

Das Klima-Gutachten des IGH und die Vereinbarkeit von Deutschlands Klimapolitik mit dem Völkerrecht

Das am 23. Juli 2025 verkündete Gutachten (Advisory Opinion, AO) des Internationalen Gerichtshofs (IGH) zum Klimawandel¹ stellt einen Meilenstein in der Klärung der völkerrechtlichen Pflichten von Staaten zum Schutz des Klimas und Bewältigung von Klimaschäden dar. Durch die klare Formulierung des Umfangs der Pflichten, die sich aus dem Völkerrecht ergeben, hat der IGH die normativen Erwartungen an die Staaten hinsichtlich des Umgangs mit dem Klimawandel neu definiert.

Dieses Dokument fasst einige der zentralen Kernaussagen des IGH-Gutachtens zu Klimaschutzpflichten zusammen (1). Anschließend werden die Kernpunkte der Klimapolitik und die wichtigsten bestehenden Rechtsinstrumente in Deutschland in den Blick genommen und analysiert, inwieweit sie völkerrechtskonform sind (2). In diesem Zusammenhang stellen sich noch zahlreiche weitere Fragen, die die Auswirkungen des IGH-Gutachtens auf das deutsche Klimarecht betreffen, die hier nicht behandelt werden – etwa das grundlegende Verhältnis zwischen der deutschen Verfassung, deutschen Gesetzen und dem Völkerrecht in Bezug auf den Klimawandel.

Dennoch zielt dieses Dokument darauf ab, durch die Darstellung der wichtigsten rechtlichen und strategischen Implikationen des IGH-Gutachtens ein klareres Verständnis dafür zu vermitteln, wo die Entscheidung des IGH als Ausgangspunkt genutzt werden kann, um rechtsbasierte Klimaschutzmaßnahmen im europäischen und deutschen Kontext zu stärken.

1 KERNAUSSAGEN DES IGH-GUTACHTENS

Das Gutachten des IGH stellt zentrale völkerrechtliche Pflichten der Staaten klar. Von besonderer Bedeutung sind insbesondere die Ausführungen zum 1,5-Grad-Ziel: Dieses Ziel ist rechtlich verbindlich (1.1). Die Staaten sind verpflichtet, größtmögliche Anstrengungen zur Erreichung dieses Ziels zu unternehmen, wobei insbesondere große Emittenten ambitionierte Maßnahmen ergreifen müssen. Die Anstrengungen müssen sich an den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen (Emissionsbudget) und dem CBDR/RC-Prinzip messen lassen (1.2). Rechtlich geboten sind auch effektive Governance-Mechanismen (1.3), die Regulierung des Unternehmenssektors (1.4) und ein Vorgehen gegen die Nutzung fossiler Brennstoffe (1.5).

1.1 1,5-Grad-Grenze

Der IGH „betrachtet den Schwellenwert von 1,5 Grad Celsius als das von den Vertragsparteien vereinbarte primäre Temperaturziel zur Begrenzung des globalen durchschnittlichen Temperaturanstiegs im Rahmen des Pariser Übereinkommens“.²

¹ ICJ, Obligations of States in respect of Climate Change, Advisory Opinion, 23.07.2025 (i.F. „IGH, Klimagutachten“), abrufbar unter <https://www.icj-cij.org/case/187> (30.04.2026).

² IGH, Klimagutachten (Fn. 1), Rn. 224.

Der Gerichtshof gelangte zu dieser Schlussfolgerung, indem er sich auf das Auslegungsinstrument in Art. 31 Abs. 3 a) des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge stützte. Danach kann die spätere Praxis bei der Anwendung eines Vertrags Aufschluss über das Verständnis der Vertragsparteien geben. Dabei wies der Gerichtshof darauf hin, dass die COP-Beschlüsse im Rahmen des Übereinkommens von Paris (auch „Paris Agreement“ oder „PA“) das Ziel der Begrenzung der Erwärmung auf 1,5 Grad zunehmend, wiederholt und ohne Einschränkungen betonten, auch im Zusammenhang mit Klimaschutz, Anpassung und Finanzierung. Somit stellte der Gerichtshof fest, dass die Staaten gemeinsam den Schwellenwert von 1,5 Grad als den relevanten normativen Maßstab akzeptiert haben.³ Der Gerichtshof bekräftigte, dass diese Entwicklung sowohl im Vertragsrecht als auch in der späteren Praxis der Vertragsparteien verankert ist.⁴

Darüber hinaus stellte der IGH fest, dass die Vertragsparteien ihr Möglichstes tun müssen, um sicherzustellen, dass ihre nationalen Klimaschutzbeiträge⁵ (Nationally Determined Contributions, NDCs) die höchstmöglichen Ambitionen widerspiegeln,⁶ um das genannte Ziel des Übereinkommens von Paris zu erreichen, „den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf unter 1,5 Grad zu begrenzen.“⁷ Daher ist der Ermessensspielraum der Staaten bei der Ausarbeitung ihrer NDCs begrenzt, da sie mit der gebotenen Sorgfalt vorgehen und sicherstellen müssen, dass ihre eigenen NDCs in Verbindung mit den NDCs der anderen Vertragsparteien „geeignet sind, das Temperaturziel einer Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 Grad über dem vorindustriellen Niveau sowie das übergeordnete Ziel der „Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau, das eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert“⁸ zu erreichen.

Zusammenfassend machte der Gerichtshof den 1,5 Grad-Schwellenwert zum Leitstern des internationalen Klimaregimes und forderte, dass alle daraus abgeleiteten Maßnahmen diesen als Bezugspunkt nehmen.

1.2 Emissionsbudget und CBDR/RC-Prinzip

Im Vergleich zur Erörterung des Temperaturziels setzt sich das Gericht mit den verbleibenden nationalen Kohlenstoffbudgets deutlich weniger intensiv auseinander; tatsächlich verwendet es den Begriff „Budget“ kein einziges Mal. Bereits vor der Entscheidung war jedoch sowohl in der Klimawissenschaft als auch in den schriftlichen und mündlichen Verhandlungen unstrittig, dass Temperaturgrenzwerte nur durch die Einhaltung eines bestimmten CO₂-Budgets erreicht werden können. Uneinigkeit zwischen den Staaten bestand hingegen darüber, inwieweit die Zuteilung des verbleibenden CO₂-Budgets an einzelne Staaten eine Frage des Völkerrechts und nicht etwa der Politik wäre und welcher Fair-Share-Ansatz zugrunde zu legen wäre.⁹

Die Antwort des Gerichts auf diese Frage war eindeutig. Es entschied, dass die NDCs als das Instrument, das einem Kohlenstoffbudget in der Post-Paris-Klimaarchitektur am nächsten kommt,

³ IGH, Klimagutachten (Fn. 1), Rn.184, 224.

⁴ IGH, Klimagutachten (Fn. 1), Rn. 224–225.

⁵ Das Übereinkommen von Paris überlässt den Vertragsstaaten Spielraum für die Erreichung des übergeordneten 1,5-Grad-Ziels. Alle fünf Jahre müssen sie ihre jeweiligen Klimaschutzziele festlegen. Diese enthalten insbesondere Ziele über die Reduktion von THG-Emissionen.

⁶ IGH, Klimagutachten (Fn. 1), Rn. 246.

⁷ IGH, Klimagutachten (Fn. 1), Rn. 242.

⁸ IGH, Klimagutachten (Fn. 1), Rn. 245.

⁹ Vgl. IISD, Earth Negotiations Bulletin, Summary of the International Court of Justice Hearings on States' Obligations in Respect of Climate Change, 16 December 2024, abrufbar unter <https://enb.iisd.org/sites/default/files/2024-12/icj10e.pdf> (29.10.2025).

geeignet sein müssen, einen angemessenen Beitrag zur Einhaltung der 1,5 Grad-Temperaturgrenze zu leisten – und damit zur Einhaltung des verbleibenden Kohlenstoffbudgets, bevor die Welt diese Grenze überschreitet. Das Gutachten ist zudem eine unmissverständliche Ablehnung der Behauptung, dass das Völkerrecht bei der Festlegung der Aufteilung des verbleibenden Kohlenstoffbudgets keine Rolle spiele. Vielmehr stellte das Gericht fest:

Rn. 247:¹⁰

In Übereinstimmung mit dem variierenden Charakter der Sorgfaltspflicht und dem Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten unterscheidet sich der bei der Bewertung der NDCs verschiedener Vertragsparteien anzuwendende Maßstab jedoch unter anderem in Abhängigkeit von den historischen Beiträgen zu den kumulativen Treibhausgasemissionen sowie dem Entwicklungsstand und den nationalen Gegebenheiten der betreffenden Vertragspartei.

Rn. 248:

Artikel 4 Absatz 4 sieht vor, dass die Vertragsparteien aus den entwickelten Ländern „weiterhin die Führung übernehmen sollten, indem sie sich zu absoluten gesamtwirtschaftlichen Emissionsreduktionszielen verpflichten“, während von den Vertragsparteien aus den Entwicklungsländern erwartet wird, dass sie „ihre Minderungsanstrengungen weiter verstärken und mit der Zeit unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten auf gesamtwirtschaftliche Emissionsreduktions- oder -begrenzungsziele übergehen“.

Rn. 290:

Das Gericht ist der Auffassung, dass die Verpflichtung eines Staates, „alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen“, um erhebliche Umweltschäden zu verhindern, [...] impliziert, dass die Fähigkeiten eines Staates [...] ein entscheidender Faktor für die Festlegung des in einer bestimmten Situation geltenden Sorgfaltsmaßstabs sind. Bei der Festlegung der von einem Staat zu treffenden geeigneten Maßnahmen muss der Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten berücksichtigt werden.

Rn. 291:

In ähnlicher Weise hat der ITLOS im Zusammenhang mit dem UNCLOS anerkannt, dass die Umsetzung der Präventionspflicht von Schäden an der Meeresumwelt „von einem Staat mit größeren Fähigkeiten und ausreichenden Ressourcen mehr verlangt als von einem Staat, der nicht so gut aufgestellt ist“ (Klimawandel, Gutachten, ITLOS-Berichte 2024, S. 92, Abs. 241).

Der IGH überlässt es nicht dem freien Ermessen der Staaten, zu bestimmen, was unter „größtmöglichen Ambitionen“ zu verstehen ist, mit denen die Staaten in den NDCs ihre Reduktionsziele definieren müssen (Art. 4 Abs. 3 PA). Vielmehr gelten hierfür rechtlich verbindliche Maßstäbe nach dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten (CBDR/RC-Prinzip). Nach diesem Prinzip muss bestimmt werden, wie die Verantwortung für die Einhaltung des globalen Budgets auf die Staaten verteilt wird. Maßgeblich sind hierbei der jeweilige historische Beitrag zu kumulativen Emissionen, die Zuordnung zu entwickelten Staaten oder Entwicklungsstaaten (Anhaltspunkt bietet hierfür der Anhang zur Klimarahmenkonvention, UNFCCC) und die jeweiligen individuellen nationalen Gegebenheiten und Möglichkeiten zur Emissionsreduktion.

Gleichwohl stellt der IGH keine exakte Berechnungsmethode für die Bestimmung jeweiliger nationaler Emissionsbudgets auf. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die hier aufgeführten Prinzipien durch nationale Gerichte und internationale Aushandlungsprozesse weiter konkretisiert werden.

¹⁰ Bei sämtlichen Auszügen und Zitaten aus dem Gutachten handelt es sich um unverbindliche Übersetzungen. Der englisch- und französischsprachige Originaltext ist unter <https://www.icj-cij.org/case/187> abrufbar.

1.3 Umsetzung der NDCs und Governance/Steuerung

Der IGH sagt zwar nicht, dass die Staaten die Erreichung der in den NDCs festgelegten Ziele garantieren müssen. Sie müssen sich aber nach besten Kräften bemühen, diese durch innerstaatliche Minderungsmaßnahmen zu erreichen. Unter „Bemühen nach besten Kräften“ versteht der IGH die Erfüllung einer strengen Sorgfaltspflicht. Hierbei sei „ein erhöhtes Maß an Wachsamkeit und Vorsorge erforderlich.“¹¹ Der IGH stellt klar, dass sowohl für die Ausarbeitung eines NDC als auch für nationale Umsetzungsmaßnahmen zur Erreichung des NDC ein strenger Sorgfalsmaßstab anzulegen ist.¹²

Rn. 253

[...] Der Gerichtshof ist der Ansicht, dass die Verpflichtung, „innerstaatliche Minderungsmaßnahmen“ zu ergreifen, die auf die Verwirklichung der Ziele ihrer NDCs abzielen, von den Staaten verlangt, proaktiv zu handeln und Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, die von ihnen festgelegten NDCs zu erreichen. Diese Maßnahmen können die Einrichtung eines nationalen Systems, einschließlich Rechtsvorschriften, Verwaltungsverfahren und eines Durchsetzungsmechanismus umfassen, sowie die Ausübung angemessener Überwachung, damit ein solches System wirksam funktioniert, um die Ziele ihrer NDCs zu erreichen.

Rn. 254:

[...] Im vorliegenden Fall ist das Gericht der Auffassung, dass der Maßstab der Sorgfaltspflicht, der mit der Verpflichtung zur Durchführung innerstaatlicher Klimaschutzmaßnahmen verbunden ist, streng ist, da die besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse darauf hindeuten, dass „die Risiken und die prognostizierten negativen Auswirkungen sowie die damit verbundenen Verluste und Schäden durch den Klimawandel mit jedem Anstieg der globalen Erwärmung zunehmen (sehr hohe Sicherheit)“ (IPCC [...]).

Der IGH betont, dass wirksame Steuerungssysteme erforderlich sind, um die erforderlichen Emissionsminderungen zu erreichen:

Rn. 282

[...] solche geeignete Regeln und Maßnahmen umfassen unter anderem regulatorische Minderungsmechanismen, die darauf abzielen, die tiefgreifenden, raschen und nachhaltigen Reduktionen der Treibhausgasemissionen zu erreichen, die zur Verhinderung erheblicher Schäden am Klimasystem erforderlich sind. [...] Diese Vorschriften und Maßnahmen müssen das Verhalten öffentlicher und privater Akteure innerhalb der Hoheitsgewalt oder Kontrolle der Staaten regeln und mit wirksamen Durchsetzungs- und Überwachungsmechanismen einhergehen, um ihre Umsetzung sicherzustellen.

Die Bedeutung wirksamer Governance-Mechanismen wird vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in seinem Urteil in der Rechtssache „KlimaSeniorinnen“ noch deutlicher hervorgehoben.¹³ Hierzu stellte der EGMR klar:

Rn. 550 (EGMR):

„Bei der Beurteilung, ob ein Staat unter Einbezug seines Ermessensspielraums [...] seinen Verpflichtungen nachgekommen ist, prüft der EGMR, ob die zuständigen nationalen Behörden, sei es auf legislativer, exekutiver oder justizieller Ebene, angemessen berücksichtigt haben, dass es erforderlich ist:

¹¹ IGH, Klimagutachten (Fn. 1), Rn. 138.

¹² IGH, Klimagutachten (Fn. 1), Rn. 246.

¹³ EGMR, Urteil vom 09.04.2024, 53600/20 – Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, abrufbar unter [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-233206%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-233206%22]}) (07.05.2026).

- a. *Generelle Maßnahmen festzulegen, die einen Zeitplan zur Erreichung der CO₂ Neutralität und das insgesamt verbleibende CO₂-Budget für denselben Zeitraum spezifizieren, im Einklang mit dem übergeordneten Ziel nationaler und/oder globaler Verpflichtungen zur Eindämmung des Klimawandels;*
- b. *Zwischenziele und Wege zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen (nach Sektoren oder anderen relevanten Methoden) festzulegen, die grundsätzlich geeignet sind, die nationalen Gesamtziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen zu erreichen;*
- c. *den Nachweis zu erbringen, dass sie die einschlägigen Treibhausgas-Reduktionsziele (siehe Buchstaben a und b) ordnungsgemäß erfüllt haben oder dabei sind, sie zu erfüllen;*
- d. *die einschlägigen Treibhausgas-Reduktionsziele mit der gebotenen Sorgfalt und auf der Grundlage der besten verfügbaren Wissenschaft zu aktualisieren; und*
- e. *bei der Ausarbeitung und Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften und Maßnahmen rechtzeitig und in angemessener und kohärenter Weise zu handeln.*¹⁴

Beide Gerichte verlangen, dass Klimaschutzmaßnahmen nicht isoliert und vereinzelt durchgeführt werden, sondern dass sie eine systematische und wissenschaftlich fundierte Anstrengung darstellen, die auf allen staatlichen Ebenen verankert ist. Dies betrifft nicht nur gezielt dem Klimaschutz dienende Politikbereiche und staatliche Maßnahmen, sondern auch sämtliche Politiken und Regelungen, die sich auf die Erreichung der Klimaziele auswirken können.

1.4 Regulierung von privaten Akteuren

Zu den Verpflichtungen der Staaten, unter Beachtung eines strengen Sorgfaltsmaßstabes effektive Minderungsmaßnahmen zu treffen, gehört die Regulierung von „Aktivitäten privater Akteure“, also insbesondere von Unternehmen:

Rn. 252:

Die Einhaltung der Verpflichtungen zur Durchführung innerstaatlicher Minderungsmaßnahmen [...] ist daher danach zu beurteilen, ob die Vertragspartei bei ihren Bemühungen und beim Einsatz geeigneter Mittel zur Durchführung innerstaatlicher Minderungsmaßnahmen, auch in Bezug auf Aktivitäten privater Akteure, die gebotene Sorgfalt walten ließ.

Rn. 403:

Diese Maßnahmen können unter anderem Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen unter gebührender Berücksichtigung des Schutzes der Menschenrechte, die Verabschiedung von Normen und Rechtsvorschriften sowie die Regulierung der Aktivitäten privater Akteure umfassen. Nach den internationalen Menschenrechten sind die Staaten verpflichtet, diesbezüglich die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

Rn. 428:

Der Gerichtshof stellt fest, dass die von ihm unter Frage (a) festgestellten Verpflichtungen die Verpflichtung der Staaten umfassen, die Aktivitäten privater Akteure im Rahmen der Sorgfaltspflicht zu regulieren. [...] So kann ein Staat beispielsweise haftbar sein, wenn er es versäumt hat, die erforderliche Sorgfalt walten zu lassen, indem er nicht die notwendigen regulatorischen und legislativen Maßnahmen ergriffen hat, um die Menge der Emissionen privater Akteure in seinem Hoheitsgebiet zu begrenzen.

Das Gericht wies das Argument des „Tropfens im Ozean“ zurück, das in Klimaprozessen regelmäßig sowohl von staatlichen als auch von unternehmerischen Beklagten vorgebracht wird:

¹⁴ Ebda., Rn. 550. Übersetzung nach Bähr.

Rn. 276

Der Gerichtshof ist der Ansicht, dass ein Risiko erheblicher Schäden auch in Situationen bestehen kann, in denen erhebliche Umweltschäden durch die kumulative Wirkung verschiedener Handlungen verursacht werden, die von verschiedenen Staaten und von privaten Akteuren, die ihrer jeweiligen Gerichtsbarkeit oder Kontrolle unterliegen, vorgenommen werden, selbst wenn es in solchen Situationen schwierig ist, einen bestimmten Anteil der Verantwortung eines bestimmten Staates zu ermitteln.

Diese Pflicht zur Regulierung privater Akteure ist nicht auf jene Aktivitäten beschränkt, die Emissionen auf dem eigenen Staatsgebiet verursachen würden. Vielmehr sind die Staaten im Rahmen ihrer Kompetenz auch verpflichtet, Regelungen zu treffen, die effektiv zu Emissionsreduktionen privater Akteure außerhalb ihres Territoriums führen.

Zwar werden im Rahmen des UNFCCC-Regelwerks Emissionen den Staaten auf der Grundlage ihres Entstehungsortes zugerechnet. Nach dem PA sind für NDCs Emissionen allerdings nur relevant, wenn sie auf dem Staatsgebiet des betreffenden Staates entstehen. Die Pflicht zur Regulierung unternehmerischen Verhaltens beruht jedoch nicht ausschließlich auf dem Vertragsrecht. Vielmehr leitet der IGH sie in erster Linie aus der völkergewohnheitsrechtlichen Pflicht zur Verhinderung grenzüberschreitender Umweltschäden ab.¹⁵ Hieraus lässt sich schlussfolgern, dass die Reichweite der Regulierungskompetenz des Staates den Umfang der Pflicht zur Regulierung unternehmerischer Aktivitäten bestimmt und nicht der territoriale Tätigkeitsbereich des Unternehmens.

Die Pflicht zur Unternehmensregulierung steht im engen Zusammenhang mit dem folgenden Abschnitt über die Begrenzung fossiler Brennstoffe. Da fossile Brennstoffe in vielen Rechtsordnungen von nichtstaatlichen Akteuren verbreitet, verkauft und verbrannt werden, kommt der Verpflichtung zur Regulierung privater Aktivitäten besondere Bedeutung zu.¹⁶ Denn nur hierdurch können fossile Brennstoffe begrenzt werden.

1.5 Fossile Brennstoffe

Die ausdrückliche Benennung fossiler Brennstoffe als zentralen Treiber der Klimakrise durch den Gerichtshof ist eine wichtige Klarstellung: Staaten können ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht erfüllen, ohne gegen die Nutzung fossiler Brennstoffe vorzugehen.

Rn. 427

Das Versäumnis eines Staates, geeignete Maßnahmen zum Schutz des Klimasystems vor Treibhausgasemissionen zu ergreifen – einschließlich durch die Förderung fossiler Brennstoffe, den Verbrauch fossiler Brennstoffe, die Erteilung von Lizenzen für die Exploration fossiler Brennstoffe oder die Gewährung von Subventionen für fossile Brennstoffe – kann eine völkerrechtswidrige Handlung darstellen, die diesem Staat zuzurechnen ist.

¹⁵ IGH, Klimagutachten (Fn. 1), Rn. 272 ff., 276.

¹⁶ IGH, Klimagutachten (Fn. 1), Rn. 252; ITLOS, Advisory Opinion Case No. 31 (Climate Change), 21.05.2024, Rn. 236, abrufbar unter https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf (20.05.2026).

Obwohl dieser ausdrückliche Verweis wichtig ist, beinhaltet das Gutachten keine weiteren Leitlinien zur Anwendung dieser Prämisse. Dies wurde auch von Richter Bhandari und Richterin Cleveland in ihrer gemeinsamen Erklärung¹⁷ anerkannt, in dem sie sich veranlasst sahen, Folgendes zu schreiben:¹⁸

Rn. 4 (Gemeinsame Erklärung Bhandari/Cleveland):

Wir sind jedoch der Ansicht, dass das Gericht angesichts des übergroßen Einflusses fossiler Brennstoffe im Kampf gegen anthropogene Emissionen diese spezifischen Fragen entschiedener hätte angehen können. Wir verfassen daher ein Sondervotum, um diese Verpflichtungen der Staaten zum Schutz des Klimasystems und anderer Teile der Umwelt im Zusammenhang mit der Förderung und Erzeugung, der Genehmigung und der Subventionierung fossiler Brennstoffe näher zu erläutern.

Rn. 19 (Gemeinsame Erklärung Bhandari/Cleveland):

Die Verpflichtungen aus dem Pariser Abkommen, einschließlich der Grundsätze der schrittweisen Steigerung und des höchstmöglichen Ambitionsniveaus gemäß Artikel 4, erfordern, dass die NDCs der Staaten alle Aktivitäten im Zusammenhang mit der Förderung, Genehmigung und Subventionierung fossiler Brennstoffe in einer Weise berücksichtigen, die mit der Erreichung des 1,5-Grad-Temperaturziels vereinbar ist. [...]

Rn. 22 (Gemeinsame Erklärung Bhandari/Cleveland):

Die strengen Sorgfaltspflichten zur Umsetzung solcher NDCs und zur Verhinderung erheblicher grenzüberschreitender Schäden erfordern zudem, dass die Staaten Vorschriften erlassen und durchsetzen, die mit der Verringerung der weltweiten Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen im Einklang stehen. Dazu gehören der schrittweise Ausstieg aus der Produktion und Nutzung fossiler Brennstoffe, die Abkehr von fossilen Brennstoffen sowie deren Regulierung in einer Weise, die die globale Zusammenarbeit zur Erreichung dieser Ziele nicht untergräbt, auch im Hinblick auf Subventionen.

Richter Bhandari und Richterin Cleveland äußern nichts, was über die vom Gerichtshof in seiner Gesamtheit festgelegten Maßstäbe hinausgeht. Vielmehr wenden sie die in der AO verwendete Sprache auf die Frage der fossilen Brennstoffe an und zeigen überzeugend, dass „es unvorstellbar ist, dass Staaten ihre Verpflichtungen aus den Klimaschutzverträgen und ihre Verpflichtung zur Verhinderung erheblicher Umweltschäden nach dem Völkergewohnheitsrecht erfüllen können, ohne die Produktion fossiler Brennstoffe und die Abhängigkeit davon rasch und drastisch zu reduzieren – und schließlich ganz einzustellen“.¹⁹

2 VEREINBARKEIT VON DEUTSCHLANDS KLIMAPOLITIK UND -RECHT MIT DEM VÖLKERRECHT (COMPLIANCE)

Die deutsche Klimapolitik und die ihr zugrunde liegenden Rechtsgrundlagen verstoßen in mehrfacher Hinsicht gegen das geltende Völkerrecht. Sie halten einer Beurteilung anhand der vom IGH aufgestellten

¹⁷ Durch ergänzende Erklärungen und Sondervoten zu Urteilen und Gutachten des IGH haben Richter*innen die Möglichkeit, ihre Rechtsauffassung zu erklären. Sie dienen auch der Interpretation der Gutachten und Urteile selbst, vgl. Hofmann, Separate Opinion: International Court of Justice (ICJ), Rn. 46 ff., abrufbar unter <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeipro/e3414.013.3414/law-mpeipro-e3414?rskey=WV6SGg&result=6&prd=MPIL> (30.04.2026).

¹⁸ IGH, Gemeinsame Erklärung von Richter Bhandari und Richterin Cleveland, 23.07.2025, abrufbar unter <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-06-en.pdf> (01.04.2026).

¹⁹ Ebda., Rn. 1.

verbindlichen Maßstäbe nicht stand. Im Folgenden werden einige bedeutende Aspekte der Klimapolitik und besonders relevante rechtliche Grundlagen analysiert, die die oben zusammengefassten Feststellungen des IGH betreffen.

Hierzu zählen insbesondere die Ziele des Klimaschutzgesetzes (KSG), die nicht hinreichend am 1,5-Grad-Ziel ausgerichtet sind (2.1). Auch der Reduktionspfad des KSG ist mit den völkerrechtlichen Anforderungen an ein angemessenes Emissionsbudget nicht vereinbar (2.2). Gleiches gilt für die EU-NDCs für 2030 und 2035 (2.3). Die Änderung der deutschen Klimaschutz-Governance durch die KSG-Novelle 2024 ist ebenso als völkerrechtlich problematisch zu sehen (2.4) wie einige weitere Rechtsinstrumente, die die Unternehmensregulierung und fossile Brennstoffe betreffen. Betrachtet werden hier das Brennstoffemissionshandelsgesetz, das Kohleverstromungsbeendigungsgesetz, Deregulierungsbestrebungen auf europäischer und nationaler Ebene, etwa durch das Gebäudemodernisierungsgesetz, sowie der Umgang mit fossilen Rohstoffen (2.5). Im Einzelnen:

2.1 Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze durch das KSG

Es bestehen ernstliche Zweifel, ob die Bestimmungen des KSG über das festgelegte Temperaturziel mit der vom IGH festgestellten völkerrechtlichen Verpflichtung vereinbar ist, primär am 1,5-Grad-Ziel ausgerichtet zu sein. Die im KSG festgelegten Reduktionspfade und Jahresemissionsgesamtmengen sind nicht geeignet, um die völkerrechtlich verbindliche 1,5-Grad-Grenze einzuhalten.

In § 1 KSG wird der Zweck des KSG definiert, den „Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.“ Hierbei wird Bezug genommen auf das PA sowie dessen Temperaturziele. Das KSG ist seinem Wortlaut nach („möglichst“) nicht auf ein verbindlich geltendes 1,5-Grad-Ziel ausgerichtet. Dies widerspricht den Feststellungen im Gutachten des IGH, welcher präzisiert, dass er „die 1,5-Grad-Grenze als das von den Vertragsparteien vereinbarte primäre Temperaturziel zur Begrenzung des globalen durchschnittlichen Temperaturanstiegs im Rahmen des Übereinkommens von Paris“ betrachtet.²⁰ Es erscheint somit fraglich, ob § 1 KSG mit dem geltenden Völkerrecht vereinbar ist. Jedenfalls aber muss diese Zweckbestimmung des Gesetzes dahingehend völkerrechtskonform ausgelegt werden, dass das KSG primär die Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze zum Zweck hat.

Die Feststellungen des IGH haben zudem Auswirkungen auf die Auslegung der grundgesetzlichen Vorgaben zum Klimaschutz. Zwar erachtete das Bundesverfassungsgericht eine Begrenzung auf 1,75-Grad in seinem Klimabeschluss 2021 noch als „rechtlich zulässig.“²¹ Die Anforderung des Art. 20a GG sollte hiernach nicht die Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze vorgeben. Diese Entscheidung wurde aber vier Jahre vor dem IGH-Gutachten gefasst. Bei einer erneuten Beurteilung dürfte sich das Bundesverfassungsgericht nunmehr auf der Grundlage der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes seine Rechtsprechung voraussichtlich an die des IGH anpassen. Denn bereits im Klimabeschluss erachtete das Bundesverfassungsgericht die völkerrechtlichen Pflichten als Anhaltspunkte dafür, was verfassungsrechtlich zulässig ist.²²

Die Reduktionspfade und die Jahresemissionsgesamtmengen im KSG reichen nicht aus, um diese Ziele zu erreichen. Das Gesetz ist ungeeignet, die völkerrechtlich verbindliche 1,5-Grad-Grenze einzuhalten.

Das KSG verpflichtet Deutschland zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045, mit Zwischenzielen von –65 % Emissionsreduktion bis 2030 und –88 % Emissionsreduktion bis 2040 im Vergleich zu den Werten von 1990. Das KSG legt kein CO₂-Gesamtbudget für Deutschland bis zur THG-Neutralität fest.

²⁰ IGH, Klimagutachten (Fn. 1), Rn. 224.

²¹ BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021, BvR 2656/18 u.a., BVerfGE 157, 30, Rn. 235.

²² Vgl. etwa ebda., Rn. 225.

§§ 3 und 4 KSG i.V.m. Anlage 2 und 3 legen lediglich Minderungsziele und jährliche Emissionsbudgets fest (die sogenannten Jahresemissionsgesamtmengen, JEG). Aktuell werden nur die JEG bis einschließlich 2040 festgelegt. Ein Gesamtrestbudget findet sich im KSG nicht. Die Verordnung zur Festlegung der JEG von 2031 bis einschließlich 2040 hätte schon 2024 verabschiedet werden müssen und wurde erst Ende März 2026 verabschiedet, wobei der Bundestag noch zustimmen muss, § 4 Abs. 4 KSG.²³ Die JEG der Jahre 2041-2045 werden erst im Jahr 2034 festgelegt.

Somit ist die Umsetzungslücke nur auf der Grundlage bestimmter Annahmen quantifizierbar. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) leitet ein exemplarisches Gesamtbudget für Deutschland aus dem im IPCC-Bericht für verschiedene Szenarien dargestellten globalen Restbudget ab, wobei er eine sehr großzügige globale Pro-Kopf-Verteilung²⁴ für Industrieländer wie Deutschland anwendet.

Aus der jüngsten Stellungnahme des SRU ergibt sich: für die Temperaturschwelle, von der das Bundesverfassungsgericht in seinem Klimabeschluss ausgeht (1,75 Grad mit einer Wahrscheinlichkeit von 67 % unter der Annahme einer globalen Pro-Kopf-Verteilung), verbleibt (ab Anfang 2025 gerechnet) ein Restbudget von 2,5 Gt CO₂. Dieses Budget wäre bei linearer Emissionsreduktion bereits 2033 aufgebraucht. Das geltende KSG lässt aber alleine in den Jahren 2025 bis 2029 eine Gesamtemissionsmenge von 2,817 Gt zu. Im Hinblick auf die 1,5-Grad-Grenze, die der IGH als maßgeblich ansieht, ist das deutsche CO₂-Budget nach den aktuellen Berechnungen des SRU bereits ausgeschöpft. Dies ist selbst dann der Fall, wenn eine nur 50-prozentige Wahrscheinlichkeit für die Einhaltung dieser Schwelle angestrebt und damit ein großzügigeres Budget angenommen wird.²⁵

2.2 Angemessenheit des deutschen Emissionsbudgets

Das deutsche Emissionsbudget, bzw. der Reduktionspfad nach dem KSG ist unter mehreren Gesichtspunkten völkerrechtswidrig.

Die völkerrechtliche Angemessenheit eines Restemissionsbudgets muss anhand des vom IGH benannten Maßstabes beurteilt werden: namentlich, ob es einen geeigneten Beitrag zum 1,5-Grad-Ziel – abgeleitet aus einem wissenschaftlich fundierten globalen Restbudget (IPCC) – leisten kann und mit dem CBDR/RC-Prinzip vereinbar ist.

Zwar enthält das KSG kein festgesetztes Budget und keinen anderen Mechanismus, aus dem sich ein fest bestimmbares Budget ableiten lässt – denn Bestimmungen zur Reduktionskurve zwischen 2040 und 2045 fehlen (s.o.). Bereits dies ist für sich genommen völkerrechtlich problematisch. Und selbst bei Annahme eines Pro-Kopf-Ansatzes ist ein theoretisches Budget mit Hinblick auf das 1,5-Grad-Ziel längst überschritten.

Ungeachtet dessen sind die Bestimmungen zum Reduktionspfad und zu den JEG auch deshalb völkerrechtswidrig, weil sie gegen das CBDR/RC-Prinzip verstoßen. Denn ein Emissionsbudget für Deutschland, welches mit diesem Prinzip vereinbar ist, wäre geringer als ein Pro-Kopf-Budget.

Bislang haben weder das Bundesverfassungsgericht noch der EGMR dem (offensichtlich zu großzügigen) Pro-Kopf-Ansatz eine klare Absage erteilt. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu im Klimabeschluss aus:

²³ BT-Drs. 21/5069.

²⁴ Zur völkerrechtlichen Beurteilung dieses Ansatzes siehe 1.2 und 2.2.

²⁵ SRU, Stellungnahme „Wo stehen wir beim CO₂-Budget? Eine Aktualisierung,“ 2024, abrufbar unter https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020_2024/2024_03_PM_CO2_Budget.html (30.04.2026).

„Der Sachverständigenrat hat für seine Empfehlungen den Ansatz eines Pro-Kopf-Emissionsrechts, also eine Verteilung nach der aktuellen Bevölkerungszahl gewählt und legt demgemäß den Anteil der deutschen Bevölkerung an der gesamten Weltbevölkerung von 1,1 % im Jahr 2016 zugrunde [...]. Andere Verteilungsschlüssel sind denkbar [...]. Art. 20a GG lässt sich allerdings kein genauer Verteilungsschlüssel entnehmen. Insbesondere gibt Art. 20a GG nicht vor, welcher Lastenanteil Deutschlands aus Gerechtigkeitsgründen angemessen wäre. [...] Völkerrechtliche Anhaltspunkte für die Verteilung ergeben sich etwa aus Art. 2 Abs. 2, Art. 4 Abs. 4 PA [...].“²⁶

Ebenso hat der EGMR eine tolerierende Haltung gegenüber dem Pro-Kopf-Ansatz eingenommen.²⁷ Angesichts der Entscheidung des IGH kann die implizite Tolerierung des Pro-Kopf-Ansatzes durch den EGMR und des Bundesverfassungsgerichts jedoch keinen Bestand mehr haben.

Der Pro-Kopf-Ansatz impliziert, dass alle Länder gleichermaßen zur Eindämmung des Klimawandels beitragen müssen, was bedeutet, dass jede Nation ein gleiches CO₂-Budget pro Person erhält. Er lässt sowohl die historischen Emissionen und ursächlichen Beiträge („Verantwortlichkeiten“) einzelner Länder als auch ihre jeweiligen „Fähigkeiten“ außer Acht. Damit steht der Ansatz im Widerspruch zum Konzept der Klimagerechtigkeit, wie es sich Rechtsgrundsatz des CBDR/RC-Prinzips widerspiegelt.

Als Reaktion auf die jüngsten Verfassungsbeschwerden hat der SRU dargelegt, wie eine Budgetplanung auf Grundlage der historischen Verantwortung für Deutschland aussehen könnte. Hiernach wäre das deutsche CO₂-Budget selbst für ein 1,75-Grad-Szenario bereits vor mehr als fünf Jahren aufgebraucht gewesen:

„Würde das Verursacherprinzip als Ausdruck internationaler Klimagerechtigkeit und damit die historischen Emissionen Deutschlands stärker berücksichtigt, könnte statt 2016 das Jahr 1992 (Verabschiedung der UN-Klimarahmenkonvention) als Zeitpunkt für die Budget-Aufteilung gewählt werden. In diesem Fall wäre Deutschlands CO₂-Budget selbst für das Temperaturziel von 1,75 Grad bereits seit etwa fünf Jahren überschritten.“²⁸

2.3 EU-NDCs 2030/2035

Deutschland legt keine eigenen NDCs fest. Stattdessen vereinbart die EU gemäß Art. 4 Abs. 16 des Pariser Abkommens ein einheitliches NDC für alle EU-Mitgliedstaaten. Der EU-NDC gilt somit auch für Deutschland.

In dem derzeit geltenden, „indikativen“ EU-NDC vom November 2025 hat sich die EU verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis 2035 um 66,25 % bis 72,5 % gegenüber 1990 zu senken. Sie hält weiterhin daran fest, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen.²⁹ Dies entspricht dem verbindlichen Ziel des EU-Klimagesetzes, bis 2050 innerhalb der Europäischen Union Klimaneutralität zu erreichen, um das in Art. 2 Abs. 1 a) PA festgelegte langfristige Temperaturziel zu verwirklichen.

²⁶ BVerfG, Beschl. v. , 24. März 2021, (Fn. 21), Rn. 225.

²⁷ Vgl. EGMR (Fn. 13), Rn. 571.

²⁸ Stellungnahme des Sachverständigenrats für Umweltfragen zu den Verfassungsbeschwerden 1 BvR 1699/24, 1 BvR 2098/24 und 1 BvR 2113/24 sowie 1 BvR 2240/24, abrufbar unter https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2024_2028/2025_10_BVerfG.html (30.04.2026).

²⁹ EU, NDC Submission, 05.11.2025, Rn.15, abrufbar unter <https://unfccc.int/sites/default/files/2025-11/DK-2025-11-05%20EU%20NDC.pdf> (02.04.2026).

Der zuvor geltende EU-NDC vom Oktober 2023 beinhaltet die Verpflichtung, die heimischen (d.h. innerterritorialen) Treibhausgasemissionen bis 2030 um 55 % gegenüber 1990 zu senken und bis 2050 Netto-Null bzw. Klimaneutralität zu erreichen.³⁰

Der gegenwärtige EU-NDC für 2035 ist nicht mit den Vorgaben des IGH vereinbar und somit völkerrechtswidrig (2.3.1). Gleiches gilt für den vorherigen EU-NDC für 2030 (2.3.2).

2.3.1 2035 EU-NDC

Im EU-NDC für 2035 verpflichtet sich die EU zu einer Emissionsreduktion von 66,25-72,5 % bis 2035. Dieses Ziel wird hergeleitet aus einer linearen Reduktionsrate vom 2030-Ziel („mindestens -55%“) bis zur für 2050 anvisierten Reduktion um 100 % (11,25 % pro 5 Jahre) sowie aus einer linearen Reduktionsrate vom 2030-Ziel („mindestens -55%“) bis zu einer Reduktion um 90 % bis 2040 (17,5 % pro 5 Jahre). Die EU bezieht sich hierbei auf die Empfehlungen des wissenschaftlichen Beirats der EU (ESABCC) aus dem Bericht zur Bestimmung der EU-Klimaziele für 2040.³¹

Wie der EU-NDC 2030 ist auch der EU-NDC 2035 nicht geeignet, einen gerechten Beitrag zum 1,5-Grad-Ziel unter Berücksichtigung der vom IGH aufgestellten o.g. Maßstäbe (CBDR/RC-Prinzip, Sorgfaltsmaßstab, etc.) zu leisten. Auch Erwägungen zu einem CO₂-Budget sind nicht enthalten. Der NDC stellt nicht sicher, dass die Treibhausgaskonzentration stabilisiert werden kann, bevor sie ein gefährliches Niveau erreicht, oder dass die EU ihr Möglichstes tut, um das 1,5-Grad-Ziel zu erreichen.

In seinem Bericht empfiehlt der ESABCC ein indikatives CO₂-Budget von 11–14 Gigatonnen (Gt) CO₂e für den Zeitraum von 2030 bis 2050, um das Ziel der Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 Grad erreichen zu können. Dies entspreche einer heimischen (d.h. innerterritorialen) Emissionsreduktion von mindestens 90 % bis 95 % im Vergleich zu 1990. Nach Einschätzung des ESABCC ist jedoch kein realisierbares Reduktionsszenario (auch nicht eine realisierbare THG-Reduzierung um 95 % bis 2040) für die EU mit einer gerechten Verteilung des globalen Restemissionsbudgets vereinbar – nicht einmal mit einem pro-Kopf-Ansatz, welcher die historischen Emissionen außer Acht lässt und deswegen ungerecht ist. Die THG-Reduzierung um 90 % bis 2040 stelle das notwendige Mindestziel für die Klimaziele der EU dar, welches aus Sicht des ESABCC noch realistisch gewesen wäre.

Der EU-NDC 2035 weicht in zweifacher Hinsicht von diesem empfohlenen Mindestziel negativ ab. Erstens basiert nur der obere, weniger verbindliche Wert des Emissionsreduktionkorridors (72,5 %) auf dieser Empfehlung. Zweitens beinhaltet der NDC den Vorschlag, bis zu 3 % der geplanten 90-prozentigen Reduzierung durch internationale Gutschriften auszugleichen, womit nicht einmal der vorgeschlagene Rahmen der ESABCC-Empfehlung eingehalten würde. Der ESABCC sieht neben der höchstmöglichen Emissionsreduktion innerhalb der EU die Notwendigkeit, auch zusätzlich außerhalb der EU zur Emissionsreduzierung beizutragen. Dieser Vorschlag ist darauf zurückzuführen, dass die EU „Kohlenstoffschulden“ anhäufen wird und es derzeit nicht schafft, ihr CO₂-Ziel zu erreichen. Die EU wird die 1,5-Grad-Grenze mit Sicherheit überschreiten und muss daher einen Beitrag zur Emissionsminderung in anderen Teilen der Welt leisten, um die Kohlenstoffschulden zu kompensieren, die sie anhäufen werde. Im Idealfall würde dies dazu führen, dass die EU im Laufe der Zeit Netto-Null erreicht.

Legt man der rechtlichen Beurteilung des EU-NDC 2035 aktuellere wissenschaftliche Berechnungen zugrunde, ergibt sich ein noch drastischeres Bild. Der ESABCC-Bericht von 2023 stützt sich auf

³⁰ EU, NDC Update, 16.10.2023, abrufbar unter <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-10/ES-2023-10-17%20EU%20submission%20NDC%20update.pdf> (02.04.2026).

³¹ European Scientific Advisory Board on Climate Change (2023), abrufbar unter <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040#2030-2050-carbon-budget-and-the-2040-climate-target> (30.04.2026).

Berechnungen zum globalen Kohlenstoffbudget des 6. Sachstandsberichts des IPCC aus demselben Jahr. Bei Betrachtung etwas neuerer wissenschaftlicher Erkenntnisse lassen sich diese Zahlen jedoch in Frage stellen. Hierzu zählen insbesondere die Berechnungen von Forster et al. zum globalen Budget,³² die auch vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) in seiner Stellungnahme aus dem Jahr 2024 zur Analyse der Treibhausgasbudgets zitiert werden.³³ Nach diesen Berechnungen wäre das CO₂-Budget der EU für die Möglichkeit, das 1,5-Grad-Temperaturziel mit einer Wahrscheinlichkeit von 50 % zu erreichen, bereits 2030 aufgebraucht, nicht erst 2050.

2.3.2 2030 EU-NDC

Auch der EU-NDC für 2030 ist mit den völkerrechtlichen Anforderungen nicht vereinbar.

Es orientiert sich zwar nach eigenen Angaben am 1,5-Grad-Ziel. Ausführungen hierzu finden sich in Abschnitt 6 b) des Anhangs zum NDC. Hier erklären die EU und die Mitgliedstaaten, dass das EU-Ziel einer THG-Reduktion um „mindestens 55 %“ bis 2030 mit dem vom IPCC geforderten Reduktionsniveau im Einklang stehe und sich hieran orientiere. Nach dem 6. Sachstandsbericht des IPCC aus 2023 sei eine Reduktion der globalen Emissionen um 43 % bis 2030 im Vergleich zu den Werten von 2019 notwendig, um das 1,5-Grad-Ziel zu erreichen. Dies entspreche in etwa den Szenarien des Sonderberichts „*Global Warming of 1.5°C*“³⁴ aus 2018, zur Erreichung des 1,5-Grad-Ziels mit keiner oder nur begrenzter Überschreitung. In dem NDC heißt es weiter, dass sich die EU, sollte sie diese festgelegten Ziele erreichen, „schneller dekarbonisieren wird, als es in diesen Szenarien für die Welt insgesamt erforderlich wäre.“

Gleichwohl enthält der EU-NDC für 2030 kein eindeutiges CO₂-Budget, und ein solches lässt sich auch nicht aus der Zusammenschau mit dem EU-Klimagesetz ableiten. Hier wird zwar in Art. 4 Abs. 4 ein indikatives CO₂-Budget erwähnt, jedoch ohne rechtliche Bindungswirkung für die europäischen Reduktionsziele. Die im NDC festgelegten Reduktionsziele lassen offen, um wieviel die Emissionen jährlich gesenkt werden sollen und wieviel CO₂ im Bezugszeitraum insgesamt ausgestoßen werden darf. Bereits dies spricht dafür, dass der EU-NDC 2030 völkerrechtswidrig ist.

Jedenfalls verstößt der EU-NDC 2030 deshalb gegen das Völkerrecht, weil es faktisch nicht geeignet ist, einen gerechten Beitrag zum 1,5-Grad-Ziel unter Berücksichtigung des CBDR/RC-Prinzips zu leisten. Nach den Feststellungen des IGH muss ein NDC am 1,5-Grad-Ziel und an dem sich hieraus ergebenden globalen Gesamtrestemissionsbudget ausgerichtet sein, sowie das CBDR/RC-Prinzip und die geltende Sorgfaltspflicht bei der Verteilung dieses Budgets berücksichtigen.

Legt man den Bericht des ESABCC von 2023 für die Beurteilung des EU-NDC 2030 zugrunde, wird deutlich, dass das Reduktionsziel für 2030 diesen Anforderungen nicht gerecht wird. Zwar diene dieser Bericht der Festlegung der Klimaziele für 2040 im EU-NDC 2035, jedoch erlauben die Berechnungen Rückschlüsse auf die Angemessenheit des EU-NDC 2030. Denn der Beirat hat hierin festgestellt, dass kein realistisches Reduktionsszenario von 2030 bis 2050, das auf dem Reduktionsziel für 2030 aufbaut, mit einem der gängigen Ansätze zur gerechten Verteilung³⁵ des globalen Restemissionsbudgets vereinbar ist.³⁶ Dies gilt selbst für solche Verteilungsansätze, die etwa historische Emissionen außer Betracht lassen – und diese sind für sich genommen bereits völkerrechtswidrig. Dementsprechend

³² Forster et al., Indicators of Global Climate Change 2022: annual update of large-scale indicators of the state of the climate system and human influence. Earth System Science Data 15 (6), S. 2295–2327 (2022), abrufbar unter <https://essd.copernicus.org/articles/15/2295/2023/> (20.05.2026).

³³ SRU-Stellungnahme (siehe Fn. 25).

³⁴ IPCC: Special Report. Global Warming of 1.5 °C, 2018, abrufbar unter <https://www.ipcc.ch/sr15/> (30.04.2026).

³⁵ Vgl. ESABCC (Fn. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 26-29.

³⁶ Ebda., S. 32-34, 47.

ist hiernach nicht denkbar, dass es sich bei dem im EU-NDC 2030 festgelegten Reduktionsziel um ein angemessenes und völkerrechtsmäßiges handelt.

Die Feststellungen des IGH sprechen klar dafür, dass die Zielbestimmungen in den NDCs von dem aktualisierten, konservativeren Budget ausgehen müssen. Nur so können sie die geforderte strenge Sorgfaltspflicht erfüllen und das erforderliche „erhöhte Maß an Wachsamkeit und Vorsorge“³⁷ einhalten. Die Zugrundelegung eines großzügigen CO₂-Budgets kann auch nicht der notwendigen „größtmöglichen Anstrengung“ genügen, um das 1,5-Grad-Ziel zu erreichen. Nach all dem muss davon ausgegangen werden, dass das EU-CO₂-Budget entweder bereits überschritten ist oder bald überschritten sein wird und die aktuellen EU-NDCs, die auch für Deutschland gelten, in mehrfacher Hinsicht gegen geltendes Völkerrecht verstößt.

2.4 Governance/Steuerung nach dem KSG

An der Vereinbarkeit der Governance-Struktur des KSG mit den völkerrechtlichen Anforderungen bestehen erhebliche Zweifel, insbesondere seit den Änderungen aus dem Jahr 2024, durch die u.a. die sektoralen Ziele abgeschafft wurden.

Der IGH äußert sich hinsichtlich der völkerrechtlichen Anforderungen an die Governance-Struktur nur vage und beschränkt sich auf sehr allgemeine Leitlinien (s.o. 1.3). Er beschränkt sich im Wesentlichen auf die Feststellung, dass alle Sektoren bei den Reduktionspfaden berücksichtigt werden müssen.³⁸ Spezifische Ziele für jeden einzelnen Sektor werden nicht ausdrücklich als notwendig erachtet: „ehrgeizige, gesamtwirtschaftliche Emissionsreduktionsziele, die alle Treibhausgase, Sektoren und Kategorien abdecken und auf die Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 Grad ausgerichtet sind.“ Nach dem IGH sind gleichwohl Steuerungsmechanismen notwendig, die die wirksame Umsetzung der NDCs ermöglichen.³⁹

Außerdem spricht der vom EGMR aufgestellte Prüfungsmaßstab zur rechtlichen Beurteilung der THG-Reduktionsziele dafür, dass es entweder sektoraler Ziele oder damit vergleichbaren Bestimmungen bedarf. Im Klimaseniorinnen-Urteil heißt es:

Rn. 550 (EGMR):

Bei der Beurteilung, ob ein Staat innerhalb seines Ermessensspielraums geblieben ist [...], wird der Gerichtshof prüfen, ob die zuständigen innerstaatlichen Behörden, sei es auf der legislativen, exekutiven oder judikativen Ebene, der Notwendigkeit gebührend Rechnung getragen haben: [...] (b) Zwischenziele und -pfade für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen festzulegen (nach Sektoren oder anderen relevanten Methoden), die grundsätzlich als geeignet angesehen werden, die nationalen Gesamtziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen innerhalb der in den nationalen Strategien festgelegten Zeitrahmen zu erreichen.

Die Verlagerung hin zu einem sektorübergreifenden Ansatz verwischt die Verantwortlichkeiten und schwächt den Transformationsdruck in einzelnen Sektoren, da (zum Teil nur konjunkturbedingte) Ausgleichseffekte aus anderen Sektoren möglich werden. Dies erhöht das Risiko, den notwendigen Wandel zu verzögern, insbesondere in Problemsektoren.

Die mangelnde Wirksamkeit des neuen Mechanismus (ohne verbindliche Sektorziele) zeigt sich deutlich am aktuellen Klimaschutzprogramms 2026. Nach Einschätzung des Expertenrats für Klimafragen

³⁷ IGH, Klimagutachten (Fn. 1), Rn. 138.

³⁸ IGH, Klimagutachten (Fn. 1), Rn. 224.

³⁹ IGH, Klimagutachten (Fn. 1), Rn. 253.

„erfüllt die vorgelegte Maßnahmenübersicht [...] nicht die Anforderungen aus § 9 KSG.“⁴⁰ Selbst bei vollständiger Realisierung der angegebenen Minderungswirkung könne das Jahresziel 2030 nicht erreicht werden.⁴¹

2.5 Regulierung von privaten Akteuren und fossile Brennstoffe

Das Völkerrecht verpflichtet die Staaten, die Aktivitäten privater Akteure im Rahmen ihrer Hoheitsgewalt oder Kontrolle zu regulieren, um die nationalen und globalen CO₂-Budgets einzuhalten. Die Staaten müssen „auch in Bezug auf Aktivitäten privater Akteure“ bei innerstaatlicher Minderungsmaßnahmen „die gebotene Sorgfalt walten“⁴² lassen.

In Deutschland gibt es kein einheitliches Regelwerk, das regelt, wie viele Treibhausgasemissionen Unternehmen ausstoßen dürfen. Es existieren verschiedene, miteinander verflochtene europäische und nationale Vorschriften, die mittelbar oder unmittelbar die Emissionen von Unternehmen regulieren.

Auf europäischer Ebene zählt hierzu insbesondere das Europäische Emissionshandelssystem (ETS), das zentrale Klimaschutzinstrument der EU. Dazu kommen Regelungen wie die Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (CSRD), die Energieeffizienzrichtlinie, die Gebäuderichtlinie und die Verordnung über CO₂-Emissionsleistungsstandards für neue Personenkraftwagen. Einige dieser Regelungen entfalten zwar erst durch die jeweilige Umsetzung in deutsche Bundesgesetze unmittelbare Wirkung. Vorliegend stehen jedoch die genuin deutsche Gesetzgebung und die Auswirkung der deutschen Politik auf die europäische Gesetzgebung im Fokus.

Neben den vom europäischen ETS-1 erfassten Sektoren unterliegen in Deutschland auch die Sektoren Wärme und Verkehr einem Emissionshandelssystem nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), welches mittelfristig in den ETS-2 überführt wird. Hierdurch wird zwar privates Handeln in Bezug auf Brennstoffemissionen reguliert und trägt insoweit zur Erfüllung der völkerrechtlichen Pflicht Deutschlands bei. Ob bei dem derzeit geltenden Preiskorridor von einer „größtmöglichen Anstrengung“ die Rede sein kann und wie hierdurch der strenge Sorgfaltsmaßstab erfüllt wird, ist höchst zweifelhaft. Denn die derzeitige Bepreisung hat nur verhältnismäßig geringen Einfluss auf die Preissteigerungen von fossilen Brennstoffen und entfaltet nicht die notwendige Steuerungswirkung.⁴³

Im grundsätzlichen Regelungsansatz ist das Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVBG) als positives Beispiel dafür zu nennen, wie privates Handeln effektiv reguliert werden kann. Denn zentrale Instrumente dieses Gesetzes sind die bußgeldbewährten Verbote der Kohleverfeuerung und Kohlestromvermarktung. Diese Verbote zahlen erstens auf die Pflicht zur Regulierung von Aktivitäten privater Akteure ein, zweitens auf die Pflicht zum Vorgehen gegen die Nutzung fossiler Brennstoffe. Gleichwohl lässt sich in Abrede stellen, inwieweit die Verbote in ihrer konkreten Ausgestaltung auch „hinreichend effektiv gegen die Kohleverstromung vorgehen. Einerseits spricht die tatsächliche Möglichkeit eines deutlich früheren Kohleausstiegs dafür, dass hier nicht „ein erhöhtes Maß an

⁴⁰ Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2026, 18.03.2026, S. 9, abrufbar unter <https://expertenrat-klima.de/publikationen/stellungnahme-zum-entwurf-des-klimaschutzprogramms-2026> (15.04.2026).

⁴¹ Ebda. S. 7 f.

⁴² IGH, Klimagutachten (Fn. 1), Rn. 252.

⁴³ Zweiter Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Brennstoffemissionshandelsgesetz, S. 13, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/144/2014488.pdf> (07.05.2026); UBA, Klimaschutzinstrumente im Verkehr – Bausteine für einen klimagerechten Verkehr, S. 12, abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/system/files/medien/366/dokumente/uba-bausteine_fuer_einen_klimavertraeglichen_verkehr_2025-03_0.pdf (07.05.2026).

Wachsamkeit und Vorsorge“⁴⁴ zugrunde gelegt wurde. Es könnte zudem argumentiert werden, dass die Braunkohleverstromung auch ohne das KVBG bereits aufgrund der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu einem Ende gekommen wäre – nicht zuletzt aufgrund der CO₂-Bepreisung durch den ETS-1 und die ohnehin hohen Erzeugungskosten.⁴⁵ Die im KVBG vorgesehenen „Entschädigungszahlungen“ an RWE und LEAG für die vorzeitige Stilllegung stellen zudem Subventionen dar. Diese hat die Europäische Kommission zwar als mit dem EU-Beihilferecht vereinbar genehmigt. Sie war jedoch nicht verfassungsrechtlich notwendig⁴⁶ und ist völkerrechtlich bedenklich. Denn in seinem Gutachten hat der IGH festgestellt, dass die „Gewährung von Subventionen für fossile Brennstoffe [...] eine völkerrechtswidrige Handlung darstellen“⁴⁷ kann. Eine größtmögliche Anstrengung, die das Kohlenstoffbudget beachtet und dem strengen Sorgfaltsmaßstab gerecht wird, stellt die Gewährung der Subventionen und somit das KVBG in seiner Gesamtheit jedenfalls nicht dar.

Unter dem Gesichtspunkt des völkerrechtlich verbindlichen Gebots der „größtmöglichen Anstrengung“ erscheint zudem das Stimmverhalten Deutschlands im Rat der Europäischen Union problematisch. Diese völkerrechtliche Pflicht bezieht sich nicht nur auf eigene Gesetzgebung und Regulierung. Auch das Abstimmungsverhalten der Regierungsvertreter*innen ist völkerrechtlich relevant.⁴⁸ Denn diese vertreten nach Art. 16 Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) die Mitgliedsstaaten selbst.⁴⁹ Soweit Deutschland im EU-Rat für Maßnahmen stimmt, die Deregulierung von Emissionen durch private Akteure zum Gegenstand haben oder zu Verzögerungen solcher Regulierungen führt, kann dies schwerlich als „größtmögliche Anstrengung“ bei der Regulierung von privatem Handeln gesehen werden. Hierzu zählt etwa die Verschiebung der Einführung des ETS-2 auf 2028, die Abschaffung der Pflicht für Unternehmen, einen Klimatransformationsplans mit Reduktionszielen vorzulegen (ursprünglich in der Richtlinie zur Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Bereich Nachhaltigkeit (CSDDD) enthalten) oder eine potentielle Abschwächung der CO₂-Grenzwerte für Fahrzeuge.

Ein weiteres Beispiel zur Deregulierung, die sich als völkerrechtswidrig erweisen könnte, ist das geplante Gebäudemodernisierungsgesetz (GMG) – jedenfalls wenn die im Regierungsentwurf⁵⁰ enthaltenen Änderungen tatsächlich so umgesetzt würden. Ein wesentlicher Bestandteil ist die Streichung der 65-Prozent-Regel, der Wegfall des Betriebsverbots für fossile Heizungen ab 2045 und anderer Anforderungen an Heizungsanlagen. Nach aller Voraussicht liegt hierin eine Deregulierung, die zu mehr Emissionen durch Private führen wird. Denn diese Änderung führt laut Umweltbundesamt zu einem deutlichen Anstieg des Anteils an Gebäuden mit klimafreundlicheren Heiztechnologien in Gebäuden.

⁴⁴ IGH, Klimagutachten (Fn. 1), Rn. 138.

⁴⁵ Die Kosten von Strom aus Braunkohle liegen deutlich über dem aus anderen Energieträgern, vgl. Studie „Was Braunkohle wirklich kostet“ des FÖS, 2023, abrufbar unter https://foes.de/de-de/publikationen/publikation?tx_foespublications_listpublications%5Baction%5D=show&tx_foespublications_listpublications%5Bcontroller%5D=Publication&tx_foespublications_listpublications%5Bpublication%5D=352&cHash=c13b277fb408f3bfbd1757f3aa084c6 (30.04.2026).

⁴⁶ Vgl. Gutachten „Kein Geld für alte Braunkohlekraftwerke“ von ClientEarth, 2019, abrufbar unter <https://www.clientearth.de/aktuelles/ressourcen/rechtsgutachten-kein-geld-fuer-alte-braunkohlekraftwerke/> (20.05.2026).

⁴⁷ IGH, Klimagutachten (Fn. 1), Rn. 427.

⁴⁸ Vgl. *Yearbook of the International Law Commission, 2011*, Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries, Art. 58, Rn. 5.

⁴⁹ Vgl. Calliess/Ruffert/*Calliess* EU-Vertrag (Lissabon) Art. 16, Rn. 8.

⁵⁰ Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes, zur Änderung des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften im Wärmebereich, abrufbar unter https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/entwurf-geg.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (18.05.2026).

Ohne diese Regelung wäre mit einem erheblichen Anstieg der THG-Emissionen zu rechnen.⁵¹ Die Abschaffung von Bestimmungen, die zu weniger THG-Emissionen führen, ist offensichtlich keine Regulierung, die den Sorgfaltspflichten und dem Grundsatz der „größtmöglichen Anstrengungen“ genügt – sie wäre völkerrechtswidrig.

Die weitere Förderung, Genehmigung und Subventionierung fossiler Brennstoffe in Deutschland erweist sich bei Zugrundelegung der dargestellten Maßstäbe ebenso als völkerrechtswidrig. Da das deutsche Emissionsrestbudget zur Erreichung des verbindlichen 1,5-Grad-Ziels nach den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen aufgebraucht ist, erscheint es ausgeschlossen, dass solche Aktivitäten noch mit der völkerrechtlichen Sorgfaltspflicht vereinbar sind. Als Konsequenz müssten eine Vielzahl von Regelungen und Vorhaben umgehend angepasst oder eingestellt werden. Hierzu zählen insbesondere sämtliche Subventionierungen der fossilen Industrie, der fortdauernde Kohleabbau, Genehmigung von Gasbohrungen (z.B. in der Nordsee) und der mögliche Bau neuer fossiler Infrastruktur wie Gaskraftwerke und LNG-Projekte.

3 FAZIT

So bahnbrechend das Klimagutachten des IGH gemeinhin wahrgenommen wird, so logisch und selbstverständlich sind im Grunde seine Kernaussagen: umfassender, effektiver und am 1,5-Grad-Ziel ausgerichteter Klimaschutz ist völkerrechtliche Pflicht und für alle Staaten verbindlich. Wenn Deutschland sich weiterhin als Verfechter einer regelbasierten Weltordnung geben möchte, muss es die Vorgaben des höchsten Gerichts der Vereinten Nationen ernst nehmen und zum Leitstern seiner Politik machen. Die dem Klimagutachten zugrunde liegenden Erkenntnisse sind keineswegs neu, sondern schon seit Langem im Schrifttum vorhanden und von der Zivilgesellschaft hochgehalten. Zahlreiche Gerichte haben – auch in Deutschland – zuvor bereits bestätigt, dass effektiver Klimaschutz rechtlich geboten ist und sich an wissenschaftlichen Erkenntnissen orientieren muss. Vor diesem Hintergrund sind die aktuellen Maßnahmen der Deregulierung und Absenkung des Klimaschutzniveaus alarmierend. Sie bringen nicht nur die natürliche Lebensgrundlage der Menschheit in Gefahr, sondern auch den Stellenwert der internationalen Rechtsordnung weiter ins Wanken.

Das Klimagutachten des IGH liefert nicht nur eine Argumentationsgrundlage für die Zivilgesellschaft und Rechtswissenschaft, sondern ist auch eine Chance für die gerichtliche Durchsetzung von Klimaschutz in Deutschland. Nach dem Grundgesetz ist das Völkerrecht im Wesentlichen verbindlicher Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung. Gerichte haben es bei ihren Entscheidungen zu beachten. Bereits 2021 hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass das Völkerrecht maßgebend für die Auslegung der verfassungsrechtlichen Pflicht zum Klimaschutz ist. Es bleibt abzuwarten, wie die Vorgaben in den derzeit anhängigen Verfassungsbeschwerden vom Bundesverfassungsgericht und von zahlreichen anderen Gerichten rezipiert und ihnen so Wirksamkeit verschafft wird.

4 GREEN LEGAL IMPACT GERMANY E.V.

*Green Legal Impact Germany e.V. (GLI) setzt sich für eine Welt ein, in der die Zivilgesellschaft die Möglichkeiten des Rechts demokratisch nutzt und Umwelt-, Naturschutz und Menschenrechte dadurch gestärkt werden. GLI stärkt das Recht als strategisches Mittel für den Umweltschutz, bietet eine Plattform für die Vernetzung von juristischen Expert*innen und die fachliche Unterstützung der Zivilgesellschaft, und berät kleine und große Verbände zu juristischen Strategien.*

⁵¹ Förster et al., Treibhausgas-Projektionen 2025 für Deutschland (Projektionsbericht 2025), S. 180, 183, abrufbar unter www.umweltbundesamt.de/publikationen/treibhausgas-projektionen-2025-fuer-deutschland (05.06.2026).

Impressum

© GLI, Mai 2026

Dieses Kurzgutachten basiert auf einer rechtlichen Einschätzung, welches die Erstautor*innen im Rahmen des Green Legal Lab 2025 für World's Youth for Climate Justice erstellt hatten.

Herausgeber:

Green Legal Impact Germany e.V.
Greifswalder Str. 4 | D-10405 Berlin

V.i.S.d.P.: Henrike Lindemann

Green Legal Impact Germany e.V. (GLI) ist ein gemeinnütziger Verein. Er ist eingetragen beim Amtsgericht Charlottenburg, VR 38354 B.

Erstautor*innen:

Pia Faist, Melina Forêt, Yola Kretschmann, Kathrin Müller, Lisa Palmen, Andreas Straub

Zweitautor*innen:

Jonathan Sommer, Valentine Zheng

Alle Autor*innen bedanken sich für die wertvollen Beiträge von Henrike Büniger (World's Youth for Climate Justice), Dr. Verena Kahl (Universität Hamburg), und Simon Simanovski (Rechtsanwälte Günther), die die rechtliche Hintergrundarbeit im Rahmen des Green Legal Lab 2025 betreut hatten.

Haftungsausschluss:

Die in dieser Broschüre enthaltenen Angaben und Informationen sind nach bestem Wissen erhoben, geprüft und zusammengestellt. Eine Haftung für unvollständige oder unrichtige Angaben, Informationen und Empfehlungen ist ausgeschlossen, sofern diese nicht grob fahrlässig oder vorsätzlich verbreitet wurden.

Interessensvertretung:

GLI ist als Interessenvertreter im Lobbyregister des Deutschen Bundestages unter der Registernummer [R003270](#) eingetragen und betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.