

# Jahrbuch 2021

2022

ISBN 978-3-406-78888-8

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](http://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](http://beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](http://beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

bare allgemeine Euphorie<sup>74</sup> mittlerweile Ernüchterung zu weichen beginnt.<sup>75</sup> Zumindest im Hinblick auf das internationale Klimaschutzrecht bleibt es so bei dem Befund, dass es seit mittlerweile 30 Jahren nicht gelungen ist, verbindliche und konkrete Schritte zu vereinbaren, um dem anthropogen verursachten Klimawandel effektiv zu begegnen und die längst konsentierten Ziele zu verwirklichen.

### III. Umsetzung in der Union

#### 1. Die Union als Vertragspartei und die innerunionale Lastenverteilung

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

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

---

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

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

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

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

## 2. Die konkrete unionale Umsetzung

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

### a) Der Green Deal als derzeit aktueller klimapolitischer Fahrplan

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

Ähnlich wie zuvor die Agenda 21 bleibt dieser Fahrplan jedoch in Form und Inhalt zunächst politisch und bedarf einer rechtlichen Umsetzung. Dieser Befund gilt letztlich auch für das im Juni 2021 erlassene sog. Europäische Klimagesetz, das sich trotz seines ambitionierten Titels darauf beschränkt, das im Green Deal verankerte Ziel mitsamt einiger Zwischenziele in einer Verordnung (EU) 2021/1119 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität festzuschreiben, die zwar nach ihrer Rechtsform unmittelbar anwendbar, ihrem Inhalt nach jedoch handgreiflich umsetzungsbedürftig ist.<sup>80</sup> Am 14. Juli 2021 stellte die Kommission dann das Paket „Fit for 55“ mit Richtlinien- und Verordnungsentwürfen vor, durch die die Ziele des Green Deal verwirklicht werden sollen; vorgeschlagen werden u.a. eine Ausweitung des Emissionshandels auf Gebäude und Verkehr, verschärfte CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte, neue Energiesteuern, aber auch eine Rückverteilung von 25 % der Einnahmen aus dem neuen Emissionshandelssystem für Verkehr und Gebäude an einkommensschwache Haushalte.<sup>81</sup>

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

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

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

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

## b) Fülle der Umsetzungsakte insbesondere im Energierecht

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

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

## c) Die Eigenständigkeit des Europäischen Klimaschutzrechts

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

---

<sup>82</sup> *Sailer*, NVwZ 2011, 718 ff.

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

<sup>84</sup> *Sieberg*, NVwZ 2006, 141 ff.

<sup>85</sup> Vgl. zu deren Teilnichtigkeit EuGH, NVwZ 2017, 295 ff.

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

#### IV. Die eingesetzten Regelungstechniken und ihre Leistungskraft

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

##### 1. Quantitative Ziele im Kyoto-Protokoll

Das Kyoto Protokoll, diesem folgend das zur Umsetzung geschlossene Burden Sharing Agreement von 1998 und zuletzt das Europäische Klimagesetz vom Juni 2021 operieren mit jenem Ansatz, der in der Öffentlichkeit bis heute die bei weitem größte Aufmerksamkeit und Zustimmung gefunden hat: der Festlegung quantitativer Ziele. Auch der Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts orientiert sich an nationalen CO<sub>2</sub>-Budgets, die es völkerrechtlich in dieser Form nicht gibt. Das deutsche Budget soll dann nach den Vorstellungen des Gerichts auf einzelne Akteure heruntergebrochen und am Ende tendenziell planwirtschaftlich kontingentiert werden.<sup>87</sup>

Mit dem Einsatz quantitativer Zielvorgaben verbinden sich in anderen Bereichen des Umweltvölkerrechts erhebliche Erfolge. Als besonders effektiv erwiesen sich quantitative Reduktionsziele in dem Genfer Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung aus dem Jahr 1979 mit mittlerweile 7 Protokollen<sup>88</sup> und bei der Bekämpfung der Zerstörung der Ozonschicht durch das Montrealer Protokoll aus dem Jahr 1987,<sup>89</sup> das übrigens eine ganz erhebliche Klimarelevanz aufweist.

---

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

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

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

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

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

## 2. Pledge & review im Pariser Abkommen

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

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

---

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

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

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

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

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

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

#### b) Politiken und Maßnahmen als vernachlässigtes Element des völkerrechtlichen Klimaregimes

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

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

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

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

<sup>95</sup> Vgl. bereits oben in und bei Fn. 69.

konkreten Standards etwa für Flugzeuge und PKW, eine globale Klimasteuer<sup>96</sup> oder eine andere global einheitliche Form der CO<sub>2</sub>-Bepreisung<sup>97</sup> bleiben damit unbeantwortet.

### c) Schwächen der Ziele und Vorteile einer internationalen Maßnahmenkoordinierung

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

Gerade an dieser entscheidenden Stelle liefert das allein verbindliche Globalziel aber keine greifbare Komplexitätsreduzierung<sup>102</sup>, obwohl es solcher Orientierung gerade im Klimaschutz besonders bedürfte. Wo der Zielansatz zu Erfolgen führte, entsprachen den quantitativen Reduktionszielen der Vertragsstaaten nämlich meist augenfällig naheliegende Umsetzungsschritte: Im Fall der Luftreinhaltung galt es, die geforderten Emissionsreduktionen durch Einsatz moderner Filtertechniken zu erreichen. Im Fall des Schutzes der Ozonschicht mussten die zu eliminierenden Stoffe, vor allem FCKWs, durch weniger schädliche Ersatzstoffe substituiert werden. Klärungsbedürftig waren in beiden Fällen letztlich nicht das gebotene

---

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

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

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

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

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

<sup>101</sup> *Durner*, NuR 2010, 452 (453).

<sup>102</sup> Vgl. dazu bereits oben in und bei Fn. 43.

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

Für eine stärkere Koordination klimapolitischer Transformationsprozesse sprechen zudem Erwägungen des internationalen wirtschaftlichen Wettbewerbs.<sup>103</sup> Das „Fit for 55“-Paket beruht auf der Einsicht, dass unkoordinierte klimapolitische Maßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit nationaler Volkswirtschaften gefährden.<sup>104</sup> Ein Land, das beispielsweise den internationalen Flugverkehr verteuert, verlagert internationale Flüge nach den Gesetzmäßigkeiten des Marktes in Flughafendrehkreuze anderer, billigerer Regionen.<sup>105</sup> Entsprechendes gilt für die Belastungen der energieintensiven Industrien, deren die Verlagerung in andere Länder für den globalen Klimaschutz keinerlei Vorteile bringt.<sup>106</sup> Die unionalen Klimaschutzmaßnahmen sollen daher nach den Vorstellungen der Kommission zum Schutz der Europäischen Wirtschaft vor sog Carbon-Leakages durch einen „CO<sub>2</sub>-Grenzsteuerausgleich“ flankiert werden. Diese Einführung solcher Klimaschutzzölle stößt jedoch ersichtlich auf rechtliche, ökonomische und politische Hindernisse.<sup>107</sup> Eine internationale Harmonisierung entsprechender Maßnahmen hingegen würde diese zu einer wettbewerbsneutralen und daher realistischen politischen Option machen.

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

---

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

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

<sup>105</sup> Im Falle der Europäischen Union also namentlich auf die großen Londoner Flughäfen.

<sup>106</sup> Vgl. dazu auch *B. Ortlieb*, EWeRK 2020, 20 ff.

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

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

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