Recht des Stärkeren, sondern die Stärke des Rechts maßgeblich ist („rule of law“) auch das Ermessen nicht grenzenlos sein. Dementsprechend ist für die völkerrechtliche Beurteilung des NDC einer Vertragspartei maßgeblich, ob sie dabei die vom IGH formulierten prozeduralen und materiellen Anforderungen einschließlich der durch die Sorgfaltspflicht gezogenen **Grenzen der Ermessensausübung** beachtet hat.

Implikation 2: Abwägungsrelevante Faktoren für die NDC-Festlegung

Zur weiteren Konkretisierung der Faktoren, die aus völkerrechtlicher Sicht bei der Festlegung von NDCs legitimerweise berücksichtigt werden können und miteinander abzuwegen sind, wird im Folgenden ein näherer Blick auf deren Art und Zusammenspiel geworfen. Ausgangspunkt hierfür ist die grundlegende Pflicht aller Vertragsparteien des Pariser Klimaabkommens, zur Zielerreichung danach zu streben, „so bald wie möglich den weltweiten Scheitelpunkt der Emissionen von Treibhausgasen zu erreichen [...] und danach rasche Reduktionen im Einklang mit den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen herbeizuführen,“ um in der 2. Hälfte des 21. Jahrhunderts ein Gleichgewicht zwischen

⁷³ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 77, Rn. 242.

⁷⁴ Pariser Klimaabkommen, Art. 4 Abs. 2 Satz 1.

anthropogenen THG-Emissionen und THG-Abbau („Klimaneutralität“) „auf der Grundlage der Gerechtigkeit und im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung und der Bemühungen zur Beseitigung der Armut“ zu schaffen.⁷⁵ Diese Pflicht trägt einerseits der Tatsache Rechnung, dass das langfristige Temperaturziel eine **naturwissenschaftlich-klimatologische Größe** darstellt. Andererseits sind bei der Ausgestaltung von Klimaschutzmaßnahmen im Allgemeinen und der Festlegung von NDCs im Besonderen mit den genannten Aspekten „Gerechtigkeit“, „nachhaltige Entwicklung“ und „Beseitigung der Armut“ auch **wertegeleitete, ökologische, ökonomische und soziale Kriterien** zu berücksichtigen:

- Aus **naturwissenschaftlich-klimatologischer Sicht** kann die Erdatmosphäre nur eine bestimmte THG-Konzentration bewältigen, bis zu der das globale Temperaturziel nicht überschritten wird und schädliche Störungen des Klimasystems weitgehend ausbleiben. Dementsprechend müssen die „raschen Reduktionen“ zur Erreichung des globalen Temperaturziels, die weltweite Bestandsaufnahme über die entsprechenden Fortschritte und die Festlegung des individuellen NDC einer Vertragspartei die „besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse“ berücksichtigen. Nur in diesem Fall kann er rechtlich als „angemessener Beitrag“ gelten (s.u.). Bei der Festlegung der individuellen NDCs, die kollektiv die Einhaltung des globalen Temperaturziels ermöglichen sollen, geht es im Kern um die Auf- und Zuteilung der hierfür noch möglichen Gesamtmenge an THG-Emissionen unter den Staaten. In dieser Hinsicht ermittelt der Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) in regelmäßigen Abständen auf Basis naturwissenschaftlich-klimatologischer Kriterien die noch **verbleibenden CO₂-Budgets**, deren Einhaltung es erlauben würde, den Anstieg der globalen Mitteltemperatur im Vergleich zur vorindustriellen Zeit unter bestimmten Schwellenwerten zu halten. Die entsprechenden IPCC-Berichte zählen zu den „besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen“, die bei der NDC-Festlegung zu berücksichtigen sind.

Ließen sich allein aus den CO₂-Budgets des IPCC die jeweils „angemessenen Beiträge“ der Vertragsparteien nach naturwissenschaftlich-klimatologischen Kriterien objektiv ableiten und quantifizieren, so wäre das Ermessen der Staaten bei der NDC-Festlegung von vornherein auf null reduziert. Dies ist jedoch aus mehreren Gründen nicht möglich.⁷⁶ Dagegen spricht aus naturwissenschaftlicher Sicht bereits, dass die Ermittlung der verbleibenden CO₂-Budgets durch den IPCC verschiedenen methodischen Einschränkungen unterliegt. So werden z.B. Methan- und Lachgasemissionen nur indirekt berücksichtigt, so dass die CO₂-Restbudgets nicht alle für den Klimawandel und die Einhaltung des globalen Temperaturziels relevanten THG-Emissionen erfassen. Zudem ändert der IPCC aufgrund des wissenschaftlichen Fortschritts regelmäßige seine Berechnungsmethoden. Schließlich hängt die Festlegung „angemessener Emissionsbudgets“ bzw. NDCs einzelner Vertragsparteien auch von Annahmen ab, „die nicht genuin wissenschaftlich, sondern wertegeleitet und politisch sind – und vom IPCC nicht bereitgestellt werden“.⁷⁷ Folglich bieten die vom IPCC

⁷⁵ Pariser Klimaabkommen, Art. 4 Abs. 1.

⁷⁶ Umweltbundesamt (2024), Grundlagen von CO₂-Budgets, Climate Change 31/2024, S. 13. Umfassend zu den Grenzen des Budgetansatzes als Basis für die Ableitung u.a. von NDCs Geden/Knopf/Schenuit, Der Emissionsbudget-Ansatz in der EU-Klimapolitik, SWP-Aktuell Nr. 47 Juli 2023, z.B. S. 3 f.: „Entgegen der weit verbreiteten Wahrnehmung bei Klimapolitikern, Nichtregierungsorganisationen und Medien bieten die globalen CO₂-Budgets des IPCC keine ausreichend stabile Ausgangsbasis. Die Übersetzung des Langfrist-Temperaturziels des Pariser Abkommens [...] in Kohlenstoffbudgets beinhaltet bereits genuin politische Entscheidungen, sei es über das ‚angemessene‘ Erwärmungsniveau (1,5°C, 1,75°C oder 2°C) oder über die ausreichende Wahrscheinlichkeit, mit der ein Ziel erreicht wird (50 Prozent, 67 Prozent oder 83 Prozent). Darüber hinaus verändern sich die vom IPCC ermittelten verbleibenden CO₂-Budgets regelmäßig, und zwar schlachtweg infolge wissenschaftlicher Fortschritte. [...] Zudem wird häufig übersehen, dass kein globales Budget für THG-Emissionen existiert. Aus methodologischen Gründen beziehen sich die IPCC-Budgets nur auf CO₂ [...].“

⁷⁷ Geden/Knopf/Schenuit, Der Emissionsbudget-Ansatz in der EU-Klimapolitik, SWP-Aktuell Nr. 47 Juli 2023, S. 2 f.

ermittelten CO₂-Budgets zwar notwendige Informationen und Indikatoren über den Status quo und potentielle Entwicklungen des Klimawandels und der Erderwärmung. Sie sind aber für sich genommen nicht hinreichend, um als alleinige Bezugsgröße für die Ableitung und Festlegung individueller NDCs zu dienen.

- Zu den wesentlichen **wertegeleiteten Kriterien**, die gemäß dem Pariser Klimaabkommen und laut IGH bei der NDC-Festlegung eine Rolle spielen, zählt die Frage, inwieweit ein NDC „fair“ bzw. „gerecht“ sein muss, um einen „angemessenen“ Beitrag zur Erreichung des globalen Temperaturziels darzustellen. Da die NDC-Festsetzung die Verteilung des noch verbleibenden globalen THG-Budgets zwischen den Staaten betrifft, sind Werte wie „Fairness“ und „Gerechtigkeit“ insbesondere auf das Verhältnis der Staaten untereinander bezogen. Damit ist die zentrale Herausforderung für die kollektive Verfolgung des globalen Temperaturziels durch die Staatengemeinschaft angesprochen: der Charakter der **Erdatmosphäre als globales Gemeinschaftsgut**. Sie stellt aus ökonomischer Sicht ein allen Staaten zugängliches und aufgrund ihrer begrenzten THG-Aufnahmefähigkeit⁷⁸ knappes Gemeingut („Allmende“) dar. Dabei ist die Wirksamkeit des individuellen Klimaschutzbeitrages eines einzelnen Staates zur Erreichung des globalen Temperaturziels von vornherein begrenzt und von den Klimaschutzbeiträgen der anderen Staaten abhängig, auf deren Festlegung er selbst jedoch keinen Einfluss hat. Da die negativen Auswirkungen des Klimawandels alle Staaten – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – treffen, liegt es im gemeinsamen Interesse aller, die THG-Emissionen deutlich zu senken und den THG-Abbau voranzutreiben, um die THG-Konzentration in der Atmosphäre zu reduzieren. Während jedoch die THG-Reduktionsanstrengungen eines Staates allen Staaten zugutekommen, werden die damit verbundenen Kosten ausschließlich vom reduzierenden Staat getragen. Daher haben Staaten einen Anreiz, sich auf die Klimaschutzanstrengungen anderer zu verlassen, ohne selbst vergleichbare Maßnahmen zu ergreifen.⁷⁹ Zumindest kurzfristig mag es sich scheinbar auszuzahlen, als „**Trittbrettfahrer**“ zu profitieren und die eigenen Anstrengungen zur Minderung der THG-Emissionen so gering wie möglich zu halten. Dies gilt selbst dann, wenn eine langfristige internationale Zusammenarbeit zu einer effektiveren Reduzierung der THG-Konzentration zum Vorteil aller Staaten führen würde („**Tragik der Allmende**“).⁸⁰ Folglich hemmt das strukturelle Trittbrettfahrerproblem die Bereitschaft von Staaten, selbst ambitionierte Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen.

Das Pariser Klimaabkommen stellt den Versuch dar, die begrenzte Wirksamkeit individuellen und die **Hemmisse kollektiven Handelns**⁸¹ von Staaten durch die Schaffung eines völkerrechtlichen Rechtsrahmen mit prozeduralen und materiellen Elementen zu überwinden. Dennoch manifestiert sich das Trittbrettfahrerproblem globalen Klimaschutzes nicht nur im Rückzug großer THG-Emittenten wie den USA⁸² aus dem Pariser Klimaabkommen, sondern auch in den bislang von den verbliebenen Vertragsparteien für 2035 festgelegten NDCs. Diese werden selbst bei ihrer vollständigen Umsetzung wohl nicht ausreichen, das globale Temperaturziel des Pariser Klimaabkommens

⁷⁸ Zum Konzept der „planetary boundaries“ u.a. bzgl. des Klimasystems vgl. grundlegend Steffen/Rockström et al. (2009), *Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity*, in: *Ecology and Society*, Volume 14, No. 2.

⁷⁹ Nordhaus (2015), Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy, *American Economic Review* 105 (4), S. 1339–1370.

⁸⁰ Hardin (1968), The Tragedy of the Commons, in: *Science*, New Series, Vol. 162, No. 3859, S. 1243-1248.

⁸¹ Hierzu grundlegend Olson (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*; Ostrom (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*.

⁸² President Donald J. Trump, The White House, 20 January 2025, Putting America First in International Environmental Agreements, Executive Order (E.O.) 14162, Sec. 3 Implementation (a).

zu erreichen.⁸³ Die unterschiedlichen Ambitionsniveaus der NDCs mit den entsprechend divergierenden Klimaschutzkosten haben sowohl ökonomische und soziale als auch klimatologisch-ökologische Konsequenzen: So stellen für heimische Unternehmen Klimaschutzkosten, die ihre Konkurrenten in Drittstaaten nicht zu tragen haben, einen Nachteil im internationalen Wettbewerb dar. Diese Verzerrung des internationalen Wettbewerbs und die Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit heimischer Unternehmen erhöhen das Risiko von **Carbon Leakage**. Dies ist gekennzeichnet (1) durch die Verlagerung von Produktion aus der EU in Drittstaaten mit weniger kostenintensiven Klimaschutzzvorgaben und (2) durch die damit einhergehende Verlagerung der mit der Produktion verbundenen THG-Emissionen. Da dies insgesamt zu einem klimaschädlichen Anstieg der globalen THG-Emissionen führt, wirkt sich Carbon Leakage nicht nur negativ auf Wachstum und Beschäftigung einer Vertragspartei aus, sondern untergräbt auch ihre Anstrengungen, mit ambitionierten Klimaschutzmaßnahmen einen effektiven Beitrag zum Schutz des globalen Klimas zu leisten.⁸⁴ Solche unbeabsichtigte Wechselwirkungen sind unter ökologischen, ökonomischen und sozialen Gesichtspunkten kontraproduktiv und zudem denjenigen Staaten gegenüber ungerecht, die ambitionierten Klimaschutz betreiben. Insbesondere schaden sie dem globalen Klimaschutz. Folglich sind auch sie für die individuelle NDC-Festlegung einer Vertragspartei zur kollektiven Erreichung des globalen Temperaturziels relevant und bei der Abwägung zu berücksichtigen.

Angesichts der Interdependenz zwischen der a priori begrenzten Klimaschutzwirkung des NDC eines einzelnen Staates einerseits und der Klimaschutzwirkung der Gesamtheit der NDCs aller Staaten andererseits stellen die kollektive Erreichbarkeit des globalen Temperaturziels und damit wiederum auch die „Angemessenheit“ individueller NDCs „moving targets“ dar. Dies wirft in letzter Konsequenz die rechtliche **Frage** auf, ob und inwieweit unzureichende oder gar fehlende NDCs von „Trittbrettfahrer-Staaten“ eine **völkerrechtliche Pflicht der anderen Staaten begründen, diese Defizite durch zusätzliche Klimaschutzanstrengungen zu kompensieren**. Ist also beispielsweise die EU verpflichtet, die durch die Kündigung des Pariser Klimaabkommens durch die USA verursachte „Klimaschutzlücke“ (Gap) durch eine zusätzliche Ambitionssteigerung ihres eigenen EU-2035-NDC mit aufzufangen? Immerhin müssen Vertragsparteien mit der gebotenen Sorgfalt sicherstellen, dass die NDCs aller Vertragsparteien in ihrer Gesamtheit geeignet sind, das globale Temperaturziel einzuhalten (s.o.).⁸⁵ Eine solche **Kompensationspflicht** dürfte jedoch neben objektiven Grenzen der Klimaschutzwirksamkeit einzelner NDCs, das globale Temperaturziel erreichen zu können, auch unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten limitiert sein.

In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion wird zu den denkbaren **Kriterien für die Verteilung** des für die Einhaltung des globalen Temperaturziels verbleibenden THG-Budgets, die Fairness- und Gerechtsamegründe adressieren, ein breites Spektrum unterschiedlicher Positionen vertreten. Diese reichen von einem reinen Pro-Kopf-Ansatz, der tendenziell die Industrieländer begünstigt, bis hin zur vollständigen Einbeziehung der historischen Emissionen zugunsten von Entwicklungsländern.⁸⁶ Wäre die historische Verantwortung der Industrieländer seit Beginn des Industriealters allein ausschlaggebend, dürfte z.B. die EU bei Festlegung eines 1,5°C-kompatiblen

⁸³ United Nations Environment Programme (2025), [Emissions Gap Report 2025: Off target – Continued collective inaction puts global temperature goal at risk](#).

⁸⁴ European Commission (2012), Impact Assessment Report accompanying the Guidelines on certain State aid measures in the context of Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Scheme, SWD(2012) 130 vom 22. Mai 2012, S. 8 ff.

⁸⁵ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 78, Rn. 245.

⁸⁶ Umweltbundesamt (2024), Grundlagen von CO₂-Budgets, [Climate Change 31/2024](#), S. 13 ff.; Geden/Knopf/Schenuit, Der Emissionsbudget-Ansatz in der EU-Klimapolitik, [SWP-Aktuell Nr. 47 Juli 2023](#), S. 3.

THG-Budgets als NDC wohl ab sofort keine THG-Emissionen mehr ausstoßen. Darüber hinaus stellen auch die jeweiligen nationalen Potenziale und Fähigkeiten zur Senkung von THG-Emissionen und zum THG-Abbau aus der Atmosphäre, die damit jeweils verbundenen Kosten sowie die allgemeine wirtschaftliche Situation von Staaten Aspekte dar, die ebenfalls Fairness- und Gerechtigkeitsfragen aufwerfen.⁸⁷ Deren völkerrechtliche Relevanz für die Festlegung eines „angemessenen Beitrags“ hebt das Pariser Klimaabkommen mehrfach hervor⁸⁸, das seinem Selbstverständnis nach als „Ausdruck der Gerechtigkeit und des Grundsatzes der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten“ durchgeführt wird.⁸⁹

- Schließlich ergibt sich die Komplexität der Abwägungsentscheidung, bei der Festlegung von Klimaschutzmaßnahmen im Allgemeinen und des NDC im Besonderen eine Vielzahl **ökologischer, ökonomischer und sozialer Kriterien** berücksichtigen zu müssen, aus dem Wesen des Klimaschutzes selbst: Die Klimasystem der Atmosphäre bildet mit der Hydro-, Bio-, Geo- und Anthroposphäre der Erde insgesamt ein sich wechselseitig beeinflussendes planetarisches Wirkungsgefüge. Um die THG-Konzentration in der Erdatmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, das eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert, ist insbesondere die Reduktion von THG-Emissionen und ein THG-Abbau aus der Erdatmosphäre erforderlich. Dies verlangt grundsätzlich von allen Staaten eine **grundlegende und langfristige Transformation** ihrer bisher in der Regel maßgeblich auf fossilen Energieträgern basierenden Wirtschafts- und Lebensweise. Erforderlich sind folglich Maßnahmen und Verhaltensänderungen in **allen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft und über mehrere Generationen hinweg** durch eine **Vielzahl von Akteuren und Entscheidungsträgern** – Staat, Unternehmen, Privathaushalte – mit ihren jeweils unterschiedlichen Bedürfnissen, Präferenzen und Interessen. Art und Ausmaß der hierfür möglichen und erforderlichen Maßnahmen hängen auch von den **individuellen Rahmenbedingungen** einer Vertragspartei ab – ein Umstand, der völkerrechtlich im Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten⁹⁰ zum Ausdruck kommt. Die Hauptherausforderung für die Abwägung der verschiedenen Faktoren besteht darin, die dabei zwangsläufig bestehenden **Spannungen** mit Blick auf die teils **synergetischen, teils konfigierenden Ziele der Nachhaltigkeitstrias** möglichst aufzulösen. Wie die aktuellen Diskussionen um die EU-Klimapolitik zeigen, scheint dies immer schwerer möglich zu sein. So wird die Frage, ob und inwieweit eine **ambitionierte Klimaschutzpolitik** einerseits sowohl mit der **Versorgungssicherheit** als auch insbesondere mit **hohen Energiepreisen** für Unternehmen und Privathaushalte und den damit verbundenen Folgen für Wachstum und Beschäftigung andererseits vereinbart werden kann, die Diskussionen um die künftige Ausgestaltung des EU-Klimapolitik nach 2030 und deren **Akzeptanz in der Bevölkerung** dominieren. Weitere Herausforderungen ergeben sich aus **Unsicherheiten** aufgrund fehlenden Wissens sowie nur begrenzt plan- und kontrollierbarer Faktoren unterschiedlichen Ursprungs, die langfristigen Transformationsprozessen angesichts schwer vorhersehbarer Entwicklungen z.B. **technologischer und geopolitischer Art** inhärent sind.

⁸⁷ Geden/Knopf/Schenuit, Der Emissionsbudget-Ansatz in der EU-Klimapolitik, SWP-Aktuell Nr. 47 Juli 2023, S. 3; Umweltbundesamt (2024), Grundlagen von CO₂-Budgets, Climate Change 31/2024, S. 13 ff.

⁸⁸ Pariser Klimaabkommen, Art. 4 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 Satz 2.

⁸⁹ Pariser Klimaabkommen, Art. 2 Abs. 2.

⁹⁰ Pariser Klimaabkommen, Art. 2 Abs. 2.

Beispielhaft für Art und Vielfalt der Kriterien, die bei der Festlegung des NDC einer Vertragspartei des Pariser Klimaabkommens relevant sein können und miteinander abzuwägen sind, ist die **Liste der Faktoren**, die gemäß dem **EU-Klimagesetz** die EU-Kommission bei ihrem Vorschlag für das unionsrechtliche EU-2040-Klimaziel berücksichtigen musste:⁹¹

- a) die besten verfügbaren und neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse, inkl. der neuesten Berichte des IPCC und des europäischen wissenschaftlichen Beirats für Klimawandel;
- b) die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen, inkl. der Kosten der Untätigkeit;
- c) die Notwendigkeit einer fairen und sozial gerechten Gestaltung des Übergangs für alle;
- d) die Kostenwirksamkeit und wirtschaftliche Effizienz;
- e) die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der EU, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen und der Wirtschaftszweige, in denen das größte Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht;
- f) die besten verfügbaren, kostenwirksamen, sicheren und skalierbaren Technologien;
- g) die Energieeffizienz und den Grundsatz „Energieeffizienz an erster Stelle“, die Erschwinglichkeit von Energie und die Versorgungssicherheit;
- h) die Fairness und Solidarität zwischen und in den EU-Mitgliedstaaten;
- i) die Notwendigkeit, Umweltwirksamkeit und Fortschritte im Laufe der Zeit sicherzustellen;
- j) die Notwendigkeit, natürliche Senken langfristig zu erhalten, zu bewirtschaften und zu verbessern sowie die biologische Vielfalt zu schützen und wiederherzustellen;
- k) den Investitionsbedarf und die Investitionsmöglichkeiten;
- l) die internationalen Entwicklungen und die zur Verwirklichung der langfristigen Ziele des Pariser Klimaabkommens und des endgültigen Ziels der UNFCCC unternommenen internationalen Anstrengungen;
- m) die vorhandenen Informationen über das projizierte indikative THG-Budget der EU⁹² für den Zeitraum von 2030 bis 2050.

Insgesamt ist diese Vielfalt unterschiedlichster naturwissenschaftlich-klimatologischer, wertegeleiteter, ökologischer, ökonomischer und sozialer Faktoren von jeder Vertragspartei des Pariser Klimaabkommens bei der Festlegung der Ambitions Höhe ihres NDC entsprechend ihrer jeweiligen individuellen Verantwortlichkeit, Fähigkeiten und Gegebenheiten⁹³ miteinander abzuwägen. Angesichts der Komplexität dieser Abwägungsentscheidung stellt sich aus rechtlicher Sicht die Frage, inwiefern sie

⁹¹ EU-KlimaG, Art. 4 Abs. 5 lit. a-m.

⁹² EU-Klimagesetz, Art. 4 Abs. 4. Demnach ist das „projizierte indikative Treibhausgasbudget“ der EU definiert als „die indikative Gesamtmenge der Netto-Treibhausgasemissionen (als CO₂-Äquivalent und mit gesonderten Informationen über die Emissionen und den Abbau von Treibhausgasen), die voraussichtlich in diesem Zeitraum emittiert werden, ohne dadurch die Verpflichtungen der Union gemäß dem Übereinkommen von Paris zu gefährden.“

⁹³ Pariser Klimaabkommen, Art. 2 Abs. 2.

gerichtlich überprüfbar ist. Wie gesagt bedingt eine derartige Abwägung einerseits naturgemäß einen gewissen Ermessensspielraum, dessen Justizierbarkeit zwangsläufig Grenzen gesetzt sind. Andererseits sind der **Ermessensausübung** der Vertragsparteien durch die Vorgaben des Pariser Klimaabkommens ebenfalls **Grenzen** gesetzt, die sich laut IGH in entsprechenden Verhaltens- bzw. Sorgfaltspflichten („obligation of conduct“) manifestieren. Im Folgenden werden die **materiellen und prozeduralen Facetten dieser Sorgfaltspflichten** mit Blick insbesondere auf den EU-2035-NDC näher beleuchtet.

Implikation 3: Ausrichtung des individuellen NDC auf das kollektive globale Temperaturziel

Auch wenn die Festlegung des individuellen NDC einer Vertragspartei auf Basis einer komplexen Abwägung unterschiedlichster Faktoren erfolgt, so ist materiell das damit verbundene Ermessen durch das Gebot der größtmöglichen Ambition von vornherein darauf ausgerichtet, einen „**angemessenen**“ **Beitrag zur Erreichung des kollektiven globalen Temperaturziels** leisten zu können.

Um einen „**Beitrag**“ zur Zielerreichung leisten zu können, muss der NDC zunächst objektiv eine naturwissenschaftlich-klimatologische „Klimaschutzwirkung“ entfalten, indem die Maßnahmen zu seiner Umsetzung tatsächlich THG-Emissionen senken und THG in der Atmosphäre abbauen. Zum Nachweis dieser Wirksamkeit listet die EU in der Meldung ihres EU-2035-NDC an das UNFCCC-Sekretariat⁹⁴ beispielhaft zahlreiche Klimaschutzmaßnahmen (z.B. Ausbau erneuerbarer Energien, Steigerung von Energieeffizienz, Phase-out der Kohleverstromung, Einsatz von Carbon Capture, Utilisation and Storage). Diese sind aufgrund ihrer anerkannten Klimaschutzwirkung grundsätzlich geeignet, einen Beitrag zur Erreichung des globalen Temperaturziels zu leisten.

Ob ein klimaschutzwirksamer Beitrag einer Vertragspartei auch seiner **Höhe („Ambition“)** nach „**angemessen**“ zur Zielerreichung ist, um das völkerrechtliche Gebot der größtmöglichen Ambition zu erfüllen, ist zwar anhand der vorgenannten miteinander abzuwägenden Faktoren zu messen (s.o.). Im Rahmen dieser **Abwägung** erhält jedoch rechtlich die **finale Ausrichtung der NDC-Festlegung auf die Erreichung des globalen Temperaturziels** ein **erhöhtes Gewicht**.

Implikation 4: Höchstmögliches Ambitionsniveau

Dieses erhöhte Gewicht des globalen Temperaturziels im Rahmen der Abwägung wird dadurch weiter gesteigert, dass an die gebotene Sorgfalt bei der NDC-Festlegung aufgrund der Schwere der Bedrohung durch den Klimawandel ein strenger Maßstab anzulegen ist.⁹⁵ Demnach muss jede Vertragspartei „**ihr Möglichstes**“ („**its utmost**“) tun, damit ihr NDC materiell ihrer **höchstmöglichen Ambition** entspricht, um die Ziele des Pariser Klimaabkommens zu erreichen.⁹⁶ Auch wenn dies keine Erfolgspflicht darstellt, ein bestimmtes Ergebnis zu erreichen („obligation of result“), so sind demnach dennoch Staaten im Sinne einer Verhaltens- bzw. Sorgfaltspflicht gehalten, geeignete Mittel einzusetzen, bestmögliche Anstrengungen zu unternehmen und alles zu tun, um das angestrebte Ziel zu erfüllen.⁹⁷ Allgemein sind solche völkerrechtlichen Sorgfaltspflichten gerade auch mit Blick auf den Klimaschutz grundsätzlich

⁹⁴ UNFCCC (2025), NDC Registry: EU-2035-NDC, S. 5 ff., Rn. 23-82.

⁹⁵ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 78, Rn. 246 unter Verweis auf International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), Responsibilities and obligations of States with respect to activities in the Area, Advisory Opinion, 1 February 2011, ITLOS Reports 2011, S. 43, Rn. 117.

⁹⁶ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 78, Rn. 246 und S. 84, Rn. 270; Voigt u.a. (2025), The Legal Power of Highest Possible Ambition: Setting Legal and Scientific Indicators to Assess Highest Possible Ambition under Article 4(3) of the Paris Agreement, in: Climate Law 15(1-2) [Voigt u.a. (2025)], S. 1 ff. (13).

⁹⁷ Voigt u.a. (2025), S. 16.

nicht weniger anspruchsvoll als Ergebnispflichten.⁹⁸ Dabei ist der Inhalt einer Sorgfaltspflicht objektiv zu bestimmen, wobei die relevanten Faktoren und spezifischen Umstände zu berücksichtigen sind.⁹⁹ Besonderes Gewicht kommt insoweit dem grenzüberschreitenden Charakter der schädlichen Auswirkungen von THG-Emissionen zu, wodurch der Maßstab Sorgfaltspflicht noch strenger wird.¹⁰⁰

Aufgrund der Komplexität der Abwägungsentscheidung zur NDC-Festlegung besteht aus rechtlicher Sicht die Schwierigkeit, die unbestimmten Rechtsbegriffe des „Möglichsten“ bzw. der „höchstmöglichen Ambition“ einschließlich der damit verbundenen Sorgfaltspflichten auch greifbar und gerichtlich überprüfbar zu machen. Die Justizierbarkeit stößt hier naturgemäß an Grenzen. Angesichts dieser Unschärfe verwundert es nicht, dass die Frage, ob der EU-2035-NDC das „höchstmögliche“ Ambitionsniveau der EU darstellt und das entsprechende völkerrechtliche Gebot gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Pariser Klimaabkommens erfüllt, kontrovers diskutiert wird. Während insbesondere NGOs hieran erhebliche Zweifel äußern¹⁰¹, geht die EU selbst auf diese Frage nur indirekt ein. Sie betont, dass sie weiterhin die Länder mit dem größten Emissionsanteil auffordern werde, sich zu den höchstmöglichen Zielen zu verpflichten.¹⁰² Diese Aufforderung enthält implizit die Behauptung, dass ihr eigener EU-2035-NDC das Gebot der höchstmöglichen Ambition erfüllt. Unabhängig davon, ob dies zutrifft, ist in Bezug auf die von der EU angegebene **Spanne des EU-2035-NDC**, die Netto-THG-Emissionen „um 66,25 bis 72,5% gegenüber 1990“ verringern zu wollen¹⁰³, hervorzuheben, dass nicht der untere Wert von 66,25%, sondern nur der **obere Wert von 72,5%** als „höchstmögliche Ambition“ angesehen werden kann. Ausschließlich hieran muss sich die EU völkerrechtlich messen lassen.

Dass das auf einer komplexen Abwägungsentscheidung beruhende Niveau eines NDC in materieller Hinsicht nur schwer an dem nicht näher spezifizierten Gebot der höchstmöglichen Ambition gerichtlich nachprüfbar sein dürfte, hat das Pariser Klimaabkommen antizipiert, indem es ausdrücklich mehrere Mindestanforderungen an die bei der Ermessensausübung zur NDC-Festlegung zu beachtenden Sorgfaltspflichten geregelt hat. Diese und die daraus abzuleitenden rechtlichen Implikationen werden im Folgenden näher untersucht.

⁹⁸ International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), Climate Change and International Law, Advisory Opinion of 24 May 2024 [ITLOS-Klima-Rechtsgutachten (2024)], S. 92, Rn. 257; Voigt u.a. (2025), S. 16.

⁹⁹ ITLOS-Klima-Rechtsgutachten (2024), S. 92, Rn. 257: „[T]he Tribunal wishes to emphasize that an obligation of due diligence should not be understood as an obligation which depends largely on the discretion of a State or necessarily requires a lesser degree of effort to achieve the intended result. The content of an obligation of due diligence should be determined objectively under the circumstances, taking into account relevant factors. In many instances, an obligation of due diligence can be highly demanding. Therefore, it would not be correct to assume that the obligation under article 194, paragraph 2 [measures to prevent, reduce and control pollution of the marine environment], of the Convention [on the Law of the Sea], as an obligation of due diligence, would be less conducive to the prevention, reduction and control of marine pollution from anthropogenic GHG emissions.“

¹⁰⁰ ITLOS-Klima-Rechtsgutachten (2024), S. 93, Rn. 258; Voigt u.a. (2025), S. 17.

¹⁰¹ Vgl. z.B. Coalition for Higher Ambition, Statement of 15 September 2025 urging to agree on an ambitious EU 2040 domestic emissions reduction target and NDC; World Resources Institute, EU's 2035 Climate Signal Must Aim Higher to Ensure Credibility and Competitiveness, Statement of 18 September 2025; Bellona, EU 2035 NDC: EU Ministers struggle to agree on 66-72.5% range, leaving climate ambition off the table, Statement of 19 September 2025.

¹⁰² UNFCCC (2025), NDC Registry: EU-2035-NDC, Annex: Information to facilitate clarity, Transparency and Understanding of the Nationally Determined Contribution of the European Union and its Member States for the timeframe 2026-2035, S. 46 f.

¹⁰³ Council of the European Union, EU submission of an updated Nationally Determined Contribution (NDC) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), Approval of 5 November 2025, S. 6, Rn. 15.

Implikation 5: Absolutes gesamtwirtschaftliches THG-Emissionsreduktionsziel

So verpflichtet Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 des Pariser Klimaabkommens zumindest die Industrieländer wie die EU-Mitgliedstaaten, dass sie ihren NDC in Form eines „absoluten gesamtwirtschaftlichen Emissionsreduktionsziels“ festlegen. Diese Anforderung an die Ausgestaltung des NDC ist zum einen Ausdruck des Prinzips der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten.¹⁰⁴ Sie geht davon aus, dass Industrieländer – im Gegensatz zu Entwicklungsländern¹⁰⁵ – nach den konkreten Umständen und ihren Fähigkeiten in der Lage sind¹⁰⁶, ihren Klimaschutzbeitrag durch ein absolutes gesamtwirtschaftliches Emissionsreduktionsziel zu leisten. Zum anderen konkretisiert sie die von den Industrieländern bei der Festlegung ihres NDC anzuwendende Sorgfalt, indem sie ihr entsprechendes Ermessen begrenzt. Der EU-2035-NDC, demzufolge die die EU und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam bis 2035 einen ihre Netto-Treibhausgasemissionen um 66,25 bis 72,5% gegenüber 1990 senken zu wollen, formuliert solche absoluten gesamtwirtschaftlichen Emissionsreduktionsziele und erfüllt folglich diese Anforderung.¹⁰⁷

Implikation 6: Wissenschaftliche Erkenntnisse und weltweite Bestandsaufnahme

Das Pariser Klimaabkommen konkretisiert die Sorgfaltspflicht bei der Ermessenausübung weiter durch seine Vorgabe, dass jede Vertragspartei bestrebt sein muss, rasche Reduktionen ihrer THG-Emissionen „im Einklang mit den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen“¹⁰⁸ herbeizuführen und sich bei der Festlegung ihres NDC von den Ergebnissen der weltweiten Bestandsaufnahme (Global Stocktake, GST) über die Fortschritte aller Vertragsparteien bei der Erreichung des globalen Temperaturziels „unterrichten“ zu lassen („informed by the outcomes of the global stocktake“).¹⁰⁹

Die Formulierung dieser **Berücksichtigungspflicht** („unterrichten“) bringt zum einen zum Ausdruck, dass für die NDC-Festlegung die Ergebnisse der weltweiten Bestandsaufnahme eine hervorgehobene Orientierungsfunktion haben. Zum anderen trägt sie dem Umstand Rechnung, dass die Berücksichtigungspflicht – der Grundstruktur der Abwägungsentscheidung zur NDC-Festlegung entsprechend – nicht absolut, sondern relativ zu den weiteren abzuwägenden Faktoren ist. Auch wenn mithin die Ergebnisse der weltweiten Bestandsaufnahme nicht in dem Sinn rechtsverbindlich sind, als dass sich hieraus eine genau quantifizierbare Ambitions Höhe eines individuellen NDC ableiten ließe, so können sie von den Vertragsparteien auch nicht einfach ignoriert werden. Dies wäre eindeutig ein Verstoß gegen die völkerrechtliche Sorgfaltspflicht.¹¹⁰ Folglich ist für die rechtliche Beurteilung der Angemessenheit auch des EU-2035-NDC relevant, dass der weltweiten Bestandsaufnahme zufolge „die Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5°C ohne oder mit nur geringfügiger Überschreitung eine tiefgreifende, rasche und nachhaltige Verringerung der globalen Treibhausgasemissionen um 43% bis 2030 und um 60% bis 2035 gegenüber dem Niveau von 2019 sowie die Erreichung der Netto-Null-CO₂-Emissionen

¹⁰⁴ Pariser Klimaabkommen, Art. 2 Abs. 2.

¹⁰⁵ Pariser Klimaabkommen, Artikel 4 Abs. 4 Satz 2.

¹⁰⁶ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 78, Rn. 247 unter Verweis auf ICJ, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment of 26 February 2007, ICJ Reports 2007, S. 43 (221), Rn. 430.

¹⁰⁷ UNFCCC (2025), NDC Registry: EU-2035-NDC, S. 3, Rn. 15 und Annex, S. 33 f.

¹⁰⁸ Pariser Klimaabkommen, Art. 4 Abs. 1.

¹⁰⁹ Pariser Klimaabkommen, Art. 4 Abs. 9 und Art. 14; IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 77, Rn. 243.

¹¹⁰ Voigt u.a. (2025), The Legal Power of Highest Possible Ambition: Setting Legal and Scientific Indicators to Assess Highest Possible Ambition under Article 4(3) of the Paris Agreement, in: Climate Law 15(1-2), S. 1 ff. (12 f.).

bis 2050 erfordert“¹¹¹. Daher ist ein starkes Indiz für die Angemessenheit eines NDC gerade bei Industrieländern wie den EU-Mitgliedstaaten, ob die in ihrem NDC für 2035 festgelegte Senkung ihrer THG-Emissionen sich in der von der weltweiten Bestandsaufnahme angemahnten Größenordnung von 60% bewegt und sich so erkennbar an ihr ausrichtet („alignement“). Die EU behauptet in der Meldung ihres EU-2035-NDC an das UNFCCC-Sekretariat¹¹², diese Anforderung zu erfüllen:

„The EU’s emission reductions are aligned with science and the IPCC as well as the call for deep, rapid and sustained reductions in global GHG emissions of 43% by 2030 and 60% by 2035. [...] By submitting this NDC, the EU’s commitments are:

- Consistent with the IPCC emissions trajectories and the GST’s call for deep, rapid, and sustained reductions in GHG emissions in line with 1.5°C;
- responding to the GST to set absolute, economy-wide reduction targets covering all GHG, sectors, and categories; and
- aligned with steep and credible emissions reductions toward their respective mid-century net zero goals, consistent with a linear or steeper trajectory.“

Damit hat die EU ihre Sorgfaltspflicht zumindest insofern formal erfüllt, als sie bei der Festlegung ihres NDC die Ergebnisse der weltweiten Bestandsaufnahme über die Fortschritte aller Vertragsparteien bei der Erreichung des globalen Temperaturziels berücksichtigt hat. Die Frage, ob diese Behauptungen der EU auch inhaltlich zutreffend sind, ist grundsätzlich einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich. Sollten hinsichtlich der inhaltlichen Richtigkeit oder der Bewertung von Tatsachen **evidente objektive Fehler** feststellbar sein, so wäre die Ermessenausübung bei der NDC-Festlegung fehlerhaft und folglich die völkerrechtliche Sorgfaltspflicht verletzt. Sollte ein solcher Fehler bzw. die damit einhergehende Sorgfaltspflichtverletzung **kausal** dafür sein, dass nicht das höchstmögliche Ambitionsniveau des NDC festgelegt wurde, könnte ein Gericht die EU dazu verurteilen, einen „angemessenen NDC“ zu verabschieden, der ihren Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaabkommen entspricht.¹¹³

Implikation 7: Klarheit, Transparenz und Verständlichkeit des NDC

Um die NDCs der Vertragsparteien des Pariser Klimaabkommens miteinander vergleichen und ihre jeweilige Angemessenheit überprüfen zu können, müssen die Vertragsparteien bestimmte „Informationen zur Gewährleistung der Eindeutigkeit, Transparenz und Verständlichkeit“ zu Verfügung stellen.¹¹⁴ Diese Pflicht hat die EU im Rahmen ihrer Meldung des EU-2035-NDC an das UNFCCC-Sekretariat zumindest formal erfüllt.¹¹⁵ Ob sie dabei auch die inhaltlichen Vorgaben entsprechend der einschlägigen Entscheidungen der Gremien des Pariser Klimaabkommen erfüllt hat, kann grundsätzlich gerichtlich überprüft werden.

¹¹¹ UNFCCC, Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its fifth session, held in the United Arab Emirates from 30 November to 13 December 2023, Decision 1/CMA.5: Outcome of the first global stocktake, UN doc. FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, S. 5, Rn. 27.

¹¹² UNFCCC (2025), NDC Registry: EU-2035-NDC, Annex: Information to facilitate clarity, Transparency and Understanding of the Nationally Determined Contribution of the European Union and its Member States for the timeframe 2026-2035, S. 45 f.

¹¹³ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 127, Rn. 446.

¹¹⁴ Pariser Klimaabkommen, Art. 4 Abs. 8 i.V.m. UNFCCC, Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015, Decision 1/CP.21: Adoption of the Paris Agreement, UN doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1, S. 2 ff.; UNFCCC, Decision 4/CMA.1: Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21, 15 December 2018, UN doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, S. 9 ff.

¹¹⁵ UNFCCC (2025), NDC Registry: EU-2035-NDC, Annex, S. 42 ff.

Implikation 8: Fairness des NDC

Schließlich muss jede Vertragspartei Informationen darüber vorlegen und begründen¹¹⁶, warum sie ihren NDC angesichts ihrer nationalen Gegebenheiten als „fair“ und „ehrgeizig“ – auch in Bezug auf „Fairness-Erwägungen“ und „Gerechtigkeit“¹¹⁷ – erachtet, und wie sie mit Blick auf ihre spezifischen Umstände die Fortschritte, die größtmögliche Ambitionen sowie die gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweilige Fähigkeiten berücksichtigt hat.¹¹⁸ Insoweit stellt die EU im Rahmen ihrer Meldung des EU-2035-NDC an das UNFCCC-Sekretariat umfassend ihre Klimaschutzmaßnahmen dar, wobei sie zusammenfassend folgendes hervorhebt:¹¹⁹

„The EU’s NDC is both ambitious and fair as it will set one of the world’s largest fossil fuel-dependent and industrialised economies, on a pathway to climate neutrality by 2050, while considering fairness and solidarity across Member States with diverse national circumstances. [...] According to the latest UNEP Emissions Gap Report, the EU share of global GHG emissions lies at 6%. The EU cannot solve the climate crisis on its own. International cooperation remains at the heart of the EU’s contribution to global climate action and the EU will continue to call on the countries with the largest share of emissions to commit to the highest possible ambition.“

Damit hat die EU ihre Sorgfaltspflicht zumindest insofern formal erfüllt, als sie dargelegt hat, warum sie ihren EU-2035-NDC als „fair“ und „ehrgeizig“ erachtet. Die Frage, ob diese Behauptung der EU auch inhaltlich zutreffend ist, ist grundsätzlich einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich. Sollten hinsichtlich der inhaltlichen Richtigkeit oder der Bewertung von Tatsachen **evidente objektive Fehler** feststellbar sein, wäre auch insoweit die völkerrechtliche Sorgfaltspflicht verletzt und die Ermessenausübung bei der NDC-Festlegung fehlerhaft. Sollten ein solcher Fehler bzw. die damit einhergehende Sorgfaltspflichtverletzung die Festlegung des höchstmöglichen Ambitionsniveaus des NDC **kausal** verhindert haben, könnte auch in diesem Fall ein Gericht die EU dazu verurteilen, einen „angemessenen NDC“ zu verabschieden, der ihren Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaabkommen entspricht.¹²⁰

3 Rechtliche Implikationen des EU-2035-NDC für die EU-Klimapolitik nach 2030

Die völkerrechtlichen Pflichten der EU und ihrer Mitgliedstaaten als Vertragsparteien des Pariser Klimaabkommens sind nicht nur für die Festlegungen des EU-2035-NDC, sondern auch für die künftige Ausgestaltung des EU-Klimarechts für die Zeit nach 2030 relevant. Zur Darlegung dieser Zusammenhänge im Mehrebenen-Rechtsregime internationalen und unionalen Klimaschutzes werden im Folgenden die Stellung völkerrechtlicher Pflichten des Pariser Klimaabkommens in der EU-Normenhierarchie, Regelungsgegenstand und Ziele des EU-Klimagesetzes, das Verhältnis zwischen völkerrechtlichem EU-2035-NDC und unionsrechtlichem EU-2040-Klimaziel sowie schließlich die Relevanz der Völkerrechtspflichten für die unionsrechtliche Umsetzung des EU-2035-NDC näher beleuchtet.

¹¹⁶ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 79, Rn. 248.

¹¹⁷ UNFCCC, Decision 4/CMA.1: Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21, 15 December 2018, [UN doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1](#), Annex I, S. 11, Rn. 6 (a) und (b).

¹¹⁸ UNFCCC, Decision 4/CMA.1: Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21, 15 December 2018, [UN doc. FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1](#), Annex I, S. 11, Annex I, Rn. 6 (c) and (d).

¹¹⁹ UNFCCC (2025), [NDC Registry: EU-2035-NDC](#), Annex, S. 43 ff.

¹²⁰ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 127, Rn. 446.

3.1 Stellung des Völkerrechts in der EU-Normenhierarchie

Die völkerrechtlichen Verpflichtungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten nach dem Pariser Klimaabkommen und das auf dieser Basis festgelegte EU-2035-NDC entfalten auch unionsrechtliche Wirkung. Dies folgt bereits aus der Stellung völkerrechtlicher Verträge, die die EU als Vertragspartei abgeschlossen hat¹²¹, in der Normenhierarchie des Unionsrechts. Die EU ist mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet¹²² und kann daher ihre Zuständigkeiten u.a. für Maßnahmen zum Schutz des Klimas¹²³ auch durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge wie dem Pariser Klimaabkommen ausüben.¹²⁴ Diese sind „integrierende Bestandteile“ des Unionsrechts¹²⁵ und binden die EU-Organe sowie die EU-Mitgliedstaaten.¹²⁶ In der EU-Normenhierarchie stehen sie unter dem EU-Primärrecht (EUV, AEUV), aber über dem EU-Sekundärrecht, so dass sie Vorrang vor Verordnungen und Richtlinien¹²⁷ haben.¹²⁸ Daher wäre im Falle eines Widerspruchs zwischen dem Pariser Klimaabkommen einerseits und unionsrechtlichen Rechtsakten wie dem EU-Klimagesetz andererseits vorrangig.

3.2 Regelungsgegenstand und Ziele des EU-Klimagesetzes

Dem Pariser Klimaabkommens entsprechend kodifiziert das EU-Klimagesetz einen kontinuierlichen Prozess „für die unumkehrbare, schrittweise **Senkung der anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen** und die **Steigerung des Abbaus von Treibhausgasen durch Senken**“¹²⁹, die durch Klimaschutzmaßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten über alle Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft hinweg zu bewirken sind.

Die Senkung von THG-Emissionen in Kombination mit dem TGH-Abbau aus der Atmosphäre ist langfristig auf das „verbindliche Ziel“ ausgerichtet, „bis zum Jahr **2050** in der Union **Klimaneutralität** zu erreichen“.¹³⁰ Demnach müssen die „unionsweiten im Unionsrecht geregelten Treibhausgasemissionen und deren Abbau [...] in der Union bis spätestens 2050 ausgeglichen sein, sodass die Emissionen bis zu diesem Zeitpunkt auf netto null reduziert sind“.¹³¹ Das EU-2050-Klimaziel der Klimaneutralität soll ausdrücklich dazu beizutragen, durch Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedstaaten das völker-

¹²¹ Beschluss (EU) 2016/1841 des Rates vom 5. Oktober 2016 über den Abschluss des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Übereinkommens von Paris im Namen der Europäischen Union.

¹²² Vertrag über die Europäische Union (EUV), Art. 47.

¹²³ AEUV, Art. 192 Abs. 1 i.V.m. Art. 191 Abs. 1.

¹²⁴ AEUV, Art. 216 Abs. 1.

¹²⁵ EuGH, Urteil v. 30. April 1974, C-181/73 (Haegeman), ECLI:EU:C:1974:41, Slg. 1974, 449, Rn. 2 und 6; Schmalenbach, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Artikel 216 AEUV, Rn. 28-32. Zur umstrittenen, hier aber aufgrund des Ratsbeschlusses (EU) 2016/1841 letztlich nicht relevanten Frage, ob für die unionsrechtliche Geltung völkerrechtlicher Verträge ein gesonderter Transformationsakt erforderlich ist (Dualismus) oder nicht (Monismus), vgl. Vöneky/Weller, in: Grabitz/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 85. Ergänzungslieferung Mai 2025, Artikel 216 AEUV, Rn. 26-27 m.w.N.

¹²⁶ AEUV, Art. 216 Abs. 2.

¹²⁷ AEUV, Art. 288 Abs. 1.

¹²⁸ Vöneky/Weller, in: Grabitz/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 85. Ergänzungslieferung Mai 2025, Artikel 216 AEUV, Rn. 41 m.w.N.

¹²⁹ EU-KlimaG, Art. 1 Abs. 1. Zudem schafft das EU-Klimagesetz einen „Rahmen für Fortschritte bei der Verwirklichung des in Artikel 7 des Übereinkommens von Paris festgelegten globalen Ziels für die Anpassung“ an die unvermeidlichen negativen Folgen des Klimawandels; vgl. hierzu z.B. Reichert/Schwind (2024), Klimarisiken und Klimaresilienz, cepAnalyse 07/2024 der Mitteilung COM(2024) 91 der Europäischen Kommission vom 12. März 2024 „Bewältigung von Klimarisiken – Schutz der Menschen und des Wohlstandes“.

¹³⁰ EU-KlimaG, Art. 1 Abs. 2 Satz 1.

¹³¹ EU-KlimaG, Art. 2 Abs. 1 1. Halbsatz.

rechtlich im Pariser Klimaabkommen festgelegte **globale Temperaturziel**¹³² zu verwirklichen.¹³³ Um den Pfad der schrittweisen Senkung von THG-Emissionen hin zur Klimaneutralität 2050 weiter zu konkretisieren, sieht das EU-Klimagesetz die Festlegung von verbindlichen Etappen- bzw. „Klimazwischenzielen“ für Emissionssenkungen bis 2030¹³⁴ und 2040¹³⁵ vor.

Im Dezember 2020 beschloss der Europäische Rat, dass die EU die Netto-THG-Emissionen (Emissionen nach Abzug des Abbaus) „innerhalb der Union“ bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber 1990 senken muss.¹³⁶ Dieses Ziel wurde als **EU-2030-NDC** an das UNFCCC-Sekretariat gemeldet.¹³⁷ Zur Anpassung des gesamten unionalen Klima- und Energierechts an das unionsrechtlich verbindliche EU-2030-Klimaziel¹³⁸ schlug die Kommission im Rahmen des europäischen Green Deal im Juli 2021 das „**Fit-for-55**-Gesetzgebungspaket“ vor, das zwischenzeitlich weitgehend von den EU-Gesetzgebungsorganen beschlossen wurde.¹³⁹

Zudem muss die EU unionsrechtlich im EU-Klimagesetzes zwar nicht ein **EU-Klimaziel** für 2035, aber eines für **2040** verankern.¹⁴⁰ Hierzu hätte die Kommission eigentlich spätestens sechs Monate nach der ersten weltweiten Bestandsaufnahme über die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele des Pariser Klimaabkommens¹⁴¹, die im Dezember 2023 erfolgte¹⁴², bis Juni 2024 einen Legislativvorschlag unterbreiten müssen. Allerdings ließ sie diese Frist angesichts des sensiblen politischen Umfelds im Jahr 2024 (Wahlen zum Europäischen Parlament, anschließende Neubesetzung des Kommissionskollegiums, wachsende Bedenken von Mitgliedstaaten¹⁴³) verstrecken. Stattdessen veröffentlichte sie zunächst im Februar 2024 eine Mitteilung¹⁴⁴ nebst einer Folgenabschätzung¹⁴⁵, auf deren Basis sie eine Senkung der THG-Emissionen innerhalb der EU bis 2040 um 90% gegenüber 1990 empfahl. Die Folgenabschätzung der Kommission und ihre rechtlich unverbindliche Empfehlung¹⁴⁶ für das EU-2040-Klimaziel basierten wiederum auf einer entsprechenden Empfehlung des Europäischen Wissenschaftlichen Beirats für Klimawandel vom Juni 2023¹⁴⁷. Hieran hielt auch Ursula von der Leyen nach ihrer Wiederwahl zur Kommissionspräsidentin im Juli 2024 fest.¹⁴⁸ Nach weiterem Zögern leitete die

¹³² Pariser Klimaabkommen, Art. 2 Abs. 1 lit. a.

¹³³ EU-KlimaG, Art. 1 Abs. 2 Satz 1 und Erwägungsgrund 17.

¹³⁴ EU-KlimaG, Art. 1 Abs. 2 Satz 2 und Art. 4 Abs. 1 und 2.

¹³⁵ EU-KlimaG, Art. 4 Abs. 3-6.

¹³⁶ EU-KlimaG, Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1; Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 10./11. Dezember 2020, EU CO 22/20 CO EUR 17 CONCL 8, Nr. 12.

¹³⁷ UNFCCC (2025), NDC Registry: Update of the Nationally Determined Contribution of the European Union and its Member States, Submission by Germany and the European Commission on Behalf of the European Union and Its Member States of 17 December 2020.

¹³⁸ EU-KlimaG, Art. 4 Abs. 2.

¹³⁹ Europäische Kommission (2023), Pressemitteilung vom 9. Oktober 2023, Kommission begrüßt Fertigstellung der wichtigen „Fit für 55“-Rechtsvorschriften – EU nun auf Kurs, die Ziele für 2030 zu übertreffen; Rat der Europäischen Union, Fit for 55; European Parliament, Legislative Train Schedule: Fit for 55 Package under the European Green Deal

¹⁴⁰ EU-KlimaG, Art. 4 Abs. 3-5.

¹⁴¹ Pariser Klimaabkommen, Art. 14 Abs. 1 und 2.

¹⁴² UNFCCC (2024), Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its fifth session, held in the United Arab Emirates from 30 November to 13 December 2023, Decision 1/CMA.5 adopted on 13 December 2023, Outcome of the first global stocktake, pp. 2-22.

¹⁴³ EU-Klimaziel 2040: Warum unter Polens Ratspräsidentschaft kaum Fortschritt zu erwarten ist, Europe.Table vom 31. Dezember 2024.

¹⁴⁴ Europäische Kommission, Mitteilung COM(2024) 63 vom 6. Februar 2024, Unsere Zukunft sichern – Europas Klimaziel für 2024 und Weg zur Klimaneutralität bis 2050 für eine nachhaltige, gerechte und wohlhabende Gesellschaft.

¹⁴⁵ Europäische Kommission, Impact Assessment Report SWD(2024) 63 vom 6. Februar 2024.

¹⁴⁶ AEUV, Art. 288 Abs. 4.

¹⁴⁷ European Scientific Advisory Board on Climate Change (ESABCC), Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050 vom 15. Juni 2023.

¹⁴⁸ Ursula von der Leyen (2024), Europe’s Choice – Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029, S. 8.

Kommission mit ihrem Legislativvorschlag vom 2. Juli 2025 das zu Festlegung des EU-2040-Klimaziels erforderliche ordentliche Gesetzgebungsverfahren¹⁴⁹ ein.¹⁵⁰ Zwischenzeitlich haben sich Rat und Europäisches Parlament am 9. Dezember 2025 auf die Änderung des EU-Klimagesetzes und das darin neu festgelegte EU-Klimaziel für 2040 geeinigt.¹⁵¹

Die konkrete Umsetzung des EU-2040-Klimaziels wird wiederum weitere Klimaschutzmaßnahmen in allen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft der EU¹⁵² und mithin eine entsprechende **Anpassung und Weiterentwicklung des klimarechtlichen Acquis der EU nach 2030** erfordern, der bislang durch die Fit-for-55-Gesetzgebung im Wesentlichen nur bis 2030 ausgelegt ist. Hierfür hat die Europäische Kommission am 21. Oktober 2025 in ihrem Arbeitsprogramm für 2026¹⁵³ zahlreiche Legislativvorschläge insbesondere für die zweite Jahreshälfte 2026 angekündigt, die u.a. die Governance-Verordnung (EU) 2018/1999, die Lastenteilungs-Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung der Treibhausgasemissionsziele der Mitgliedstaaten, die ETS-Richtlinie 2003/87/EG für See- und Luftverkehr und ortsfeste Anlagen (EU-ETS-1) nebst dem Beschluss (EU) 2015/1814 über die einschlägige Marktstabilitätsreserve (MSR), die Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EU) 2018/2001 sowie die Energieeffizienz-Richtlinie (EU) 2023/179 betreffen werden.

Diese Anpassungen erfordern wiederum zahlreiche Einzelentscheidungen, die die Berücksichtigung und Abwägung einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren erfordern. In dieser Hinsicht verpflichtet das geänderte EU-Klimagesetz die EU-Kommission dazu, bei ihren Legislativvorschlägen bestimmte naturwissenschaftlich, wertegeleitete, ökologische, ökonomische und soziale Faktoren angemessen zu berücksichtigen¹⁵⁴. Die entsprechende Kriterienliste entspricht weitgehend derjenigen, die bislang bei der Festlegung des EU-2040-Klimaziels zu beachten war (s.o. Abschnitt 2.2.2.2.2. Implikation 2)¹⁵⁵, wenn auch ein Vergleich im Detail eine gewisse Prioritätenverschiebung hin zur stärkeren Berücksichtigung der Bezahlbarkeit von Energie und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft erkennen lässt.

3.3 Verhältnis zwischen EU-2035-NDC und EU-2040-Klimaziel

Zwar besteht kein direkter rechtlicher Konnex zwischen dem jetzt von der EU im Rahmen ihrer völkerrechtlichen Pflichten nach dem Pariser Klimaabkommen festgelegten EU-2035-NDC einerseits und dem aufgrund der unionsrechtlichen Vorgaben des EU-Klimagesetzes ebenfalls jetzt festzulegenden EU-2040-Klimaziel andererseits: Zum einen beruhen EU-2035-NDC und EU-2040-Klimaziel jeweils auf die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen des Völker- und des Unionsrechts, zum anderen beziehen sie sich auf unterschiedliche Zieljahre. Das unionsrechtliche EU-2040-Klimaziel ist völkerrechtlich nach dem Pariser Klimaabkommen erst im nachfolgenden Fünfjahreszyklus für die NDCs 4.0 in Form eines EU-2040-NDC dem UNFCCC-Sekretariat zu melden. Dennoch sind der völkerrechtliche EU-2035-NDC

¹⁴⁹ AEUV, Art. 294.

¹⁵⁰ Europäische Kommission, Vorschlag COM(2025) 524 vom 2. Juli 2025 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1119 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität [EU-KlimaG-Änderungsvorschlag COM(2025) 524 vom 2. Juli 2025].

¹⁵¹ Council of the European Union, [2040 climate target: Council and Parliament agree on a 90% emissions reduction](#), Press Release of 10 December 2025; European Parliament, [2040 climate target: deal on a 90% emissions reduction in EU climate law](#), Press Release of 10 December 2025.

¹⁵² Vgl. z.B. European Scientific Advisory Board for Climate Change – ESABCC (2023), [Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050](#).

¹⁵³ Europäische Kommission, Mitteilung COM(2025) 870 vom 21. Oktober 2025, Arbeitsprogramm der Kommission 2026, Anhang I, S. 2.

¹⁵⁴ Europäische Kommission, EU-KlimaG-Änderungsvorschlag COM(2025) 524 vom 2. Juli 2025, Art. 4 neuer Abs. 4 lit. a-r.

¹⁵⁵ EU-KlimaG, Art. 4 Abs. 5 lit. a-m.

und das unionsrechtliche EU-2040-Klimaziel insofern inhaltlich miteinander verbunden, als sich beide auf **denselben THG-Zielpfad der EU** beziehen und diesen jeweils im Zeitverlauf definieren. Allein schon aufgrund dieses Sachzusammenhangs sollten der EU-2035-NDC einerseits und das EU-2040-Klimaziel aufeinander abgestimmt sein, um Inkonsistenzen zu vermeiden. Mithin entfaltet die Festlegung des EU-2035-NDC faktisch eine **vorprägende Wirkung** für die Festlegung des nachfolgenden **unionsrechtlichen EU-2040-Klimaziels** und damit indirekt auch auf den entsprechenden – erst in einigen Jahren formal festzulegenden und dem UNFCCC-Sekretariat zu meldenden – **völkerrechtlichen EU-2040-NDC**.

3.4 Völkerrechtspflichten für die unionsrechtliche Umsetzung des EU-2035-NDC

Zwar schreibt das EU-Klimagesetz zur Überführung des völkerrechtlichen EU-2035-NDC in Unionsrecht nicht ausdrücklich die Kodifizierung eines verbindlichen EU-2035-Klimaziels vor. Dennoch hat die Meldung des EU-2035-NDC an das UNFCCC-Sekretariat auch für die jetzt anstehende Ausgestaltung des EU-Klimarechts für die Zeit nach 2030 rechtliche Implikationen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen als Vertragsparteien des Pariser Klimaabkommens¹⁵⁶ „innerstaatliche“ („domestic“) Minderungsmaßnahmen ergreifen, um die Ziele ihres EU-2035-NDC zu verwirklichen.¹⁵⁷ Hierzu hat der IGH in seinem Rechtsgutachten vom 23. Juli 2025 klargestellt, dass es sich – entgegen der zuvor von mehreren Staaten vertretenen Rechtsauffassung – um eine individuelle Völkerrechtspflicht jeder Vertragspartei handelt, die nicht nur formal-prozeduraler, sondern vielmehr materieller Natur ist.¹⁵⁸

Daraus folgt zunächst, dass die EU ihren künftigen **klimarechtlichen Acquis für die Zeit nach 2030** und den damit angestrebten THG-Senkungspfad nicht nur auf das von ihr unionsrechtlich im EU-Klimagesetz kodifizierte EU-2040-Klimaziel ausrichten, sondern dabei auch **bereits den EU-2035-NDC berücksichtigen muss**. Demnach strebt die EU als „höchstmögliche Ambition“ an, ihre Netto-THG-Emissionen um bis zu bis 72,5% gegenüber 1990 zu senken (s.o. Abschnitt 2.2.2.2.2. Implikation 3). Laut IGH besteh insoweit eine **Verhaltens- bzw. Sorgfaltspflicht** („*obligation of conduct*“), der zufolge die Vertragsparteien des Pariser Klimaabkommens verpflichtet sind, mit der **gebotenen Sorgfalt** („*due diligence*“) die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die in ihren NDCs festgelegten Ziele zu erreichen.¹⁵⁹ Ob eine Vertragspartei diese Verpflichtung erfüllt hat, ist folglich danach zu beurteilen, ob sie bei ihren Bemühungen und beim Einsatz geeigneter Mittel zur Durchführung innerstaatlicher Minderungsmaßnahmen die gebotene Sorgfalt walten ließ.¹⁶⁰ In diesem Zusammenhang erinnert der IGH daran, dass der Maßstab der Sorgfaltspflicht je nach den konkreten Umständen variiert, auf die er angewendet wird.¹⁶¹ Zu diesen Umständen gehören insbesondere der Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse zum und das Schadensrisiko durch den Klimawandel sowie die Dringlichkeit von Klimaschutzmaßnahmen.¹⁶² Da „die besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse“ darauf hindeuten, dass „die Risiken und prognostizierten negativen Auswirkungen des Klimawandels sowie die damit verbundenen Verluste und Schäden mit jedem Anstieg der globalen Erwärmung zunehmen (sehr hohe Sicherheit)“¹⁶³, ist nach Auffassung des IGH an die Pflicht zur Durchführung innerstaatlicher Klimaschutzmaßnahmen ein **strenger Maßstab** anzulegen.¹⁶⁴ Folglich ist es erforderlich, dass sich jede

¹⁵⁶ Pariser Klimaabkommen, Art. 4 Abs. 2 Satz 2.

¹⁵⁷ IGH-Klima-Rechtsgutachten (2025), S. 75, Rn. 234.

¹⁵⁸ IGH-Klima-Rechtsgutachten, S. 79, Rn. 250 f.

¹⁵⁹ Pariser Klimaabkommen, Art. 4 Abs. 2 Satz 2.

¹⁶⁰ IGH-Klima-Rechtsgutachten, S. 79, Rn. 252.

¹⁶¹ IGH-Klima-Rechtsgutachten, S. 80, Rn. 254.

¹⁶² IGH-Klima-Rechtsgutachten, S. 49 f., Rn. 134-138.

¹⁶³ IGH-Klima-Rechtsgutachten, S. 80, Rn. 254 unter Verweis auf IPCC, 2023 Summary for Policymakers, S. 14, Statement B.2.

¹⁶⁴ IGH-Klima-Rechtsgutachten, S. 50, Rn. 138, S. 80, Rn. 254 und S. 81, 258 f.

Vertragspartei des Pariser Klimaabkommens „**nach besten Kräften bemüht**“, ihren NDC tatsächlich zu verwirklichen.¹⁶⁵ Dies erfordert, „proaktiv zu handeln“ und Maßnahmen zu ergreifen, die „geeignet“ („reasonably capable“) sind, den NDC zu erreichen.¹⁶⁶ Nach diesen Kriterien wird künftig völkerrechtlich zu beurteilen sein, ob die EU bei der nun anstehenden unionsrechtlichen Festlegung ihrer konkreten Klimaschutzmaßnahmen für die Zeit nach 2030 zur Erreichung ihres EU-2035-NDCs die erforderliche Sorgfalt anwendet.

4 Fazit

Die Festlegung des völkerrechtlichen Klimaschutzbeitrags der EU für 2035 (EU-2035-NDC) im Rahmen des Pariser Klimaabkommens hat weitreichende rechtliche Implikationen für die anstehende Weiterentwicklung des gesamten EU-Klimarechts für die Zeit nach 2030. Grund hierfür ist, dass gemäß dem wegweisenden Rechtsgutachten des IGH vom Juli 2025 zu den völkerrechtlichen Pflichten der Staaten in Bezug auf den Klimawandel ein Staat – einschließlich einer Staatengemeinschaft wie der EU – durch ein Gericht dazu verurteilt werden, einen „angemessenen“ NDC zum Erreichen des globalen Temperaturziels von 1,5°C festzulegen.

Die Höhe eines NDC wird auf Grundlage einer umfassenden Abwägung einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren klimatologischer, wertegeleiteter, ökologischer, ökonomischer und sozialer Art einschließlich ihrer Wechselwirkungen im Spannungsfeld der teils synergetischen, teils konfligierenden Ziele der Nachhaltigkeitstrias bestimmt. Einerseits erfordert eine derart komplexe Abwägung naturgemäß einen gewissen Ermessensspielraum, so dass der Justizierbarkeit des Abwägungsergebnisses zwangsläufig Grenzen gesetzt sind. Andererseits ist im Völkerrecht, in dem nach wie vor nicht das willkürliche Recht des Stärkeren, sondern die Stärke des Rechts (Rule of Law) maßgeblich ist, auch das Ermessen nicht grenzenlos. Dementsprechend setzt das Pariser Klimaabkommen der Ermessensausübung seiner Vertragsparteien bei der Festlegung ihrer NDCs gerichtlich nachprüfbare Grenzen in Form der dabei zu beachtenden Sorgfaltspflichten. Folglich können Gerichte zwar nicht die politische Abwägungsentscheidung ersetzen und selbst die genaue Höhe des NDC festlegen. Allerdings können sie offenkundige Sorgfaltspflichtverstöße beanstanden.

So erhält im Rahmen der Abwägung die finale Ausrichtung des NDC auf die Erreichung des globalen Temperaturziels hin ein erhöhtes Gewicht. Insbesondere muss die EU im Sinne einer Sorgfaltspflicht ihr „Möglichstes“ tun, damit der EU-2035-NDC ihrer „größtmöglichen Ambition“ entspricht, um einen „angemessenen Beitrag“ zum Erreichen des globalen Temperaturziels zu leisten. Sollten dabei evidente objektive Fehler hinsichtlich der inhaltlichen Richtigkeit oder der Bewertung von Tatsachen feststellbar und diese kausal dafür sein, dass nicht das höchstmögliche Ambitionsniveau des NDC festgelegt wurde, könnte ein Gericht die EU dazu verurteilen, einen „angemessenen NDC“ zu verabschieden. Hinsichtlich des als Spanne formulierten EU-2035-NDC einer Senkung der Netto-THG-Emissionen zwischen 66,25 und 72,5% gegenüber 1990 stellt nur der obere Wert von 72,5% die „höchstmögliche Ambition“ der EU dar. Hieran muss sie sich völkerrechtlich messen lassen.

¹⁶⁵ IGH-Klima-Rechtsgutachten, S. 80, Rn. 253.

¹⁶⁶ IGH-Klima-Rechtsgutachten, S. 80, Rn. 253.

Die EU muss die künftige EU-Klimapolitik nach 2030 nicht nur auf die Erreichung des von ihr unionsrechtlich festgelegten EU-2040-Klimazieles, sondern auch bereits auf die des völkerrechtlichen EU-2035-NDC hin ausrichten. Dabei muss sie ihren EU-2035-NDC völkerrechtlich zwar nicht im Sinne einer Erfolgspflicht garantiert erreichen. Allerdings müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten sich im Sinne einer Sorgfaltspflicht „nach besten Kräften bemühen“, dies zu tun. Hierzu sind sie verpflichtet, „geeignete“ Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen.

Insgesamt sollte man sich trotz der hier aufgezeigten Tragweite der rechtlichen Implikationen des Pariser Klimaabkommens für die Festlegung der EU-Klimaziele im Allgemeinen und die künftige Ausgestaltung des EU-Klimarechts für die Zeit nach 2030 im Besonderen auch der Grenzen des Völkerrechts zum Schutz des Klimas bewusst sein. Hierauf hat der IGH in seinem Klima-Rechtsgutachten selbst ausdrücklich hingewiesen:¹⁶⁷

„International law [...] has an important but ultimately limited role in resolving this problem. A complete solution to this daunting, and self-inflicted, problem requires the contribution of all fields of human knowledge, whether law, science, economics or any other. Above all, a lasting and satisfactory solution requires human will and wisdom — at the individual, social and political levels — to change our habits, comforts and current way of life in order to secure a future for ourselves and those who are yet to come.“

¹⁶⁷ IGH-Klima-Rechtsgutachten, S. 129 f., Rn. 456.



Centrum für Europäische Politik
FREIBURG | BERLIN

Autor:

Dr. Götz Reichert, LL.M.

Leiter des Fachbereichs Energie | Umwelt | Klima | Verkehr

reichert@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Schiffbauerdamm 40 Raum 4205 | D-10117 Berlin

Tel. + 49 761 38693-0

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN

das **Centre de Politique Européenne** PARIS und

das **Centro Politiche Europee** ROMA bilden

das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das gemeinnützige Centrum für Europäische Politik analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.