

# Fleisch auf dem Verhandlungstisch – Die Tierhaltung im völkerrechtlichen Klimaschutzsystem des Pariser Abkommens

Finn Wilhelm Julius Preiss\*  
Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht,  
Heidelberg, Deutschland/Germany  
*preiss@mpil.de; finnprei@gmail.com*

Abstract	292
Keywords	292
I. Einleitung	293
II. Tierhaltung, Klimaschutz und staatliche Maßnahmen	294
1. Zusammenhang von Tierhaltung und Klimawandel	294
2. Tierhaltungsbezogene Klimaschutzmaßnahmen	297
a) Business-As-Usual-Strategie	297
b) Transformative Strategie, insbesondere Abkehr vom „Agricultural Exceptionalism“	297
III. Pariser Abkommen	299
1. Reduktion tierhaltungsbezogener Emissionen	300
2. Abbau von Subventionen für die Tierhaltung	302
3. Gemeinsame Entwicklung und Austausch klimafreundlicher Technologien	303
4. Ernährungssicherheit	303
5. Zwischenbilanz	305
IV. Nationally Determined Contributions	306
1. Quantitative Analyse und Bewertung	307
2. Qualitative Analyse und Bewertung	308
3. Zwischenbilanz	309
V. Übereinkünfte auf UN-Klimakonferenzen nach dem Pariser Abkommen	310
1. Global Methane Pledge	310
2. Glasgow Leaders’ Declaration on Forests and Land Use	312
3. Global Forest Finance Pledge	313
4. Agriculture Breakthrough	314
5. COP-Entscheidung Outcome of the First Global Stocktake	315
6. COP28 UAE Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems and Climate Action	317
7. Zwischenbilanz	318
VI. Bilanz und Ausblick	320
1. Pariser Abkommen als adäquater, aber unzureichend ausgefüllter Rahmen für tierhaltungsbezogenen Klimaschutz	320
2. Bedeutung eines globalen Tierschutzrechts für den Klimaschutz	321

\* Der Autor ist als wissenschaftliche Hilfskraft am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht tätig. Der Beitrag berücksichtigt aktuelle Entwicklungen bis Juni 2024. Der Autor dankt den anonymen Peer Reviewern, Prof. Dr. Anne Peters, Dr. Robert Stendel sowie Nils Winter für wertvolle Anmerkungen.

Summary: Meat on the Negotiating Table – Animal Agriculture in the International Climate Protection System of the Paris Agreement  
Keywords

323

324

## Abstract

Dieser Beitrag analysiert, welche Vorgaben das völkerrechtliche Klimaschutzesystem des Pariser Abkommens (PA) für Klimaschutzmaßnahmen in der Tierhaltung macht. Entsprechend seines Charakters als Rahmenordnung enthält das Pariser Abkommen diesbezüglich verschiedene implizite und sehr allgemeine Pflichten. Etwa impliziert die Verpflichtung zu ehrgeizigen Maßnahmen zugunsten des Temperaturziels des Pariser Abkommens gem. Art. 2 Abs. 1 lit. a; Art. 3 S. 1; Art. 4 Abs. 2 PA auch eine Pflicht zu Klimaschutzmaßnahmen in der Tierhaltung. Der durch das Abkommen geschaffene Rahmen wurde durch die Nationally Determined Contributions und Übereinkommen auf weiteren Vertragsstaatenkonferenzen jedoch unzureichend ausgefüllt. Der Umfang, in dem die Vertragsstaaten die Tierhaltung in ihren Nationally Determined Contributions adressieren, ist sowohl quantitativ als auch qualitativ für eine Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter 2°C unzureichend. In den auf Vertragsstaatenkonferenzen des Pariser Abkommens verabschiedeten Übereinkünften findet sich die auch auf nationaler Ebene auftauchende Tendenz wieder, die Tierhaltung aus Klimaschutzbemühungen von vorneherein auszunehmen oder bei tierhaltungsbezogenen Klimaschutzmaßnahmen nur auf Innovationen und Anreize zu setzen. Der Beitrag wirbt für ein globales Tierschutzrecht als Mittel tierhaltungsbezogenen Klimaschutzes und als Gegengewicht zu lauter werdenden Rufen nach Effizienzsteigerungen in der Tierhaltung.

## Keywords

Tierhaltung – Klimaschutz – Pariser Abkommen – Umweltvölkerrecht – Agricultural Exceptionalism

## I. Einleitung

Im November und Dezember 2023 fand die 28. Conference of Parties (COP) des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) in Dubai statt. Hier fielen die Lobbyorganisationen der Tierhaltung durch eine bisher ungekannt starke Präsenz auf. Mit 120 Delegierten waren dreimal so viele Interessenvertreter der Fleisch- und Milchindustrie anwesend wie noch bei der COP27 in Scharm El-Scheich.<sup>1</sup> Betrachtet man die Bedeutung der Tierhaltung für den menschengemachten Klimawandel, erklärt sich das hohe Interesse der Tierhaltungslobby an den Gesprächen auf der Klimakonferenz. In ihren aktuellen Daten schreibt die Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) der Tierhaltung mit ca. 6,2 Gigatonnen Kohlenstoffdioxidäquivalenten einen Anteil von 12 % an den jährlichen Treibhausgasemissionen der Menschheit zu.<sup>2</sup> Für eine wirksame Begrenzung des Klimawandels wäre es entscheidend, diese Emissionen zu verringern.

Auch wenn Klimaschutzmaßnahmen typischerweise auf nationaler Ebene getroffen werden, ist das Völkerrecht für ein kooperatives und koordiniertes Vorgehen der Staaten beim Ergreifen dieser Maßnahmen entscheidend. Das neben der UNFCCC<sup>3</sup> wichtigste völkerrechtliche Übereinkommen zum globalen Klimaschutz ist heute das Pariser Abkommen.<sup>4</sup> Angesichts der großen Bedeutung der Tierhaltung für die Treibhausgasemissionen der Menschheit untersucht dieser Beitrag, wie sich das durch das Pariser Ab-

<sup>1</sup> Rachel Sherrington, Clare Carlile und Hazel Healy, 'Big Meat and Dairy Lobbyists Turn Out in Record Numbers at Cop28', The Guardian v. 9. Dezember 2023, <<https://www.theguardian.com/environment/2023/dec/09/big-meat-dairy-lobbyists-turn-out-record-numbers-cop28>>, zuletzt besucht 6. März 2025.

<sup>2</sup> FAO, Pathways Towards Lower Emissions: A Global Assessment of the Greenhouse Gas Emissions and Mitigation Options from Livestock Agrifood Systems, FAO 2023, 4; die dort genannten Zahlen basieren auf FAO, GLEAM 3.0 Global Emissions from Livestock in 2015, FAO 2022, <[https://foodandagricultureorganization.shinyapps.io/GLEAMV3\\_Public/](https://foodandagricultureorganization.shinyapps.io/GLEAMV3_Public/)>, zuletzt besucht 6. März 2025. Die genaue Höhe des Beitrags der Tierhaltung zum Klimawandel ist umstritten. Einen guten Überblick über die verschiedenen Schätzungen und die Gründe für deren Auseinanderfallen liefern Dan Blaustein-Rejto und Chris Gambino, 'Livestock Don't Contribute 14.5 % of Global Greenhouse Gas Emissions', The Breakthrough Institute, 20. März 2023, <<https://thebreakthrough.org/issues/food-agriculture-environment/livestock-dont-contribute-14-5-of-global-greenhouse-gas-emissions#fn-1>>, zuletzt besucht 6. März 2025, denen zufolge die meisten gängigen Einschätzungen von einem Anteil zwischen 10 und 20 % ausgehen.

<sup>3</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change v. 09. Mai 1992, UNTS 1771, 107.

<sup>4</sup> Paris Agreement v. 12. Oktober 2015, UNTS 3156, 79.

kommen und seine Vertragsstaatenkonferenzen<sup>5</sup> geschaffene völkerrechtliche Klimaschutzsystem zur Tierhaltung verhält. Er betrachtet zunächst, worauf genau die hohen Treibhausgasemissionen der Tierhaltung zurückzuführen sind und welche Klimaschutzmaßnahmen Staaten in der Tierhaltung überhaupt zur Verfügung stehen (II.). Anschließend wird in den Blick genommen, welche Vorgaben das Pariser Abkommen für staatliche Klimaschutzmaßnahmen in der Tierhaltung trifft (III.). Daraufhin untersucht der Beitrag, wie der vom Pariser Abkommen vorgegebene Rahmen durch die Nationally Determined Contributions (NDCs) (IV.) und durch Übereinkommen auf Vertragsstaatenkonferenzen des Pariser Abkommens (V.) ausgefüllt wurde. In der abschließenden Bilanz wird für ein globales Tierschutzrecht als Mittel tierhaltungsbezogenen Klimaschutzes und als Gegengewicht zu lauter werdenden Rufen nach Effizienzsteigerungen in der Tierhaltung geworben (VI.).

## II. Tierhaltung, Klimaschutz und staatliche Maßnahmen

### 1. Zusammenhang von Tierhaltung und Klimawandel

Die große Bedeutung der Tierhaltung für den menschengemachten Klimawandel lässt sich vor allem auf folgende Faktoren zurückführen:

Ein Großteil der tierhaltungsbezogenen Emissionen entfällt auf die Produktion und den Transport von Tierfutter (vgl. die grünen Flächen der Abbildung).<sup>6</sup> Etwa 77 % der globalen Ackerflächen werden für den Anbau von Tierfutter verwendet.<sup>7</sup> Ein Teil dieser Agrarflächen wurde und wird weiterhin aus Kohlenstoffsenken wie Mooren oder Wäldern geschaffen, wodurch gebundene Treibhausgase frei werden. Ein weiterer Faktor ist, dass beim Ausbringen von Kunstdünger und Gülle auf die Futteräcker Lachgas entsteht. Zudem fallen der Transport des Futters und die Emissionen für die Produktion von landwirtschaftlichen Hilfsmitteln wie Pestiziden ins Gewicht.<sup>8</sup>

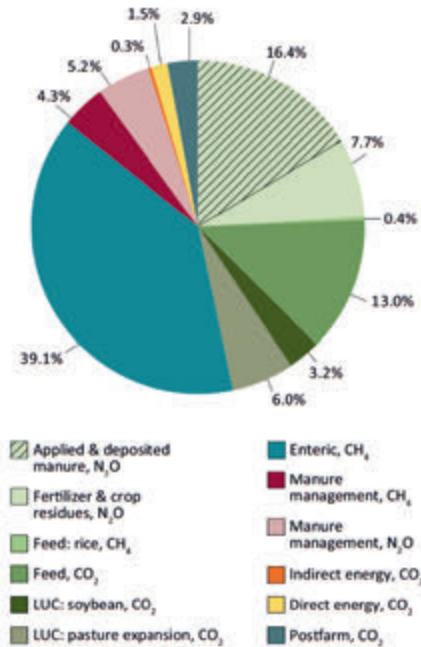
<sup>5</sup> Gem. Art. 1 S. 2 lit. b und Art. 16 Abs. 1 PA dienen die Vertragsstaatenkonferenzen des UNFCCC, d. h. die UN-Klimakonferenzen, auch als Vertragsstaatenkonferenzen des Pariser Abkommens. Daher werden die drei Begriffe hier gleichbedeutend verwendet.

<sup>6</sup> Jeroen Dijkman, Alessandra Falcucci, Pierre Gerber u. a., *Tackling Climate Change Through Livestock – A Global Assessment of Emissions and Mitigation Opportunities* (FAO 2013), 17.

<sup>7</sup> Wissenschaftliche Dienste, Ernährungssicherheit und Tierhaltung WD 5 3000 068/22, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2022, 14.

<sup>8</sup> Dijkman, Falcucci, Gerber u. a. (Fn. 6), 20.

FIGURE 4. Global emissions from livestock supply chains by category of emissions



Dijkman, Falcucci, Gerber u.a. (Fn. 6), 17. Source: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Reproduced with permission.

Durch Verdauungsprozesse von Wiederkäuern freigesetztes Methan macht einen weiteren großen Teil der Tierhaltungsemissionen aus (vgl. die blaue Fläche der Abbildung).<sup>9</sup> Es entsteht bei der enterischen Fermentation. Im Pansen von Wiederkäuern zersetzen Mikroben unter Luftabschluss Cellulose in verdaubare Bestandteile. Hierbei wird Methan frei.<sup>10</sup> Unter anderem wegen der enterischen Fermentation hat Fleisch von Wiederkäuern wie Rindern einen höheren Treibhausgasfußabdruck je Kilogramm als solches von Nicht-Wiederkäuern wie Schweinen oder Hühnern.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Dijkman, Falcucci, Gerber u. a. (Fn. 6), 17.

<sup>10</sup> Jens Hürdler, Methanminderung für kosteneffizienten Klimaschutz in der Landwirtschaft (Deutsche Umwelthilfe 2018), 4 f.

<sup>11</sup> Jessica Bellarby, Adrian Leip und Jan Lesschen, 'Livestock Greenhouse Gas Emissions and Mitigation Potential in Europe', *Global Change Biology* 19 (2013), 3-18 (5); siehe auch Dijkman, Falcucci, Gerber u. a. (Fn. 6), 16.

Weiterhin fallen bei der Güllelagerung und -verarbeitung erhebliche Emissionen an (vgl. die rote und die rosafarbene Fläche der Abbildung).<sup>12</sup> Die rund 39 Milliarden Hühner, Rinder, Schweine, Schafe, Enten und Ziegen weltweit<sup>13</sup> produzieren große Mengen an Fäkalien. Bei der Aufbewahrung dieser Fäkalien und der Verwendung als Dünger entstehen Methan und Lachgas.<sup>14</sup>

Neben den genannten Faktoren ist zu berücksichtigen, dass durch die Tierhaltung nicht nur laufend Emissionen entstehen, sondern auch ein großes Senkpotenzial für Kohlenstoffdioxid verloren geht. Würde sich die gegenwärtige Weltbevölkerung vegan ernähren, könnten auf der freiwerdenden Fläche durch eine Wiederherstellung natürlicher Ökosysteme 358-743 Gigatonnen Kohlenstoffdioxid gebunden werden.<sup>15</sup> Ausgehend von dem durch den Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) im sechsten Sachstandsbericht ermittelten Emissionsbudget kann die Menschheit ab 2023 noch etwa 380 Gigatonnen Kohlenstoffdioxidäquivalente emittieren, um mit 50 % Wahrscheinlichkeit die Erderwärmung auf 1,5°C zu begrenzen.<sup>16</sup> Dies verdeutlicht, um welche Dimensionen es bei den durch die Tierhaltung verlorenen Kohlenstoffsinken geht. Insgesamt ist die Tierhaltung einer der Hauptverursacher des menschengemachten Klimawandels. Ihre Bedeutung könnte sich in Zukunft noch vergrößern, da sich wegen der steigenden Nachfrage im globalen Süden der weltweite Konsum von Tierprodukten bis 2050 um bis zu 70 % erhöhen wird.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Dijkmann, Falcucci, Gerber u. a. (Fn. 6), 17.

<sup>13</sup> Statistisches Bundesamt, Globale Tierhaltung, Fleischproduktion und Fleischkonsum, Statistisches Bundesamt 2021, <[https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Internationales/Thema/landwirtschaft-fischerei/tierhaltung-fleischkonsum/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Internationales/Thema/landwirtschaft-fischerei/tierhaltung-fleischkonsum/_inhalt.html)>, zuletzt besucht 6. März 2025.

<sup>14</sup> Julián Rivera und Julian Chará, 'CH<sub>4</sub> and N<sub>2</sub>O Emissions from Cattle Excreta: A Review of Main Drivers and Mitigation Strategies in Grazing Systems', *Frontiers in Sustainable Food Systems* 5 (2021), 657936 (2, 4 f.); Douglas Kysar und Jonathan Lovvorn, 'Climate Change and Animal Production' in: Anne Peters, Kirsten Stilt und Saskia Stucki (Hrsg.), *Oxford Handbook of Global Animal Law* (Oxford University Press 2025) (noch nicht erschienen).

<sup>15</sup> Matthew Hayek, Helen Harwatt, William Ripple und Nathaniel Mueller, 'The Carbon Opportunity Cost of Animal-Sourced Food Production on Land', *Nature Sustainability* 4 (2021), 21-24 (21).

<sup>16</sup> Pierre Friedlingstein, Michael O'Sullivan, Matthew Jones u. a., 'Global Carbon Budget 2022', *Earth System Science Data* 14 (2022), 4811-4900 (4847). Teilweise wird am sechsten Sachstandsbericht kritisiert, der IPCC gehe von zu großzügigen Emissionsbudgets aus, siehe hierzu etwa: Felix Ekardt, Marie Bärenwaldt und Katharine Heyl, 'The Paris Target, Human Rights, and IPCC Weaknesses: Legal Arguments in Favour of Smaller Carbon Budgets', *MDPI Environments* 9 (2022), 112 (1 ff.). Zahlen über Emissionsbudgets sind immer mit gewissen Unsicherheiten behaftet. Hier dienen sie lediglich dazu, die Dimensionen der Klimafolgen der Tierhaltung zu verdeutlichen.

<sup>17</sup> Justi Corti Varela, 'CAFOs: Climate Change, Livestock Production and the Law' in: Cinzia Caporale, Ilja Pavone und Maria Pia Ragionieri (Hrsg.), *How Food Law Can Balance Health, Environment and Animal Welfare* (Wolters Kluwer 2022), 233-251 (234).

## 2. Tierhaltungsbezogene Klimaschutzmaßnahmen

Angesichts der großen Bedeutung der Tierhaltung für den Klimawandel sollte wirksamer Klimaschutz eine Reduktion von Tierhaltungsemissionen einschließen. Um zu ermitteln, inwiefern das durch das Pariser Abkommen geschaffene völkerrechtliche Klimaschutzesystem tierhaltungsbezogene Klimaschutzmaßnahmen gebietet, muss zunächst kurz betrachtet werden, welche Maßnahmen Staaten zur Emissionsreduktion in der Tierhaltung überhaupt ergreifen könnten.

### a) Business-As-Usual-Strategie

Um tierhaltungsbezogene Emissionen zu mindern, können Staaten im Sinne einer Business-As-Usual-Strategie auf wenig einschneidende Maßnahmen setzen. Dies umfasst die Anwendung klimafreundlicher Technologien und Bewirtschaftungsformen sowie Effizienzsteigerungen.<sup>18</sup> Emissionsmindernde Technologien in der Tierhaltung sind etwa Zusatzstoffe im Futtermittel, die die Methanemissionen von Wiederkäuern senken,<sup>19</sup> oder Methan-Auffangmechanismen in Güllelagern.<sup>20</sup> Eine klimaschützende Bewirtschaftungsform in der Tierhaltung ist beispielsweise das Pflanzen kohlenstoffdioxidbindender Bäume auf Weideland (Agroforstwirtschaft).<sup>21</sup> Die Entwicklung und der Einsatz derartiger Technologien sowie Bewirtschaftungsformen könnte staatlich subventioniert und/oder vorgeschrieben werden.

### b) Transformative Strategie, insbesondere Abkehr vom „Agricultural Exceptionalism“

Alternativ könnten Staaten im Sinne einer transformativen Strategie auf einschneidendere Maßnahmen setzen.<sup>22</sup> Sie könnten die gesetzlichen und finanziellen Privilegien, die gegenwärtig der Tierhaltung gewährt werden, abbauen. Allein in Deutschland erhält die Tierhaltung pro Jahr 13,2 Milliarden Euro direkte oder indirekte finanzielle Förderung durch den Staat. Zum

<sup>18</sup> Orientiert an: Kysar und Lovvorn (Fn. 14); IPCC, Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC 2022, 1285.

<sup>19</sup> Valiollah Palangi und Maximilian Lackner, 'Management of Enteric Methane Emissions in Ruminants Using Feed Additives: A Review', MDPI Animals 12 (2022), 3452 (1 ff.).

<sup>20</sup> Shahid Abbasi, Tasneem Abbasi, Syed Tauseef und Mani Premalatha, 'Methane Capture from Livestock Manure', Journal of Environmental Management 117 (2013), 187-207 (189 f.).

<sup>21</sup> Ramachandran Nairl, Mohan Kumar und Vimala Nair, 'Agroforestry as a Strategy for Carbon Sequestration', Journal of Plant Nutrition and Soil Science 172 (2009), 10-23 (11).

<sup>22</sup> Orientiert an: Kysar und Lovvorn (Fn. 14); IPCC (Fn. 18), 1285.

Beispiel wird der Anbau von Tierfuttermitteln durch die flächengebundenen Direktzahlungen der Agrarpolitik der Europäischen Union (EU) in Deutschland mit 2,85 Milliarden Euro jährlich subventioniert.<sup>23</sup> In den USA ist die Tierhaltung im Arbeits-, Umweltschutz- und Tierschutzrecht weitreichend privilegiert.<sup>24</sup> Die finanzielle und gesetzliche Privilegierung der Tierhaltung bettet sich in den größeren Kontext ein, dass Staaten der Landwirtschaft im Allgemeinen viele Vorteile einräumen. Sie gewähren ihr regulatorische Ausnahmen, Subventionen und die Erlaubnis, Kosten für Umweltschäden bis zur Verneinung des „Polluter-Pays-Prinzip“ zu externalisieren. Dieses System aus Privilegien wird teilweise als „Agricultural Exceptionalism“ bezeichnet.<sup>25</sup> Die Beseitigung derartiger Privilegien für die Intensivtierhaltung wäre ein wichtiger Schritt zur Senkung tierhaltungsbezogener Emissionen. Die Preise für Tierprodukte würden steigen und damit einhergehend der Konsum sinken.<sup>26</sup> Daran anknüpfend könnten Staaten das Ordnungsrecht verschärfen. Beispielsweise könnte man den Tierbesatz je Fläche in landwirtschaftlichen Betrieben in Gestalt einer Flächenbindung deckeln oder die Umwandlung bestimmter Naturgebiete zu Weideflächen untersagen.<sup>27</sup>

Eine weitere zu einer transformativen Strategie zählende Maßnahme ist, Treibhausgasemissionen der Tierhaltung zu bepreisen.<sup>28</sup> Dies könnte die Wirkung erzielen, dass infolge des Preisanstiegs die Verbraucher weniger Tierprodukte verzehren und die Produzenten Maßnahmen treffen, um Treibhausgasemissionen zu vermeiden. Bislang sparen bestehende Bepreisungssysteme typischerwei-

<sup>23</sup> Alexandra Dannenberg, Friedrich Kirsch, Lisa Knoke u. a., *Milliarden für die Tierindustrie* (Bündnis Gemeinsam gegen die Tierindustrie 2021), 10.

<sup>24</sup> David Cassuto, *The CAFO Hothouse: Climate Change, Industrial Agriculture and the Law*, Animals and Society Institute 2010, 15-17; Charlotte Blattner und Odile Ammann, 'Agricultural Exceptionalism and Industrial Animal Food Production: Exploring the Human Rights Nexus', *Journal of Food Law & Policy* 15 (2019), 92-151 (101 f.); Guadalupe Luna, 'An Infinite Distance? Agricultural Exceptionalism and Agricultural Labor', *University of Pennsylvania Journal of Business Law* 1 (1999), 487-510 (489); Kysar und Lovvorn (Fn. 14).

<sup>25</sup> Bradley Finney, 'Agricultural Law Stifles Innovation and Competition', *Ala. L. Rev.* 72 (2021), 785-838 (787); Ryan Levandovski, 'Polluting 'til the Cows Come Home: How Agricultural Exceptionalism Allows CAFOs Free Range for Climate Harm', *The Georgetown Environmental Law Review* 33 (2020), 151-171 (153); Blattner und Ammann (Fn. 24), 101 f.; Luna (Fn. 24), 489; speziell zu Agricultural Exceptionalism im Klimaschutz Alexander Zahar, 'Agricultural Exceptionalism in the Climate Change Treaties', *Transnational Environmental Law* 12 (2023), 42-70.

<sup>26</sup> Kysar und Lovvorn (Fn. 14).

<sup>27</sup> Ekkehard Hofmann, 'Landwirtschaft und Klimaschutz aus deutscher Sicht – Rechtliche Herausforderungen angesichts sich schließender Zeitfenster', *NVwZ* 38 (2019), 1145-1151 (1148-1151); Felix Ekardt, Beatrice Garske, Jessica Stubenrauch u. a., 'Land Use, Livestock, Quantity Governance, and Economic Instruments – Sustainability Beyond Big Livestock Herds and Fossil Fuels', *MDPI Sustainability* 12 (2020), 2058 (14 f.).

<sup>28</sup> Hofmann (Fn. 27), 1147 f.



se die Tierhaltung aus.<sup>29</sup> Neuseeland will ab 2025 als erstes Land der Welt die Tierhaltung in ein Emissionshandelssystem eingliedern.<sup>30</sup> Allgemein kann konstatiert werden, dass Staaten, um die Landwirtschaft und Tierhaltung ökologischer zu gestalten, tendenziell lieber auf Anreize durch Subventionen als auf Bepreisungen oder strengere Vorgaben setzen. Ganz im Sinne des allgemeinen „Agricultural Exceptionalism“ herrscht damit für die Tierhaltung statt eines „Polluter-Pays-Ansatzes“ eine Herangehensweise vor, die man zynisch als „Pay-The-Polluter“ bezeichnen könnte.<sup>31</sup> Dies ist bedenklich. Klimaschutzsubventionen sind in der Regel weniger kosteneffizient als ein marktorientierter Emissionspreis und machen somit die ökologische Transformation der Landwirtschaft teurer als nötig für die Gesellschaft.<sup>32</sup> Zudem ist die bloße Subventionierung klimafreundlicher Produktionsweisen anders als etwa eine Flächenbindung oder höhere Preise für Tierprodukte ungeeignet, die Größe der Nutztierbestände und den Konsum von Tierprodukten quantitativ zu verringern.<sup>33</sup> Hierin liegt aber gerade ein großes Potenzial für die Emissionsreduktion.<sup>34</sup>

### III. Pariser Abkommen

Nachdem deutlich gemacht wurde, inwiefern die Tierhaltung den Klimawandel beeinflusst und welche Handlungsoptionen den Staaten zur Verfügung stehen, stellt sich die Frage, in welchem Umfang das Pariser Abkommen seine Vertragsparteien zum Ergreifen dieser Handlungsoptionen verpflichtet. Sucht man nach tierhaltungsbezogenen Verpflichtungen, fällt auf, dass im Pariser Abkommen die Worte „Landwirtschaft“ und „Tierhaltung“ kein einziges Mal vorkommen.<sup>35</sup> Folglich enthält das Pariser Abkommen keine explizit, möglicherweise aber implizit tierhaltungsbezogenen Verpflichtungen.

<sup>29</sup> Ekardt, Garske, Stubenrauch u. a. (Fn. 27), 8 f.; Kysar und Lovvorn (Fn. 14).

<sup>30</sup> Helena Wright, *Aligning Agricultural Finance with the Paris Agreement: Implications for Public and Private Finance* (FAIRR Initiative 2021), 6.

<sup>31</sup> Vgl. David Blandford, 'Climate Change Policies for Agriculture and WTO Agreements' in: Joseph McMahon und Melaku Gebeye Desta (Hrsg.), *Research Handbook on the WTO Agriculture Agreement* (Edward Elgar Publishing 2012), 223-249 (226).

<sup>32</sup> Lawrence Goulder und Ian Perry, 'Instrument Choice in Environmental Policy', *Review of Environmental Economics and Policy* 2 (2008), 152-174 (155-157); Felix Ekardt, Katharine Heyl, Paula Roos und Lennard Sund, 'Potentials and Limitations of Subsidies in Sustainability Governance: The Example of Agriculture', *MDPI Sustainability* 14 (2022), 15859, (18).

<sup>33</sup> Ekardt, Garske, Stubenrauch u. a. (Fn. 27), 8.

<sup>34</sup> IPCC (Fn. 18), 1285; Ekardt, Garske, Stubenrauch u. a. (Fn. 27), 8.

<sup>35</sup> Vgl. Jonathan Verschuuren, 'The Paris Agreement on Climate Change: Agriculture and Food Security', *European Journal of Risk Regulation* 7 (2016), 54-57 (56); Jonathan Verschuuren, 'Climate Change and Agriculture Under the United Nations Framework Convention on Climate Change and Related Documents' in: Mary Jane Angelo und Anél du Plessis (Hrsg.), *Research Handbook on Climate Change and Agricultural Law* (Edward Elgar Publishing 2017), 21-46 (43 f.).

## 1. Reduktion tierhaltungsbezogener Emissionen

Zunächst soll geprüft werden, ob das Pariser Abkommen seine Vertragsstaaten überhaupt zur Emissionsreduktion in der Tierhaltung verpflichtet. Art. 2 Abs. 1 lit. a PA erklärt es zum Ziel des Abkommens, dass die Erderwärmung auf deutlich unter 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau begrenzt wird. Es ist zu beachten, dass Art. 2 Abs. 1 lit. a PA mit dem Ausdruck „deutlich unter 2°C“ keine Begrenzung auf nur 2°C, sondern eher auf einen Wert um 1,8°C verlangt.<sup>36</sup> Ferner will das Abkommen ausweislich seines Wortlauts in Art. 2 Abs. 1 lit. a PA nicht bloß, dass eine Beschränkung auf 2°C vorgenommen wird, sondern auch, dass Anstrengungen unternommen werden, um eine Beschränkung auf 1,5°C zu erreichen.<sup>37</sup> Bei naturwissenschaftlichen Unsicherheiten greift das völkergewohnheitsrechtlich geltende sowie über Art. 3 Abs. 3 UNFCCC im Klimavölkerrecht besonders relevante Vorsorgeprinzip. Dieses gebietet, eher von pessimistischen als von optimistischen Szenarien auszugehen.<sup>38</sup> Es gilt als sehr unwahrscheinlich, dass die Erderwärmung ohne Emissionsreduktionen in der Tierhaltung auf 1,5°C oder deutlich unter 2°C begrenzt werden kann.<sup>39</sup> Für das „1,5°C-Ziel“ verdeutlicht dies das folgende Rechenbeispiel: Ausgehend von jährlichen Emissionen der Tierhaltung in Höhe von 6,2 Gigatonnen Kohlenstoffdioxidäquivalenten könnte selbst bei sofortigen Nullemissionen in allen anderen Sektoren die Tierhaltung die für die 50-prozentige Chance auf das „1,5°C-Ziel“ verbleibenden 380 Gigatonnen Kohlenstoffdioxidäquivalente in unter 70 Jahren aufbrauchen.<sup>40</sup> Insbesondere unter Zugrundelegung des Vorsorgeprinzips enthält daher das explizite Temperaturziel des Pariser Abkom-

<sup>36</sup> Felix Ekardt, Julia Wieding und Anika Zorn, 'Paris Agreement, Precautionary Principle and Human Rights: Zero Emissions in Two Decades?', MDPI Sustainability 10 (2018), 2812 (3).

<sup>37</sup> Ekardt, Wieding und Zorn (Fn. 36), 3; Ekardt, Bärenwaldt und Heyl (Fn. 16), 9.

<sup>38</sup> Ekardt, Wieding und Zorn (Fn. 36), 6 f.; Ekardt, Bärenwaldt und Heyl (Fn. 16), 11; siehe auch zum Verhältnis von Vorsorgeprinzip und Due Diligence im Klimavölkerrecht Lavanya Rajamani, 'Due Diligence in International Climate Change Law' in: Heike Krieger, Anne Peters und Leonhard Kreuzer (Hrsg.), *Due Diligence in the International Legal Order* (Oxford University Press 2020), 163-180 (177).

<sup>39</sup> IPCC (Fn. 18), 1285; Inês Azevedo, Michael Clark und Kimberly Colgan, 'Global Food System Emissions Could Preclude Achieving the 1.5° and 2°C Climate Change Targets', Science 370 (2020), 705-708 (705 f.); Ekardt, Garske, Stubenrauch u. a. (Fn. 27), 8; Frederik Hedenus, Stefan Wirsenius und Daniel Johannsson, 'The Importance of Reduced Meat and Dairy Consumption for Meeting Stringent Climate Change Targets', Climate Change 124 (2014), 79-91 (89).

<sup>40</sup> Sowohl bei den 6,2 Gigatonnen als auch bei den 380 Gigatonnen handelt es sich um umstrittene Zahlen (vgl. Fn. 2, 16). Das Rechenbeispiel soll keine jahrgenaue Prognose darstellen, wann die Tierhaltung das Emissionsbudget verbraucht hätte. Es soll lediglich aufzeigen, dass die globale Tierhaltung in ihrer gegenwärtigen Form eine Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5°C mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit unmöglich macht.

mens aus Art. 2 Abs. 1 lit. a PA i. V. m. Art. 3 Abs. 3 UNFCCC das implizite Ziel, dass die Staaten die Tierhaltungsemissionen deutlich reduzieren.<sup>41</sup>

Gem. Art. 3 S. 1 PA sind die einzelnen Vertragsstaaten verpflichtet, zugunsten der in Art. 2 PA genannten Ziele „ehrgeizige Anstrengungen“ zu unternehmen. Dies geschieht gem. Art. 4 Abs. 2 PA in Form von Nationally Determined Contributions (NDCs) und nationalen Klimaschutzmaßnahmen, die bona fide beabsichtigen, die Selbstverpflichtungen aus den NDCs zu erreichen. Diese Pflichten sind ihrer Natur nach grundsätzlich eher Verhaltenspflichten (obligations of conduct) als Erfolgspflichten (obligations of result).<sup>42</sup> Allerdings sind die Pflichten aus Art. 4 Abs. 2 PA mit den in Art. 2 PA genannten und zu erreichenden Zielen verknüpft, was nicht zuletzt auch die Vorschrift des Art. 3 S. 1 PA zeigt.<sup>43</sup> Bei einer Auslegung, die sich gem. Art. 31 Abs. 1 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK)<sup>44</sup> an Treu und Glauben<sup>45</sup> sowie am Ziel und Zweck des Abkommens orientiert, ist daher eine „ehrgeizige Anstrengung“ i. S. d. Art. 3 S. 1; Art. 4 Abs. 2 PA nur, was die Ziele aus Art. 2 PA nicht offensichtlich verfehlt. Da Art. 2 Abs. 1 lit. a PA das implizite Ziel enthält, dass Tierhaltungsemissionen reduziert werden, müssen die Vertragsstaaten gem. Art. 2 Abs. 1 lit. a; Art. 3 S. 1; Art. 4 Abs. 2 PA in ihren NDCs eine deutliche Reduktion von Tierhaltungsemissionen anvisieren und hierzu bona fide Klimaschutzmaßnahmen ergreifen.

Dies wird noch deutlicher im systematischen Zusammenhang der benannten Vorschriften mit den Vorgaben der Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 PA. In Art. 5 PA werden die Vertragsstaaten aufgefordert, Kohlenstoffsinken zu fördern und ihre Wälder zu schützen. Art. 4 Abs. 1 PA erwähnt ebenfalls die Wichtigkeit von Kohlenstoffsinken. Kohlenstoffsinken und Waldschutz kommen als Klimaschutzaspekte insbesondere bei der Tierhaltung zum Tragen, da diese für viele Waldrodungen verantwortlich ist und auf den von der Tierhaltung gegenwärtig beanspruchten Flächen große Mengen Kohlen-

<sup>41</sup> Vgl. zur Landwirtschaft allgemein Jonathan Verschuuren, ‘Stimulating Climate Smart Agriculture Within the Boundaries of International Trade Law’, *Carbon & Climate Law Review* 10 (2016), 177-186 (178).

<sup>42</sup> Daniel Bodansky, Jutta Brunnée und Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law* (Oxford University Press 2017), 231; Lavanya Rajamani, ‘The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations’, *J. Envtl. L.* 28 (2016), 337-358 (354).

<sup>43</sup> Lavanya Rajamani, ‘Article 2.2 and Article 3’ in: Jane Bulmer, Maria Carazo, Meinhard Doelle u. a. (Hrsg.), *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary* (Oxford University Press 2017), 131-140 (138 f.); Till Markus, ‘Klimawandel’ in: Alexander Proelß (Hrsg.), *Internationales Umweltrecht* (2. Aufl., De Gruyter 2022), Rn. 75.

<sup>44</sup> Vienna Convention on the Law of Treaties v. 23. Mai 1969, UNTS 1155, 331.

<sup>45</sup> Verhaltenspflichten in Klimaabkommen fordern von Staaten ein Handeln nach dem Due-Diligence-Maßstab, der wiederum ein Handeln nach gutem Glauben verlangt. Siehe hierzu: Rajamani, ‘Due Diligence’ (Fn. 38), 179.

stoffdioxid gebunden werden könnten.<sup>46</sup> Insoweit zeigen die Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 PA als systematischer „Zusammenhang“ i. S. d. Art. 31 Abs. 1 WVK, dass die Verpflichtung der Staaten aus Art. 2 Abs. 1 lit. a; Art. 3 S. 1; Art. 4 Abs. 2 PA, Maßnahmen zugunsten des Temperaturziels des Pariser Abkommens zu ergreifen, eine Verpflichtung zum Klimaschutz in der Tierhaltung beinhaltet. Folglich überlässt das Pariser Abkommen den Vertragsstaaten zwar das „Wie“, nicht aber das „Ob“ einer Emissionsreduktion in der Tierhaltung.

## 2. Abbau von Subventionen für die Tierhaltung

Weiterhin wirft die großzügige Subventionspraxis von Staaten gegenüber ihren Tierindustrien die Frage auf, ob das Pariser Abkommen zum Abbau dieser emissionsfördernden Subventionen oder deren Umgestaltung zu Klimaschutzsubventionen verpflichtet. Laut Art. 2 Abs. 1 lit. c PA zielt das Abkommen darauf ab, die Finanzmittelflüsse mit einer emissionsarmen Entwicklung in Einklang zu bringen. Der Begriff „Finanzmittelflüsse“ i. S. d. Art. 2 Abs. 1 lit. c PA umfasst nicht nur private, sondern auch öffentliche Finanzmittel wie staatliche Subventionen.<sup>47</sup> Daher steht es Art. 2 Abs. 1 lit. c PA entgegen, wenn Staaten stark klimaschädliche Wirtschaftssektoren subventionieren, ohne hierbei die Subventionen als Klimaschutzsubventionen auszugestalten.<sup>48</sup> Bei der Umgestaltung der Finanzmittelflüsse gem. Art. 2 Abs. 1 lit. c PA handelt es sich nicht nur um eine Zielvorgabe, sondern auch um ein Mittel des Pariser Abkommens, um die in Art. 2 Abs. 1 lit. a, b PA genannten Ziele zu erreichen.<sup>49</sup> Die Vorschrift ist im systematischen Zusammenhang mit Art. 3 S. 1 und Art. 9 PA zu lesen. Gem. Art. 3 S. 1 PA müssen alle Staaten ehrgeizige Maßnahmen ergreifen, um die in Art. 2 PA genannten Ziele zu erreichen. Zu diesen ehrgeizigen Maßnahmen zählt gem. Art. 9 Abs. 3 PA, auf den auch Art. 3 S. 1 PA verweist, die Mobilisierung von Finanzmitteln für Klimaschutz und Klimaanpassung. Angesichts dieses systematischen Zusammenhangs ist Art. 2 Abs. 1 lit. c PA so zu verstehen, dass er nicht nur ein Ziel normiert, sondern Staaten auch verpflichtet, die finanzielle Förderung klimaschädlicher Wirtschaftssektoren

<sup>46</sup> Siehe oben unter II. 1.

<sup>47</sup> Ekardt, Heyl, Roos und Sund (Fn. 32), 11 f.; Ralph Bodle und Vicky Noens, ‘Climate Finance: Too Much on Detail, Too Little on the Big Picture?’, *Carbon & Climate Law Review* 3 (2013), 248–257 (250).

<sup>48</sup> Kati Kulovesi und Harro van Asselt, ‘Seizing the Opportunity: Tackling Fossil Fuel Subsidies Under the UNFCCC’, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 17 (2017), 357–370 (366); Ekardt, Heyl, Roos und Sund (Fn. 32), 11 f.

<sup>49</sup> Ekardt, Heyl, Roos und Sund (Fn. 32), 12; Bodle und Noens (Fn. 47), 250.

einzuschränken.<sup>50</sup> Folglich verpflichtet das Pariser Abkommen die Vertragsstaaten dazu, langfristig ihre Subventionen für die Tierhaltung abzuschaffen oder zu Klimaschutzsubventionen umzugestalten. Bei der Subventionierung klimafreundlicher Tierhaltungsmethoden wären stets auch die Regeln des Welthandelsrechts für Landwirtschaftssubventionen zu beachten. Die Vorgaben des Welthandelsorganisations (WTO)-Übereinkommens über die Landwirtschaft<sup>51</sup> und des WTO-Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen<sup>52</sup> für Klimaschutzsubventionen in der Landwirtschaft sind relativ strikt.<sup>53</sup>

### 3. Gemeinsame Entwicklung und Austausch klimafreundlicher Technologien

Zu den „ehrzeigigen Anstrengungen“, die das Pariser Abkommen gem. Art. 2 Abs. 1 lit. a; Art. 3 S. 1 PA von seinen Vertragsstaaten fordert, zählt gem. Art. 10 PA auch die gemeinsame Entwicklung und Weitergabe von klimafreundlichen Technologien.<sup>54</sup> Die Vertragsstaaten müssen gem. Art. 10 Abs. 2 PA etwa ihre gemeinsamen Maßnahmen in diesem Bereich verstärken.<sup>55</sup> Da in der Tierhaltung auch Technologien erhebliche Emissionsminderungen erzielen können,<sup>56</sup> ist diese Pflicht für tierhaltungsbezogenen Klimaschutz von besonderer Relevanz.

### 4. Ernährungssicherheit

Das Pariser Abkommen bezeichnet im neunten Absatz seiner Präambel die Gewährleistung von Ernährungssicherheit und die Beendigung des Hun-

<sup>50</sup> Harro van Asselt, ‘Governing Fossil Fuel Production in the Age of Climate Disruption: Towards an International Law of “Leaving It in the Ground”’, *Earth System Governance* 9 (2021), 100118 (3); Kate Cook and Jorge Viñuales, *International Obligations Governing the Activities of Export Credit Agencies in Connection with the Continued Financing of Fossil Fuel-Related Projects and Activities* (Oil Change International 2021), Rn. 65; Ekardt, Heyl, Roos und Sund (Fn. 32), 12.

<sup>51</sup> Agreement on Agriculture v. 15. April 1994, ABl. 2006 L 336/22.

<sup>52</sup> Agreement on Subsidies and Countervailing Measures v. 15. April 1994, ABl. 1994 L 336/156.

<sup>53</sup> Hierzu etwa: Verschuuren, ‘Stimulating’ (Fn. 41), 180 ff.; David Blandford und Tim Josling, *Greenhouse Gas Reduction Policies and Agriculture: Implications for Production Incentives and International Trade Disciplines* (International Centre for Trade and Sustainable Development 2009), 11 ff.; Blandford (Fn. 31), 223-249.

<sup>54</sup> Siehe zu emissionsreduzierenden Technologien in der Tierhaltung oben unter II. 2. a).

<sup>55</sup> Vgl. Bodansky, Brunnée und Rajamani (Fn. 42 ), 241.

<sup>56</sup> Siehe oben unter II. 2. a).

gers als „grundsätzliche Priorität“. Das Abkommen unterstreicht in Art. 2 Abs. 1 lit. b PA, der Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel müssten so erfolgen, dass die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird.<sup>57</sup> Folglich stellt das Pariser Abkommen die konkrete Ausgestaltung von Klimaschutzmaßnahmen unter den Vorbehalt der Ernährungssicherheit. Das Pariser Abkommen gibt Staaten theoretisch die Möglichkeit, sich vertragsbasiert für das Unterlassen einzelner Klimaschutzmaßnahmen in der Landwirtschaft auf Gesichtspunkte der Ernährungssicherheit zu berufen.<sup>58</sup> Wie überzeugend derartige Einwände bei der Tierhaltung sind, hängt von den Umständen des jeweiligen Staates ab. Gerade in „Entwicklungsländern“<sup>59</sup> kann die Tierhaltung noch eine wichtige Rolle spielen, um marginalisierte Bevölkerungsgruppen vor Mangelernährung zu schützen.<sup>60</sup> Dagegen führen vor allem in „entwickelten Ländern“ ein zu hoher Fleischkonsum und ein zu geringer Konsum gesunder pflanzlicher Lebensmittel zu erheblichen Gesundheitsrisiken.<sup>61</sup> Die Viehhaltung ermöglicht teilweise die landwirtschaftliche Nutzung von Flächen, die sich nur als Weideflächen eignen. Allerdings wird für intensive Viehhaltung auch Tierfutter auf Flächen angebaut, die sich für den Anbau von Nahrungsmitteln für Menschen eignen würden.<sup>62</sup> Ob-

<sup>57</sup> Siehe auch Art. 2 S. 2 UNFCCC; allgemein zu den Verweisen auf Ernährungssicherheit in den Klimaschutzverträgen Zahar (Fn. 25), 51 ff.

<sup>58</sup> Zahar (Fn. 25), 55 f.

<sup>59</sup> Der Begriff ‘Entwicklungsländer’ ist ebenso wie der Begriff ‘entwickelte Länder’ aus verschiedenen Gründen kritisch zu sehen, vgl. etwa Seye Abimbola, Themrise Khan, Catherine Kyobutungi u. a., ‘How We Classify Countries and People – and Why It Matters’, *BMJ Global Health* 7 (2022), 1-5 (2, 5). Die Begriffe werden in diesem Beitrag gleichwohl verwendet, da das Pariser Abkommen in seinem Wortlaut zwischen ‘entwickelten Ländern’ und ‘Entwicklungsländern’ unterscheidet, vgl. Art. 4 Abs. 4 PA.

<sup>60</sup> Edward Nesamvuni, ‘Interactions Between Gender, Environment, Livelihoods, Food, Nutrition and Health’ in: Frans Swanepoel, Aldo Stroebeel und Siboniso Moyo (Hrsg.), *The Role of Livestock in Developing Communities: Enhancing Multifunctionality* (The Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation 2010), 93-105 (101); einen Überblick über in diese Richtung gehende Untersuchungen liefert Emrobowsan Monday Idamokoro, ‘The Relevance of Livestock Husbandry in the Context of Food Security: A Bibliometric Outlook of Research Studies From 1938 to 2020’, *Frontiers in Sustainable Food Systems* 7 (2023), 1204221, (2).

<sup>61</sup> Beatrice Baumer, Beatrice Conrad, Roger Darioli u. a., ‘Health Risks Associated with Meat Consumption: A Review of Epidemiological Studies’, *International Journal for Vitamin and Nutrition Research* 85 (2015), 70-78 (70) m. w. N.; Lukas Fesenfeld, Lisa Pörtner, Marco Springmann u. a., *Für Ernährungssicherheit und eine lebenswerte Zukunft* (Thünen-Institut 2022), 5; siehe zu den globalen Disparitäten beim Fleischkonsum: Our World in Data, Food and Agriculture Organization of the United Nations – processed by Our World in Data – ‘Meat, total – Food Available for Consumption (kilograms per year per capita), Our World in Data 2023, <<https://ourworldindata.org/grapher/daily-meat-consumption-per-person>>, zuletzt besucht 6. März 2025.

<sup>62</sup> Henry Janzen, ‘What Place for Livestock on a Re-Greening Earth?’, *Animal Feed Science and Technology* 166-167 (2011), 783-796 (786 f.).

wohl über Dreiviertel der weltweiten Agrarflächen für die Tierhaltung genutzt werden, trägt sie nur zu 18 % der globalen Kalorien- und 37 % der globalen Proteinversorgung bei.<sup>63</sup> Angesichts dessen können sich die Vertragsparteien mit einem bloßen Verweis auf Ernährungssicherheit nicht generell Klimaschutzbemühungen in der Tierhaltung entziehen. Im Falle spezieller Umstände könnten sich jedoch insbesondere „Entwicklungsländer“ auf den Einwand der Ernährungssicherheit berufen.<sup>64</sup>

## 5. Zwischenbilanz

Insgesamt kann festgehalten werden, dass das Pariser Abkommen die Tierhaltung zwar nicht ausdrücklich behandelt, aber diesbezüglich bestimmte implizite Vorgaben trifft. Es überrascht, dass trotz ihrer großen Bedeutung für die globale Erwärmung Tierhaltung und Landwirtschaft – abgesehen von den Vorbehalten für Ernährungssicherheit und Nahrungsmittelerzeugung – im Pariser Abkommen nicht ausdrücklich erwähnt werden. Manche werten dies gar als enttäuschend.<sup>65</sup> Anders als das Pariser Abkommen verlangte das Kyoto-Protokoll (KP)<sup>66</sup> in Art. 2 Abs. 1 lit. a (iii) KP von bestimmten Staaten ausdrücklich die Förderung einer klimafreundlichen Landwirtschaft. Anlage A des Kyoto-Protokolls zählte den Bereich Landwirtschaft mitsamt der enterischen Fermentation und der Gülleentsorgung sogar als Emissionsquelle auf. Weiterhin erwähnte das Protokoll die Landwirtschaft in Art. 10 lit. b (i) KP.<sup>67</sup> Folglich bezog sich das Kyoto-Protokoll seinem Wortlaut nach deutlicher auf Tierhaltung und Landwirtschaft als das Pariser Abkommen.

<sup>63</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2022, 14; Joseph Poore und Thomas Nemecek, 'Reducing Food's Environmental Impacts Through Producers and Consumers', *Science* 360 (2018), 987-992 (990).

<sup>64</sup> Etwa forderte Kenia noch 2013 von dem Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA) des UNFCCC wissenschaftliche und technologische Beratung zum Wassermanagement, um seine Produktion von Tierprodukten sogar zu erhöhen. Kenia berief sich unter anderem auf die Notwendigkeit, auch bei Klimaänderungen Ernährungssicherheit gewährleisten zu müssen. SBSTA, Views on the Current State of Scientific Knowledge on how to Enhance the Adaptation of Agriculture to Climate Change Impacts, 19. September 2013, FCCC/SBSTA/2013/MISC.17, 10, 13. Hierzu und zu anderen derartigen Argumentationsmustern vor dem SBSTA: Zahar (Fn. 25), 58 ff.

<sup>65</sup> Verschuuren, 'Paris Agreement' (Fn. 35), 56; Verschuuren, 'Climate Change' (Fn. 35), 44.

<sup>66</sup> Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 11. Dezember 1997, UNTS 2303, 162.

<sup>67</sup> Siehe zu den aus dem Kyoto-Protokoll folgenden Verpflichtungen zu Klimaschutz in der Landwirtschaft: Victoria Peters, 'A Legal Obligation to Mitigate Greenhouse Gas Emissions from Agriculture: A Challenge to the European Union's Emissions Trading System and the EU Member States with the Largest Agricultural Impact', *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* 19 (2015), 213-242.



Die Nichterwähnung von Tierhaltung und Landwirtschaft passt sich jedoch in das Regelungskonzept des Pariser Abkommens ein. Auch auf andere für den Klimaschutz entscheidende Sektoren wie die fossilen Energien nimmt das Pariser Abkommen nicht ausdrücklich Bezug.<sup>68</sup> Insoweit liegt in ihrer Nichterwähnung keine Sonderbehandlung der Tierhaltung und Landwirtschaft.<sup>69</sup> Das Pariser Abkommen soll die Klimaproblematik nicht abschließend regeln, sondern eine Rahmenordnung bilden, die stärker als das Kyoto-Protokoll auf eine Ausgestaltung durch die NDCs und Übereinkünfte auf weiteren Klimakonferenzen der Vereinten Nationen (UN) setzt.<sup>70</sup> Die fehlende ausdrückliche Adressierung der Tierhaltung und die nur implizite, sehr allgemeine Normierung tierhaltungsbezogener Pflichten kann dem Pariser Abkommen daher nicht zum Vorwurf gemacht werden. Vielmehr ist dies wegen seines Charakters als Rahmenordnung konsequent. Für die Bewertung des durch das Pariser Abkommen geschaffenen völkerrechtlichen Klimaschutzesystems hinsichtlich der Tierhaltung ist daher maßgeblich, inwiefern der Rahmen des Pariser Abkommens durch die NDCs (IV.) und auf weiteren UN-Klimakonferenzen (V.) adäquat ausgefüllt wurde.

## IV. Nationally Determined Contributions

Eine entscheidende Ausgestaltungsform des vom Pariser Abkommen vorgegebenen Rahmens sind die NDCs. Gem. Art. 4 Abs. 2 S. 1, Abs. 9 PA müssen die Vertragsstaaten alle fünf Jahre neue NDCs übermitteln. Das Pariser Abkommen stellt an die NDCs bestimmte normative Erwartungen. Sie müssen gem. Art. 4 Abs. 3 PA stets einen Fortschritt gegenüber der letzten NDC darstellen und unter Berücksichtigung des Prinzips der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten sowie der jeweiligen Fähigkeiten eines Landes die größtmögliche Ambition darstellen.<sup>71</sup> Die NDCs sollen gem. Art. 3 S. 1 PA den übergreifenden Zielen des Pariser Abkommens aus Art. 2 PA dienen. Eine deutliche Reduktion von Tierhaltungsemissionen ist für das Erreichen des Temperaturziels aus Art. 2 Abs. 1

<sup>68</sup> Kulovesi und van Asselt (Fn. 48), 358.

<sup>69</sup> Die Verweise auf Ernährungssicherheit und Nahrungsmittelherzeugung im Pariser Abkommen könnte man dagegen durchaus als Ausdruck eines „Agricultural Exceptionalism“ ansehen, da für keinen anderen Wirtschaftssektor derartige Vorbehalte formuliert werden, so Zahar (Fn. 25), 55; siehe oben unter III. 4.

<sup>70</sup> Walter Frenz, *Grundzüge des Klimaschutzrechts* (2. Aufl., Erich Schmidt Verlag 2022), 47.

<sup>71</sup> Lavanya Rajamani und Jacob Werksman, ‘Climate Change’ in: Lavanya Rajamani und Jacqueline Peel (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (2. Aufl., Oxford University Press 2021), 493-511 (504).



lit. a PA unabdingbar.<sup>72</sup> Daher stellt sich die Frage, ob sich ausreichend viele Länder in ihren NDCs auf die Tierhaltung beziehen, ob mithin die NDCs in quantitativer Hinsicht die Tierhaltung hinreichend berücksichtigen (1.). Außerdem fragt sich, ob die angekündigten tierhaltungsbezogenen Klimaschutzmaßnahmen qualitativ ausreichend sind (2.).

## 1. Quantitative Analyse und Bewertung

Von den gegenwärtig 195 Unterzeichnern des Pariser Abkommens kündigen 129 in ihren NDCs spezifisch landwirtschaftsbezogene Klimaschutzmaßnahmen an.<sup>73</sup> Allerdings bezogen sich noch Ende 2022 mit 59 Staaten weniger als ein Drittel der Unterzeichner in ihren NDCs spezifisch auf die Tierhaltung.<sup>74</sup> Die fünf größten Fleischproduzenten der Welt sind China, die USA, die EU, Brasilien und Russland.<sup>75</sup> Ende 2022 benannten die USA, China und Brasilien in ihren NDCs immerhin mindestens eine explizit tierhaltungsbezogene Klimaschutzmaßnahme,<sup>76</sup> die EU-Staaten und Russland dagegen keine einzige.<sup>77</sup> Wenn Staaten keine spezifischen Klimaschutzmaßnahmen oder Sektorziele für Tierhaltung und Landwirtschaft benennen, halten sie sich dadurch häufig offen, Tierhaltungsemissionen gleichzuhalten oder weiterwachsen zu lassen. Das ist besonders dann der Fall, wenn die betreffenden Staaten – wie die meisten „Entwicklungsländer“ – gleichzeitig für ihre Gesamtwirtschaft keine absoluten, sondern nur relative Emissionsziele, etwa nur im Verhältnis zu ihrem Bruttoinlandsprodukt, benennen.<sup>78</sup> Folglich erscheint die Aufnahme tierhaltungsbezogener Klimaschutzmaßnahmen in die

<sup>72</sup> Siehe oben unter III. 1.

<sup>73</sup> Climate Watch, *Agriculture* (Climate Watch 2024), <[https://www.climatewatchdata.org/sectors/agriculture?category=sectoral\\_mitigation\\_measures&contextBy=country&currentLocation=267&display=map&indicator=1247&model=3&scenario=182%2C181%2C180%2C183&subcategory=93&tab=HISTORICAL\\_EMISSIONS#countries-actions-in-their-ndcs](https://www.climatewatchdata.org/sectors/agriculture?category=sectoral_mitigation_measures&contextBy=country&currentLocation=267&display=map&indicator=1247&model=3&scenario=182%2C181%2C180%2C183&subcategory=93&tab=HISTORICAL_EMISSIONS#countries-actions-in-their-ndcs)>, zuletzt besucht 24. Juli 2024.

<sup>74</sup> Kyle Dittmer, Arun Khatri-Chhetri, Katherine Nelson u. a., *Agricultural Sub-Sectors in New and Updated NDCs: 2020-2021 Dataset*. CCAFS Dataset Version 2.1., Updated October 2022 (CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security 2022), Summary Measure Rn. 4. Der hier und im Folgenden zitierte Datensatz bezieht alle NDCs bis zum 30. September 2022 mit ein.

<sup>75</sup> FAO/OECD, *Agricultural Outlook 2021-2030*, FAO/OECD 2021, 168.

<sup>76</sup> Dittmer, Khatri-Chhetri, Nelson u. a. (Fn. 74), *Mitigation All Measures* Rn. 26, 38, 190. Brasilien hat am 3. November 2023 eine neue NDC übermittelt, diese ist abrufbar unter <<https://unfccc.int/NDCREG>>, zuletzt besucht 24. Juli 2024.

<sup>77</sup> Dittmer, Khatri-Chhetri, Nelson u. a. (Fn. 74), *Mitigation All Measures* Rn. 12, 19, 28, 46, 48-50, 59, 68, 64, 68, 70, 78, 86, 98, 104, 105, 112, 128, 144, 145, 147, 148, 162, 163, 168, 172. Die EU-Staaten haben am 19. Oktober 2023 ihre neuen NDCs übermittelt, diese sind abrufbar unter <<https://unfccc.int/NDCREG>>, zuletzt besucht 24. Juli 2024.

<sup>78</sup> Zahar (Fn. 25), 66.

NDCs bereits in quantitativer Hinsicht als unzureichend, um eine Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter 2°C i. S. d. Art. 2 Abs. 1 lit. a PA zu erreichen.

## 2. Qualitative Analyse und Bewertung

Eine Reduktion des Konsums von Tierprodukten und der Tierbestände würde die Wahrscheinlichkeit, dass eine Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter 2°C gelingt, stark erhöhen.<sup>79</sup> Manche halten anderenfalls die Einhaltung des „1,5°C-Ziels“ sogar für unmöglich.<sup>80</sup> Es fällt auf, dass kein einziges Land in seiner NDC ausdrücklich davon spricht, die Tierbestände oder den Konsum von Tierprodukten reduzieren zu wollen.<sup>81</sup> Von einer Ernährungsumstellung der Bevölkerung sprachen Ende 2022 in ihren NDCs nur zwei Vertragsstaaten: Äthiopien und Costa Rica.<sup>82</sup> Costa Rica schlägt eine Form der Verbraucherinformation vor, die den Beitrag einzelner Lebensmittel zum Klimawandel hervorheben soll.<sup>83</sup> Äthiopien – ein Land mit einer erheblichen Zahl hungernder Menschen und einem sehr geringen Fleischkonsum pro Kopf<sup>84</sup> – plant, den Anteil von Hühnerfleisch gegenüber Rindfleisch bei der Versorgung seiner Bevölkerung zu erhöhen.<sup>85</sup> Folglich blendet der Großteil der Staaten in ihren NDCs die Notwendigkeit, den Konsum von Tierprodukten und die Tierbestände zu reduzieren, aus. Vor allem die NDCs der „entwickelten Länder“ – Länder mit einem sehr hohen Fleischkonsum pro Kopf<sup>86</sup> – stellen hier nicht die größtmögliche Ambition unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Fähigkeiten und des Prinzips der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten i. S. d. Art. 4 Abs. 3 PA dar. Benennen die Vertragsparteien spezifisch tierhaltungsbezogene Klimaschutzmaßnahmen, sind diese nicht sonderlich durchgreifend. Als tierhaltungsbezogene Klimaschutzmaßnahme nennt die brasilianische NDC das Pflanzen von Bäu-

<sup>79</sup> IPCC (Fn. 18), 1285; Azevedo, Clark und Colgan (Fn. 39), 705 f.; Ekardt, Garske, Stubenrauch u. a. (Fn. 27), 8; Hedenus, Wirsenius und Johannsson (Fn. 39), 89.

<sup>80</sup> Ekardt, Garske, Stubenrauch u. a. (Fn. 27), 8 m. w. N.

<sup>81</sup> Tim Benton, Arpana Giritharan, Helen Harwatt u. a., *Aligning Food Systems with Climate and Biodiversity Targets* (Chatham House 2022), 19.

<sup>82</sup> Dittmer, Khatri-Chhetri, Nelson u. a. (Fn. 74), Both All Measures Rn. 44, 61.

<sup>83</sup> Costa Rica, 'Contribución Nacionalmente Determinada', 29. Dezember 2020, <<https://unfccc.int/NDCREG>>, zuletzt besucht 24. Juli 2024, S. 36.

<sup>84</sup> Our World in Data (Fn. 61); Our World in Data, *Concern Worldwide and Welthungerhilfe – Processed by Our World in Data – 'Global Hunger Index'* (Our World in Data 2022), <<https://ourworldindata.org/grapher/global-hunger-index>> zuletzt besucht 6. März 2025.

<sup>85</sup> Federal Republic of Ethiopia, 'Updated Nationally Determined Contribution', 23. Juli 2021, <<https://unfccc.int/NDCREG>> zuletzt besucht 24. Juli 2024, S. 13. Zum niedrigeren Treibhausgasfußabdruck von Hühnerfleisch gegenüber Rindfleisch siehe oben unter II. 1.

<sup>86</sup> Our World in Data (Fn. 61).

men auf Weideflächen,<sup>87</sup> die chinesische NDC ein verbessertes Güllemanagement<sup>88</sup> und die NDC der USA ein verbessertes Gülle- sowie Futtermanagement.<sup>89</sup> Hierbei handelt es sich um sicherlich sinnvolle Einzelmaßnahmen. Sie erscheinen aber zu kosmetisch und qualitativ unzureichend für das Vorhaben, die großen Tierindustrien dieser Länder mit einer Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter 2°C in Einklang zu bringen.

### 3. Zwischenbilanz

Auch wenn das Pariser Abkommen möglicherweise eine Entwicklung hin zu mehr tierhaltungsbezogenem Klimaschutz in Gang gesetzt hat, ist der Umfang, in dem sich die Staaten in ihren NDCs auf die Tierhaltung beziehen, in quantitativer und qualitativer Hinsicht für eine Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter 2°C unzureichend. Insoweit erfüllen die Vertragsstaaten gegenwärtig nicht ihre Pflicht aus Art. 2 Abs. 1 lit. a; Art. 3 S. 1; Art. 4 Abs. 2 PA, durch die Festlegung ihrer NDCs eine Reduktion von Tierhaltungsemissionen, die dem Temperaturziel des Art. 2 Abs. 1 lit. a PA hinreichend Rechnung trägt, anzuvisieren. Insbesondere die NDCs der „entwickelten Länder“ stellen im Tierhaltungsbereich nicht ihre größtmögliche Ambition unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Fähigkeiten und des Prinzips der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten i. S. d. Art. 4 Abs. 3 PA dar. Damit werden die NDCs hinsichtlich der Tierhaltung den normativen Anforderungen, die das Pariser Abkommen an sie stellt, nicht gerecht. Der vom Pariser Abkommen vorgegebene Rahmen wurde durch die NDCs nur unzureichend ausgefüllt. Es ist dringend nötig, dass in den NDCs auch Maßnahmen benannt werden, die auf die Verringerung der absoluten Produktionszahlen der Tierindustrie zielen. Eine Gruppe von Wissenschaftlern rief in der Zeitschrift „The Lancet“ bereits 2020 die Vertragsstaaten des Pariser Abkommens vergeblich dazu auf, in ihren NDCs einen Zeitrahmen für das Erreichen ihres „Peak Livestock“<sup>90</sup> und eine Strategie zur Ersetzung von Tierprodukten aufzunehmen.<sup>91</sup> Da die Staaten durch die NDCs den vom Pariser Abkommen vorgegebenen Rahmen unzureichend

<sup>87</sup> Dittmer, Khatri-Chhetri, Nelson u. a. (Fn. 74 ), Both All Measures Rn. 26. Dies ist auch in der neuen am 3. November 2023 übermittelten NDC der Fall: Brazil, Brazil First NDC 2023 Adjustment, 3. November 2023, <<https://unfccc.int/NDCREG>>, zuletzt besucht 24. Juli 2024, S. 9.

<sup>88</sup> Dittmer, Khatri-Chhetri, Nelson u. a. (Fn. 74), Both All Measures Rn. 38.

<sup>89</sup> Dittmer, Khatri-Chhetri, Nelson u. a. (Fn. 74), Both All Measures Rn. 190.

<sup>90</sup> ‘Peak Livestock’ meint in diesem Zusammenhang einen Zeitpunkt, ab dem die Tierbestände nicht mehr wachsen, sondern gleichbleiben oder sinken.

<sup>91</sup> Matthew Betts, Abhishek Chaudhary, Helen Harwatt u. a., ‘Scientists Call for Renewed Paris Pledges to Transform Agriculture’, *The Lancet* 4 (2020), e9-e10 (e9).

ausgefüllt haben, stellt sich die Frage, ob dies immerhin durch Übereinkünfte auf UN-Klimakonferenzen nach dem Pariser Abkommen geschehen ist (V.).

## V. Übereinkünfte auf UN-Klimakonferenzen nach dem Pariser Abkommen

Während auf den UN-Klimakonferenzen unmittelbar nach dem Abschluss des Pariser Abkommens Tierhaltung und Landwirtschaft nur eine untergeordnete Rolle spielten,<sup>92</sup> wird man auf der Suche nach tierhaltungsbezogenen Übereinkünften besonders bei den Ergebnissen der COP26 in Glasgow, der COP27 in Scharm El-Scheich und der COP28 in Dubai fündig. Allerdings sucht man „harte“ völkerrechtliche Verpflichtungen vergebens. Im Vorfeld der COP27 sprachen sich Politiker und Nichtregierungsorganisation (NGOs) in einem offenen Brief ohne Erfolg für einen völkerrechtlichen Vertrag mit Verpflichtungen zugunsten einer weniger tierhaltungsbasierten globalen Landwirtschaft aus.<sup>93</sup> Bei den auf der COP26, COP27 und COP28 beschlossenen tierhaltungsbezogenen Übereinkünften handelt es sich um reines Soft Law. Staaten greifen häufig auf Soft Law statt auf „hartes“ Völkerrecht zurück, wenn sie zwar die Grundlage für internationale Zusammenarbeit in einem Bereich verbessern, aber zugleich Souveränitätseinbußen vermeiden wollen.<sup>94</sup> Insoweit ist der Umstand, dass Tierhaltung und Landwirtschaft auf Vertragsstaatenkonferenzen des Pariser Abkommens bislang nur in Soft-Law-Dokumenten adressiert wurden, zwar bedauerlich, aber vor allem auf politische Gründe zurückzuführen.

### 1. Global Methane Pledge

Die COP26 in Glasgow brachte den Global Methane Pledge hervor. Über 150 Staaten, die ca. 50 % der globalen Methanemissionen ausmachen,<sup>95</sup> ver-

<sup>92</sup> Thin Lei Win, *Food Systems Take the Stage at COP28: But Will Actions Match Rhetoric?* (Istituto Affari Internazionali 2023), 1.

<sup>93</sup> Plant Based Treaty, *Open Letter to World Leaders Calling for a Plant Based Treaty* (Plant Based Treaty 2022), <<https://plantbasedtreaty.org/cop27-open-letter/>>, zuletzt besucht 6. März 2025.

<sup>94</sup> Daniel Thürer, 'Soft Law' in: Anne Peters und Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *MPEPIL* (Online Ausgabe, Oxford University Press 2009), Rn. 6.

<sup>95</sup> Climate and Clean Air Coalition, *About the Global Methane Pledge* (Climate and Clean Air Coalition 2024), <<https://www.globalmethanepledge.org/#about>>, zuletzt besucht 6. März 2025.

pflichten sich, kollektiv die globalen Methanemissionen bis 2030 um 30 % gegenüber 2020 zu reduzieren.<sup>96</sup> Da sich die Staaten nur zu einer kollektiven Emissionsreduktion verpflichten, entfaltet der Global Methane Pledge keine Bindungswirkung für die einzelnen Unterzeichner und ist lediglich Soft Law.<sup>97</sup> Für die Tierhaltung ist der Global Methane Pledge von erheblicher Bedeutung, da sie 32 % der weltweiten Methanemissionen verursacht.<sup>98</sup> Gleichwohl sieht der Global Methane Pledge für die Tierhaltung und Landwirtschaft deutlich weniger ambitionierte Klimaschutzbemühungen als etwa für den Energiesektor vor. Er spricht dem Energiesektor das größte Potenzial für die Emissionsreduktion bis 2030 zu.<sup>99</sup> Als staatliche Beiträge im Energiesektor fordert der Global Methane Pledge Standards, um alle machbaren Emissionsreduktionen zu erreichen. In der Landwirtschaft verlangt der Global Methane Pledge – außerhalb der landwirtschaftlichen Müllentsorgung – dagegen nur technische Innovation sowie Anreize und Partnerschaften mit den Landwirten.<sup>100</sup>

Positiv hervorzuheben ist, dass der Global Methane Pledge die Methanemissionen und damit auch die Tierhaltung als großen Methanemittenten mehr in den Fokus der internationalen Klimaschutzbemühungen rückt. Insofern ist er ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings fällt die Privilegierung der Tierhaltung gegenüber anderen Sektoren negativ ins Gewicht. Diese erscheint gerade angesichts des großen Anteils der Tierhaltung an den globalen Methanemissionen widersinnig. Collin Woodall, Vorsitzender der US-Lobbyorganisation „National Cattlemen’s Beef Association“, resümierte zum Global Methane Pledge: „Any way you slice it, that outcome from COP26 was a win for us.“<sup>101</sup> Zudem ist ein übermäßiger Fokus auf Anreize beim Klimaschutz, wie er im Global Methane Pledge auftaucht und soweit er vor allem mit dem Gewähren von Subventionen verbunden ist, weder kosteneffizient noch sonderlich effektiv.<sup>102</sup> Da für den Global Methane Pledge ohnehin nur die Form des Soft Law gewählt wurde, wäre ein Bekenntnis zu tierhaltungsbezogenen Klimaschutzmaßnahmen, die über bloße technische Innovationen und Anreize hinausgehen, umso angemessener gewesen.

<sup>96</sup> Global Methane Pledge, erstes ‘Commit’, <<https://www.ccacoalition.org/en/resources/global-methane-pledge>>, zuletzt besucht 6. März 2025.

<sup>97</sup> Harro van Asselt und Veera Pekkarinen, *The Global Methane Pledge: A Timely New Step in Global Climate Governance* (CCEEL 2021), <<https://sites.uef.fi/cceel/the-global-methane-pledge-a-timely-new-step-in-global-climate-governance/>>, zuletzt besucht 6. März 2025.

<sup>98</sup> Lena Höglund-Isaksson, Johan Kuylenstierna, Eleni Michalopoulou u. a., *Global Methane Assessment* (UNEP 2021), 9.

<sup>99</sup> Global Methane Pledge (Fn. 96), drittes ‘Recognizing’.

<sup>100</sup> Global Methane Pledge (Fn. 96), zweites ‘Commit’; Kysar und Lovvorn (Fn. 14).

<sup>101</sup> Kysar und Lovvorn (Fn. 14).

<sup>102</sup> Siehe oben unter II. 2. b).

## 2. Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use

Ebenfalls auf der COP26 in Glasgow wurde die Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use verabschiedet. Hierbei handelt es sich um eine gemeinsame Erklärung der Staats- und Regierungschefs aus 145 Ländern, die zusammen etwa 91 % der weltweiten Waldflächen ausmachen. Sie verpflichten sich, zusammenzuarbeiten, um bis 2030 die Entwaldung sowie Verschlechterung von Böden aufzuhalten und teilweise rückgängig zu machen.<sup>103</sup> Die Inhalte der Glasgow Leaders' Declaration sind für die Tierhaltung besonders wichtig. Viele Waldrodungen dienen der Gewinnung von Agrarflächen für Futtermittel.<sup>104</sup> Die Tierhaltung verursacht oft Bodendegradationen. Zum Beispiel führt Überweidung insbesondere in trockenen Regionen zu Bodenerosion und Wüstenbildung.<sup>105</sup> Insoweit konsequent fordert die Glasgow Leaders' Declaration auch Anstrengungen, um die Landwirtschaft nachhaltiger zu machen.<sup>106</sup> Die Glasgow Leaders' Declaration spricht als Verpflichtungsadressaten nur von „leaders of the countries“. Damit ist sie ein Gentlemen's Agreement, das eine moralische Verpflichtung der beteiligten Regierungsvertreter, nicht aber eine rechtliche Verpflichtung der dahinterstehenden Staaten oder Regierungen bewirkt. Sie ist Soft Law.<sup>107</sup>

Zugunsten der Glasgow Leaders' Declaration fällt ins Gewicht, dass sie die Entwaldung und Verschlechterung von Böden im völkerrechtlichen Klimaschutzsystem stärker in den Blick nimmt.<sup>108</sup> Das Pariser Abkommen fordert die Vertragsstaaten in Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 PA zur Förderung von Kohlenstoffsinken auf. Die Glasgow Leaders' Declaration kann als Ausgestaltung dieses Auftrags gesehen werden. Ein ähnliches Soft-Law-Dokument, die New York Declaration on Forests, welche die weltweite Entwaldung bis 2020 halbieren wollte, hat ihr Ziel klar verfehlt. Sie wurde nur von 40 Staaten unterzeichnet. Zudem fehlten bei der New York Declaration on Forests anders als bei der Glasgow Leaders' Declaration wichtige Länder wie Russland oder Brasilien.<sup>109</sup> Gegenüber der New York Declaration ist die Glasgow Leaders' Declaration daher ein deutlicher Fortschritt. In der Ver-

<sup>103</sup> Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use, <<https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/>>, zuletzt besucht 24. Juli 2024.

<sup>104</sup> Siehe oben unter II. 1.

<sup>105</sup> Orestis Kairis, Christos Karavitis, Kostas Kosmas u. a., 'Exploring the Impact of Overgrazing on Soil Erosion and Land Degradation in a Dry Mediterranean Agro-Forest Landscape (Crete, Greece)', *Arid Land Research and Management* 29 (2015), 360-374 (360).

<sup>106</sup> Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use (Fn. 103), Nr. 3-5.

<sup>107</sup> Vgl. zu Gentlemen's Agreements als Soft Law Anne Peters und Anna Petrig, *Völkerrecht Allgemeiner Teil* (6. Aufl., C. F. Müller/Schulthess Juristische Medien 2023), 146.

<sup>108</sup> Adriana Abdenur, *The Glasgow Leaders' Declaration on Forests: Déjà Vu or Solid Restart?* (United Nations University 2022), 1.

<sup>109</sup> Abdenur (Fn. 108), 11.

gangenheit wies insbesondere Brasilien internationale Kritik an der Abholzung des Amazonas-Regenwaldes zugunsten der Viehhaltung mit dem Einwand zurück, es handele sich um eine innere Angelegenheit.<sup>110</sup> Gentlemen's Agreements schaffen keine unmittelbaren rechtlichen Bindungen der beteiligten Staaten, erzeugen aber die Erwartung, keine dem Erklärten widersprechenden Positionen zu vertreten. Das Prinzip guten Glaubens schützt diese Erwartung rechtlich. Daher können Staaten, deren Staats- und Regierungschefs an einem Gentlemen's Agreement beteiligt waren, bei Kritik an Verstößen gegen das Gentlemen's Agreement nicht mehr den Einwand erheben, es handele sich um innere Angelegenheiten.<sup>111</sup> Die Glasgow Leaders' Declaration internationalisiert die Materie Waldschutz und nimmt auf die Wende hin zu einer nachhaltigen Landwirtschaft Bezug. Folglich entkräftet sie für Länder, deren Staats- und Regierungschefs an der Declaration beteiligt waren, den Einwand, die Rodung von Wäldern zugunsten der Tierhaltung sei eine innere Angelegenheit. Insbesondere wegen dieser Wirkung ist die Glasgow Leaders' Declaration ein begrüßenswerter Fortschritt.

### 3. Global Forest Finance Pledge

Der ebenfalls auf der COP26 geschaffene Global Forest Finance Pledge unterstützt die Ziele der Glasgow Leader's Declaration. In ihm sagen elf Staaten und die EU gemeinsam zu, im Rahmen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit zwischen 2021 und 2025 zwölf Milliarden US-Dollar für walddreiche „Entwicklungsländer“ bereitzustellen, um sie bei dem Aufhalten der Entwaldung bis 2030 zu unterstützen.<sup>112</sup> Insbesondere sollen entwaldungsfreie und nachhaltige landwirtschaftliche Versorgungsketten gefördert werden.<sup>113</sup> Insoweit könnten die Investitionen zum Einsatz kommen, um durch die Tierhaltung ausgelöste Entwaldungsprozesse zu beenden. Als kollektives Versprechen ist der Global Forest Finance Pledge wie der Global Methane Pledge reines Soft Law. Der Global Forest Finance Pledge kann als Maßnahme gesehen werden, mit der die „entwickelten Länder“ zur Erfüllung ihrer Pflicht aus Art. 2 Abs. 1 lit. c; Art. 3 S. 1; Art. 9 Abs. 1 PA schreiten, die „Entwicklungsländer“ mit finanziellen

<sup>110</sup> Ellen Häring, *Verlierer und Gewinner am Amazonas* (Deutschlandfunk 2019), <<https://www.deutschlandfunk.de/brasiliens-regenwald-schwindet-verlierer-und-gewinner-am-100.html>>, zuletzt besucht 6. März 2025; Astrid Prange de Oliveira, *Brasilien: Wähler sind wichtiger als Wald* (Deutsche Welthungerhilfe 2020), <<https://www.welthungerhilfe.de/welternahrung/rubriken/klima-ressourcen/brasilien-waehler-sind-wichtiger-als-wald/>>, zuletzt besucht 6. März 2025.

<sup>111</sup> René Côté, 'Les Gentlemen's Agreements à l'Ère Technologique', *Revue de droit de McGill* 2 (1989), 336-353 (351); Thürer (Fn. 94), Rn. 26 ff.; Peters und Petrig (Fn. 107), 149.

<sup>112</sup> Global Forest Finance Pledge, <<https://ukcop26.org/the-global-forest-finance-pledge/>>, zuletzt besucht 6. März 2025.

<sup>113</sup> Global Forest Finance Pledge (Fn. 112), Nr. 5.



Ressourcen bei der Verringerung von Treibhausgasemissionen zu unterstützen. Daher ist der Global Forest Finance Pledge positiv zu bewerten.

#### 4. Agriculture Breakthrough

Im Rahmen der COP27 in Scharm El-Scheich wurde der Agriculture Breakthrough geschaffen. Auf der COP26 hatten sich zahlreiche Staaten im Rahmen der Breakthrough Agenda verpflichtet, zusammenzuarbeiten, um die Entwicklung sowie den Einsatz klimafreundlicher Technologien zu beschleunigen und sicherzustellen, dass diese für alle erschwinglich sind.<sup>114</sup> Die Bereiche, in denen diese Anstrengungen vorgesehen wurden, waren zunächst nur der Energiesektor, der Straßentransport, die Stahlproduktion und die Wasserstoffproduktion.<sup>115</sup> Auf der COP27 ordneten 13 Staaten der Breakthrough Agenda auch den Bereich Landwirtschaft zu (Agriculture Breakthrough).<sup>116</sup> Inzwischen hat der Agriculture Breakthrough 17 Unterstützerländer.<sup>117</sup> Der Agriculture Breakthrough betont die Notwendigkeit, die Emissionen in der Tierhaltung zu reduzieren. Insbesondere ist von der Suche nach Innovationen für die Reduktion von Methanemissionen und nach alternativen Proteinquellen die Rede.<sup>118</sup> Erwähnenswert ist zudem, dass auf der COP27 zwei neue landwirtschaftsbezogene Initiativen gestartet wurden: Die Food and Agriculture for Sustainable Transformation Initiative (FAST Initiative) sowie die Agriculture Innovation Mission for Climate (AIM for Climate), die beide die Finanzierung der klimafreundlichen Transformation der Landwirtschaft unterstützen sollen.<sup>119</sup>

Das Abkommen verpflichtet in Art. 2 Abs. 1 lit. a; Art. 3 S. 1; Art. 10 Abs. 2 PA die Vertragsstaaten zur Förderung der gemeinsamen Entwicklung und des Austauschs von Technologien, die Tierhaltungsemissionen mindern. Über den Agriculture Breakthrough schreiten einige Vertragsstaaten zur Erfüllung dieser Pflicht. Insoweit ist er als Fortschritt zu werten. Besonders die Betonung der Suche nach alternativen Proteinen überrascht positiv, da die Vertragsparteien in ihren NDCs noch kaum von Ernährungsumstellungen

<sup>114</sup> COP26 World Leaders Summit – Statement on the Breakthrough Agenda, <<https://web.archive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20230311221206/https://ukcop26.org/cop26-world-leaders-summit-statement-on-the-breakthrough-agenda/>>, zuletzt besucht 6. März 2025.

<sup>115</sup> COP26 World Leaders Summit – Statement on the Breakthrough Agenda (Fn. 114).

<sup>116</sup> Agriculture Breakthrough: Priority International Actions for 2023, <<https://breakthroughagenda.org/#targets>>, zuletzt besucht 24. Juli 2024, S. 1, 5.

<sup>117</sup> Agriculture Breakthrough: Priority International Actions for 2024, <<https://breakthroughagenda.org/#targets>>, zuletzt besucht 24. Juli 2024, S. 7.

<sup>118</sup> Agriculture Breakthrough: Priority International Actions for 2023 (Fn. 116), S. 1 f.; Agriculture Breakthrough: Priority International Actions for 2024 (Fn. 117), S. 2 ff.

<sup>119</sup> Summary of Global Climate Action at COP27, <[https://unfccc.int/sites/default/files/resource/GCA\\_COP27\\_Summary\\_of\\_Global\\_Climate\\_Action\\_at\\_COP\\_27\\_1711.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/GCA_COP27_Summary_of_Global_Climate_Action_at_COP_27_1711.pdf)>, zuletzt besucht 6. März 2025, S. 8.



sprechen.<sup>120</sup> Jedoch fällt negativ ins Gewicht, dass der Agriculture Breakthrough derjenige Breakthrough mit den zweitwenigsten Unterstützerländern ist. Zum Beispiel fehlen als sehr bedeutende Nationen für die Tierhaltung die USA, China, Russland und Brasilien.<sup>121</sup>

## 5. COP-Entscheidung Outcome of the First Global Stocktake

Auf der COP28 in Dubai wurde die COP-Entscheidung Outcome of the First Global Stocktake beschlossen.<sup>122</sup> Die Vertragsstaatenkonferenzen des Pariser Abkommens führen gem. Art. 14 Abs. 1 S. 1 PA in regelmäßigen Abständen eine weltweite Bestandsaufnahme (Global Stocktake) durch, um den gemeinsamen Fortschritt der Vertragsparteien bei der Verwirklichung des Zwecks und der langfristigen Ziele des Übereinkommens zu bewerten. Das Pariser Abkommen sah in Art. 14 Abs. 2 PA den ersten Global Stocktake für das Jahr 2023, mithin für die COP28 vor. Im Vorfeld dieser UN-Klimakonferenz wurden Informationen zum gemeinsamen Fortschritt gesammelt und wissenschaftlich bewertet. Auf der UN-Klimakonferenz in Dubai wurden diese Ergebnisse betrachtet und in einer COP-Entscheidung, die das politische Abschlussdokument des ersten Global Stocktake darstellt, berücksichtigt.<sup>123</sup> COP-Entscheidungen sind nur rechtlich verbindlich, wenn die UNFCCC oder das Pariser Abkommen dies ausdrücklich anordnen.<sup>124</sup> Dies ist bei der Entscheidung Outcome of the First Global Stocktake nicht der Fall. Sie ist lediglich Soft Law.<sup>125</sup>

<sup>120</sup> Siehe oben unter IV. 2.

<sup>121</sup> Breakthrough Agenda, <<https://breakthroughagenda.org/#targets>>, zuletzt besucht 24. Juli 2024.

<sup>122</sup> COP28, 'Outcome of the First Global Stocktake', 13. Dezember 2023, Decision FCCC/PA/CMA/2023/L.17.

<sup>123</sup> Zu den verschiedenen Phasen des Global Stocktake COP 24, 'Matters Relating to Article 14 of the Paris Agreement and Paragraphs 99-101 of Decision 1/CP.21', 14. Dezember 2018, Decision FCCC/CP/2018/L.16, Rn. 3, 19 ff.; Alexander Zahar, 'Collective Progress in the Light of Equity Under the Global Stocktake', *Climate Law* 9 (2019), 101-121 (114); Jamal Srouji und Deidre Cogan, *What is the 'Global Stocktake' and how Can it Accelerate Climate Action?* (World Resources Institute 2023), <<https://www.wri.org/insights/explaining-global-stocktake-paris-agreement>>, zuletzt besucht 24. Juli 2024.

<sup>124</sup> Bodansky, Brunnée und Rajamani (Fn. 42), 90 f., 142 f.; Lavanya Rajamani, 'The Devilish Details: Key Legal Issues in the 2015 Climate Negotiations', *M. L. R.* 78 (2015), 826-853 (839 f.).

<sup>125</sup> Vgl. zur Einordnung nicht bindender COP-Entscheidungen als Soft Law Alan Boyle, 'Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law', *ICLQ* 48 (1999), 901-913 (905); Edith Brown Weiss, 'The Rise or the Fall of International Law?', *Fordham L. Rev.* 69 (2000), 345-372 (352); kritisch zur Qualifizierung nicht bindender COP-Entscheidungen als Soft Law Annecoos Wiersema, 'The New International Law-Makers? Conferences of the Parties to Multilateral Environmental Agreements', *Mich. J. Int'l L.* 31 (2001), 231-287 (259 ff.).

Die Entscheidung differenziert in ihren Ausführungen zwischen Maßnahmen zur Emissionsreduktion und Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel.<sup>126</sup> Sie erwähnt die Tierhaltung an keiner Stelle ausdrücklich. Der Themenbereich Landwirtschaft und Ernährungssysteme wird in der Entscheidung zwar behandelt, findet allerdings nur in den der Klimaanpassung und nicht auch den der Emissionsreduktion gewidmeten Teilen Berücksichtigung.<sup>127</sup> Der Abschnitt zur Emissionsreduktion betont die Wichtigkeit, natürliche Ökosysteme als Kohlenstoffsinken zu erhalten und die Entwaldung zu beenden.<sup>128</sup> Hierbei handelt es sich immerhin um tierhaltungs- und landwirtschaftsnahe Bereiche.<sup>129</sup> Insgesamt wird die Tierhaltung aber in der Entscheidung unter dem Aspekt der Emissionsreduktion nahezu vollends ausgeblendet. Die Ausführungen der Entscheidung zur Emissionsreduktion im Energiesektor sind dagegen relativ detailliert.<sup>130</sup> Das Ergebnis des Global Stocktake dient gem. Art. 4 Abs. 9 und gem. Art. 14 Abs. 3 PA unter anderem dazu, die Vertragsparteien für die auf nationaler Ebene zu entscheidende Aktualisierung und Verstärkung ihrer Klimaschutzmaßnahmen zu informieren.<sup>131</sup> Der Global Stocktake ist damit ein wichtiges Mittel des Pariser Abkommens, um die Klimaschutzbemühungen der Vertragsstaaten stetig zu verstärken und die Ziele des Abkommens zu erreichen.<sup>132</sup> Viele Staaten berücksichtigen die Tierhaltung in ihren NDCs gegenwärtig nicht in einem Umfang, der der von Art. 2 Abs. 1 lit. a PA geforderten Reduktion von Tierhaltungsemissionen hinreichend Rechnung trägt.<sup>133</sup> Daher war das politische Abschlussdokument des ersten Global Stocktake eine wichtige Gelegenheit, um die tierhaltungsbezogenen Klimaschutzbemühungen zu verstärken. Somit enttäuscht die COP-Entscheidung. Angesichts der aufgezeigten Bedeutung

<sup>126</sup> COP28, 'Outcome of the First Global Stocktake' (Fn. 122), Rn. 18 ff. und Rn. 43 ff.

<sup>127</sup> COP28, 'Outcome of the First Global Stocktake' (Fn. 122), Absatz 8 der Präambel, Rn. 55, 63 lit. b; Lei Win (Fn. 92), 3.

<sup>128</sup> COP28, 'Outcome of the First Global Stocktake' (Fn. 122), Rn. 33 f. Die COP-Entscheidung orientiert sich an dieser Stelle am Wortlaut der Glasgow Leader's Declaration on Forests and Land Use.

<sup>129</sup> Vgl. oben unter V. 2.

<sup>130</sup> COP28, 'Outcome of the First Global Stocktake' (Fn. 122), Rn. 28 f.

<sup>131</sup> Bodansky, Brunnée und Rajamani (Fn. 42), 245.

<sup>132</sup> COP 24, 'Matters Relating to Article 14 of the Paris Agreement and paragraphs 99-101 of decision 1/CP.21' (Fn. 123): 'Recognizing that the global stocktake referred to in Article 14 of the Paris Agreement is crucial for enhancing the collective ambition of action and support towards achieving the purpose and long-term goals of the Paris Agreement'; Jennifer Huang, 'What Can the Paris Agreement's Global Stocktake Learn from the Sustainable Development Goals?', *Carbon & Climate Law Review* 2018, 218-228 (227); Lavanya Rajamani, 'Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics', *ICLQ* 65 (2016), 493-514 (503 f.).

<sup>133</sup> Siehe oben unter IV. 3.

des Global Stocktake unter dem Pariser Abkommen sind die Defizite der COP-Entscheidung ein besonders starkes Indiz dafür, dass der „Pariser Rahmen“ durch die Übereinkünfte auf folgenden UN-Klimakonferenzen hinsichtlich der Tierhaltung ungenügend ausgefüllt wurde.

## 6. COP28 UAE Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems and Climate Action

Ebenfalls auf der COP28 wurde die COP28 UAE Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems and Climate verabschiedet. Es handelt sich um ein Gentlemen's Agreement, an dem sich die Staats- und Regierungschefs aus 158 Staaten und der Europäischen Union beteiligt haben.<sup>134</sup> Indien blieb der Erklärung fern mit der Begründung, Ernährungssicherheit sicherstellen zu müssen.<sup>135</sup> Die beteiligten Staats- und Regierungschefs erkennen in der Erklärung an, dass die Ziele des Pariser Abkommens nur unter Einbeziehung der Landwirtschaft und Nahrungsmittelsysteme erreicht werden können.<sup>136</sup> Daher erklären sie ihre Absicht, kollektiv und zügig daran zu arbeiten, die Landwirtschaft von Praktiken mit hohem Treibhausgasausstoß auf nachhaltigere Produktionsmethoden umzustellen.<sup>137</sup> Zum Erreichen dieses Ziels verpflichten sich die Staats- und Regierungschefs, die Einbeziehung der Landwirtschaft in ihre Klimaschutzmaßnahmen zu beschleunigen.<sup>138</sup> Hierzu wollen sie bis 2025 ihre Anstrengungen dafür verstärken, dass der Themenbereich Landwirtschaft und Ernährungssysteme in die NDCs aufgenommen wird.<sup>139</sup>

Die Erklärung erwähnt die Tierhaltung nur einmal ausdrücklich. Sie fordert von den Staaten, Aktivitäten zu fördern, die zu einer besseren Tier-

<sup>134</sup> COP28 UAE Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems and Climate Action, <<https://www.cop28.com/en/food-and-agriculture>>, zuletzt besucht 24. Juli 2024.

<sup>135</sup> Sarah Zimmermann, *Over 130 Countries Sign COP28 Pledge to Integrate Food into Climate Action* (Agriculturedive 2023), <<https://www.agriculturedive.com/news/food-agriculture-declaration-cop28-uae-india-climate/701445/>>, zuletzt besucht 6. März 2025. Siehe zur vertraglichen Basis für derartige Argumente unter dem Pariser Abkommen III. 4.

<sup>136</sup> COP28 UAE Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems and Climate Action (Fn. 134), 'We, Heads of State and Government', Absatz 9.

<sup>137</sup> COP28 UAE Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems and Climate Action (Fn. 134), 'We declare our intent to work collaboratively and expeditiously to pursue the following objectives', Nr. 5.

<sup>138</sup> COP28 UAE Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems and Climate Action (Fn. 134), 'We declare our intent to work collaboratively and expeditiously to pursue the following objectives', a. E.

<sup>139</sup> COP28 UAE Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems and Climate Action (Fn. 134), 'In fulfilling this commitment, by 2025 we intend to strengthen our respective and shared efforts to', Nr. 1.

gesundheit beitragen.<sup>140</sup> Zugunsten der Erklärung fällt aber ins Gewicht, dass sie die Verbindung von Landwirtschaft und Klimawandel eindeutig anerkennt sowie von einer Wende hin zu einer nachhaltigeren Landwirtschaft spricht.<sup>141</sup> Alle landwirtschaftsbezogenen Aussagen und Ankündigungen der Erklärung implizieren auch Änderungen für die Tierhaltung, da diese nach Daten der FAO über ein Drittel der globalen Landwirtschaftsemissionen ausmacht.<sup>142</sup> Gleichzeitig hat die Erklärung eine sehr hohe Zahl an Unterstützern. Die beteiligten Staaten sind für über 75 % der weltweiten landwirtschaftsbezogenen Emissionen verantwortlich.<sup>143</sup> Die Staats- und Regierungschefs aus China, Russland, Brasilien, den USA und der EU, den fünf größten Fleischproduzenten der Welt, waren allesamt an der Erklärung beteiligt.<sup>144</sup> Folglich schafft die Erklärung ein Momentum für die bessere Integration der Landwirtschaft und damit auch der Tierhaltung in die internationalen Klimaschutzbemühungen.<sup>145</sup> Da sich bislang viele Staaten in ihren NDCs nicht hinreichend zu Tierhaltung und Landwirtschaft äußern, ist die Ankündigung, bis 2025 Landwirtschaft und Ernährungssysteme verstärkt in die NDCs aufzunehmen, besonders wertvoll. Sie wird voraussichtlich die Staaten, die in ihren NDCs Tierhaltung und Landwirtschaft erwähnen, vermehren und auf die anderen Staaten den Druck erhöhen, gleichzuziehen. Diese Wirkung der Erklärung ist wegen der beschriebenen Defizite in der COP-Entscheidung Outcome of the First Global Stocktake besonders wichtig. Daher ist die Erklärung ein bedeutender Fortschritt für die Steigerung der tierhaltungsbezogenen Klimaschutzbemühungen im „Pariser Rahmen“.

## 7. Zwischenbilanz

Die Bilanz hinsichtlich der auf den Vertragsstaatenkonferenzen nach dem Pariser Abkommen geschaffenen Soft-Law-Dokumente fällt gemischt aus. Einerseits stellen sie teilweise wichtige Fortschritte und einen Versuch dar,

<sup>140</sup> COP28 UAE Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems and Climate Action (Fn. 134), ‘In fulfilling this commitment, by 2025 we intend to strengthen our respective and shared efforts to’, Nr. 2.

<sup>141</sup> Lei Win (Fn. 92), 2.

<sup>142</sup> FAO (Fn. 2), 4, 7.

<sup>143</sup> Press Release COP28 Presidency Puts Food Systems Transformation on Global Climate Agenda as more than 130 World Leaders Endorse Food and Agriculture Declaration, <[https://www.cop28.com/en/news/2023/12/COP28-UAE-Presidency-puts-food-systems-transformation?fbclid=IwAR0jwsz1vm-c81LP7itp4oug9LyG\\_TyucUq9ltGFJHJ-7jArtpwROUdk8N8](https://www.cop28.com/en/news/2023/12/COP28-UAE-Presidency-puts-food-systems-transformation?fbclid=IwAR0jwsz1vm-c81LP7itp4oug9LyG_TyucUq9ltGFJHJ-7jArtpwROUdk8N8)>, zuletzt besucht 24. Juli 2024.

<sup>144</sup> COP28 UAE Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems and Climate Action (Fn. 134).

<sup>145</sup> Lei Win (Fn. 92), 5.

die in den NDCs der Staaten bestehenden Mängel auszubessern. Beispielsweise wird die COP28 UAE Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems and Climate Action dazu beitragen, dass mehr Staaten in ihren NDCs die Tierhaltung und die Landwirtschaft adressieren. Obgleich die Vertragsstaaten in ihren NDCs kaum von Ernährungsumstellungen sprechen, wollen sie im Rahmen des Agriculture Breakthrough die Suche nach alternativen Proteinen angehen. Die Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use und der Global Forest Finance Pledge können dazu beitragen, dass durch die Tierhaltung ausgelöste Entwaldungsprozesse beendet werden.

Andererseits findet sich in den Soft-Law-Dokumenten zum Teil die aus den nationalen Ordnungen der Vertragsstaaten stammende Tendenz wieder, effektiven tierhaltungsbezogenen Klimaschutz in verschiedener Art und Weise zu vermeiden. Das aus den nationalen Rechtsordnungen stammende Muster, die Tierhaltung im Rahmen des allgemeinen „Agricultural Exceptionalism“ zu privilegieren, taucht auch in Übereinkünften auf Vertragsstaatenkonferenzen des Pariser Abkommens wie dem Global Methane Pledge auf. In der COP-Entscheidung Outcome of the First Global Stocktake werden Emissionsreduktionen in der Tierhaltung nahezu ausgeblendet. Wie der Global Methane Pledge und der Agriculture Breakthrough zeigen, liegt der Fokus der Staaten gegenüber der Tierhaltung auch im völkerrechtlichen Klimaschutzesystem oft auf einem „Pay-The-Polluter“-Ansatz und auf Innovationen. Bislang werden in den Soft-Law-Dokumenten keine Ansätze benannt, die ausreichen, um die Tierhaltung mit dem Temperaturziel des Pariser Abkommens aus Art. 2 Abs. 1 lit. a PA in Einklang zu bringen. Daher wurde insoweit der „Pariser Rahmen“ durch die Übereinkünfte auf folgenden UN-Klimakonferenzen ungenügend ausgefüllt.

„Harte“ völkerrechtliche Verträge, die für die Tierhaltung drastischere Klimaschutzmaßnahmen wie einen „Peak Livestock“ oder Ernährungsumstellungen vorsehen, erscheinen zwar geboten, aber politisch gegenwärtig nicht realisierbar. Daher bleibt abzuwarten, ob die Staaten immerhin durch zusätzliche Soft-Law-Dokumente ihre Zusammenarbeit bei der Reduktion von Tierhaltungsemissionen besser koordinieren. Etwa könnte man an eine „Sustainable Livestock Systems Declaration“ denken, in der Staaten gemeinsame Verhaltensstandards für Klimaschutz in der Tierhaltung setzen. Da das Treibhausgas Lachgas in der Tierhaltung eine bedeutende Rolle spielt,<sup>146</sup> wäre auch ein „Nitrous Oxide Pledge“ denkbar. Hier könnte vor allem die Gülleentsorgung näher in den Blick genommen werden. Eine Vereinbarung zum Abbau oder der klimafreundlichen Umgestaltung von Tierhaltungssubven-

---

<sup>146</sup> Siehe oben unter II. 1.

tionen wäre zudem förderlich, um die hierzu aus Art. 2 Abs. 1 lit. c; Art. 3 S. 1; Art. 9 Abs. 3 PA folgende Pflicht weiter auszugestalten und zu konkretisieren. In der COP-Entscheidung Outcome of the First Global Stocktake wurde vereinbart, ineffiziente klimaschädliche Subventionen für fossile Brennstoffe schrittweise abzuschaffen.<sup>147</sup> Das Fehlen einer derartigen Übereinkunft für Landwirtschafts- und Tierhaltungssubventionen kann als weiterer Ausdruck des „Agricultural Exceptionalism“ im völkerrechtlichen Klimaschutzsystem gesehen werden.

## VI. Bilanz und Ausblick

### 1. Pariser Abkommen als adäquater, aber unzureichend ausgefüllter Rahmen für tierhaltungsbezogenen Klimaschutz

Die Untersuchung hat ergeben, dass das Pariser Abkommen zwar nicht explizit, aber implizit Pflichten zu Klimaschutzbemühungen in der Tierhaltung normiert. Das Abkommen verpflichtet die Vertragsparteien gem. Art. 2 Abs. 1 lit. a; Art. 3 S. 1; Art. 4 Abs. 2 PA, in ihren NDCs die deutliche Reduktion von Tierhaltungsemissionen anzustreben und zur Umsetzung dieser NDCs bona fide Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen. Gem. Art. 2 Abs. 1 lit. c; Art. 3 S. 1; Art. 9 Abs. 3 PA müssen die Staaten langfristig ihre Subventionen für die Tierhaltung abschaffen oder zu Klimaschutzsubventionen umgestalten. Die Vertragsstaaten trifft gem. Art. 2 Abs. 1 lit. a; Art. 3 S. 1; Art. 10 Abs. 2 PA eine Pflicht, die gemeinsame Entwicklung und den Austausch von Technologien für Emissionsreduktion in der Tierhaltung zu fördern. Sie können sich auch mit dem Einwand, die Ernährungssicherheit sowie Nahrungsmittelerzeugung i. S. d. neunten Absatzes der Präambel und i. S. d. Art. 2 Abs. 1 lit. b PA sicherstellen zu müssen, Klimaschutzbemühungen in der Tierhaltung nicht generell entziehen. Angesichts der genannten Pflichten erscheint das Pariser Abkommen als geeigneter Rahmen, um eine Reduktion tierhaltungsbezogener Emissionen durch internationale Zusammenarbeit anzugehen.

Entscheidend für wirksamen internationalen Klimaschutz ist aber vor allem, wie dieser Rahmen durch die NDCs sowie Übereinkünfte auf weiteren Vertragsstaatenkonferenzen ausgefüllt wird. Hier fällt die Bilanz negativ aus. Der Umfang, in dem die Staaten die Tierhaltung in ihren NDCs adressieren, ist sowohl quantitativ als auch qualitativ für eine Begrenzung der Erderwär-

<sup>147</sup> COP28, ‘Outcome of the First Global Stocktake’ (Fn. 122), Rn. 28 lit. h.

mung auf deutlich unter 2°C unzureichend. Die NDCs werden den normativen Erwartungen, die das Pariser Abkommen an sie in Art. 4 Abs. 3 PA stellt, nicht gerecht. Einige der Soft-Law-Dokumente, die auf den UN-Klimakonferenzen nach der Verabschiedung des Pariser Abkommens entstanden sind, stellen Schritte in die richtige Richtung dar. Gleichzeitig findet sich in den Soft-Law-Dokumenten und damit im völkerrechtlichen Klimaschutzsystem die aus den nationalen Ordnungen der Vertragsstaaten stammende Tendenz wieder, effektiven tierhaltungsbezogenen Klimaschutz zu vermeiden. Sowohl im nationalen Kontext als auch im völkerrechtlichen Klimaschutzsystem wird die Tierhaltung im Rahmen des allgemeinen „Agricultural Exceptionalism“ privilegiert. An vielen Stellen, an denen dies sachgerecht wäre, wird sie unter dem Gesichtspunkt der Emissionsreduktion überhaupt nicht berücksichtigt, etwa in der COP-Entscheidung Outcome of the First Global Stocktake. In wiederum anderen Dokumenten, wie dem Agriculture Breakthrough oder dem Global Methane Pledge, wird zum Klimaschutz in der Tierhaltung vor allem auf Anreize sowie Innovationen anstatt auf eine transformative Strategie gesetzt. Daher sollten die Vertragsstaaten in ihren NDCs und auf den nächsten Vertragsstaatenkonferenzen dringend nötige Schritte anstreben, um die Tierhaltung stärker in die internationalen Klimaschutzbemühungen zu integrieren. Die COP28 UAE Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems and Climate gibt Anlass zur verhaltenen Hoffnung, dass hier im Laufe der nächsten Jahre Nachbesserungen erfolgen werden.

## 2. Bedeutung eines globalen Tierschutzrechts für den Klimaschutz

Ein Aspekt, der bei der besseren Integration der Tierhaltung in die internationalen Klimaschutzbemühungen beachtet werden sollte, ist der Schutz des Tierwohls. Da die Massentierhaltung neben erheblichen Treibhausgasemissionen gleichzeitig Tierleid verursacht,<sup>148</sup> müssen Klimaschutz und Tierschutz in der Landwirtschaft ganzheitlich betrachtet werden.<sup>149</sup> Gegenwärtig existieren auf internationaler Ebene keine flächendeckenden Tierschutzvor-

<sup>148</sup> Siehe etwa die Darstellung bei Bert Herbrich, *Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht* (Duncker & Humblot 2022), 173 ff.

<sup>149</sup> Darüber hinaus müssen auch Klimaanpassung und Tierschutz im Zusammenhang betrachtet werden, da Tiere nicht nur Emittenten von Treibhausgasemissionen, sondern auch Opfer des Klimawandels sind. Diesbezüglich ist bemerkenswert, dass die Klimaaußenpolitikstrategie der Deutschen Bundesregierung ein One-Health-Konzept verfolgen will, das nicht nur die Auswirkungen des Klimawandels auf die menschliche Gesundheit, sondern auch auf die Tiergesundheit berücksichtigt. Vgl. Bundesregierung, *Klimaaußenpolitikstrategie* (2023), 43.



gaben. Die wenigen tierschützenden Dokumente im Völkerrecht, wie der Terrestrial Animal Health Code der Weltorganisation für Tiergesundheit, sind reines Soft Law.<sup>150</sup>

Ein stärkerer Schutz der Tiere im Völkerrecht und im nationalen Recht wäre einerseits ein Mittel tierhaltungsbezogenen Klimaschutzes. Die globale Massentierhaltung ist in ihren heutigen Ausmaßen nur möglich, weil weitgehend keine artgerechte Haltung der Tiere erfolgt. Daher würden strengere Tierschutzstandards die Massentierhaltung erschweren und insoweit dem Klimaschutz nützen. Etwa würden bei flächendeckend verbesserten Haltungsbedingungen die Preise für Tierprodukte steigen und der Konsum sinken.<sup>151</sup> Für manche Klimaschutzmaßnahmen bestünde sogar eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz, wenn sie zugleich mit Tierwohlerwägungen gerechtfertigt würden. In Deutschland wäre etwa die öffentliche Zustimmung zu einer Fleischsteuer höher, wenn diese durch Tierwohl- anstatt durch Klimaschutzmaßnahmen gerechtfertigt würde.<sup>152</sup> Insoweit wären strengere Tierschutzvorgaben im Völkerrecht und im nationalen Recht ein Mittel tierhaltungsbezogenen Klimaschutzes.

Andererseits wären sie auch ein Gegengewicht zu lauter werdenden Rufen nach einer Effizienzsteigerung der Tierhaltung aus Klimaschutzgründen. Da Tiere, die ihr Schlachtgewicht schneller erreichen, kürzer emittieren und weniger Futter verbrauchen,<sup>153</sup> wird zum Teil als Klimaschutzmaßnahme vorgeschlagen, die Effizienz der Tierhaltung zu erhöhen, etwa jüngst von der FAO in ihrer auf der COP28 vorgestellten Global Roadmap.<sup>154</sup> Manche Maßnahmen, die die Effizienz der Produktion von Tiererzeugnissen steigern, dienen zugleich dem Tierwohl, beispielsweise die Vermeidung von Nutztierkrankheiten. Andere Maßnahmen beeinträchtigen dagegen das Tierwohl.

<sup>150</sup> Anne Peters, 'Global Animal Law: What It Is and Why We Need It', *Transnational Environmental Law* 5 (2016), 9-23 (13-15).

<sup>151</sup> Vgl. Zum umgekehrten Effekt, d. h. zur Verbesserung des Tierschutzes durch höhere Umweltstandards: Bruce Myers und Linda Breggin, 'Tackling the Problem of CAFOs and Climate Change: A New Path to Improved Animal Welfare?', in: Randall Abate (Hrsg.), *What Can Animal Law Learn from Environmental Law?* (Environmental Law Institute 2015), 117-146 (126).

<sup>152</sup> Grischa Perino und Henrike Schwickert, 'Animal Welfare is a Stronger Determinant of Public Support for Meat Taxation than Climate Change Mitigation in Germany', *Nature Food* 4 (2023), 160-169 (160).

<sup>153</sup> Ferry Leenstra, *Intensification of Animal Production and Its Relation to Animal Welfare, Food Security and Climate Smart Agriculture* (Wageningen UR Livestock Research 2013), 7.

<sup>154</sup> FAO, *Achieving SDG 2 without Breaching the 1.5°C threshold: A Global Roadmap Part 1*, FAO 2023, 12; zur Kritik hieran etwa World Federation For Animals (World Federation for Animals 2023), *A Collective Call for a Holistic Food Systems Approach in FAO's Roadmap*, <<https://wfa.org/a-collective-call-for-a-holistic-food-systems-approach-in-faos-roadmap/>>, zuletzt besucht 6. März 2025.



Etwa sorgt ein hoher Anteil von Getreidefutter bei Schweinen zwar für eine schnelle Gewichtszunahme, erhalten Schweine jedoch zu viel Getreidefutter und zu wenig Raufutter, erleben sie Stress und zeigen abnormales Verhalten.<sup>155</sup> Insoweit ist zu befürchten, Klimaschutzmaßnahmen in der Tierhaltung könnten zu Lasten des Tierwohls gehen. Ein einseitiger Fokus auf Effizienzsteigerungen droht zu vernachlässigen, dass in der Reduktion des Konsums von Tierprodukten ein deutlich größeres und für die Einhaltung der Ziele des Pariser Abkommens wichtigeres Einsparpotenzial für Emissionen liegt.<sup>156</sup> Folglich bedarf es eines globalen Tierschutzrechts nicht nur als Mittel des Klimaschutzes, sondern auch, um zu verhindern, dass für tierhaltungsbezogenen Klimaschutz einseitig auf Effizienzsteigerungen gesetzt wird.

## Summary: Meat on the Negotiating Table – Animal Agriculture in the International Climate Protection System of the Paris Agreement

This article analyses which requirements the international climate protection system of the Paris Agreement sets for climate protection measures in animal agriculture. In line with its character as a framework regulation, the Paris Agreement contains several implicit and general obligations relating to livestock farming. For example, the obligation to take measures in support of the Paris Agreements's temperature goal pursuant to Art. 2 para. 1 lit. a; Art. 3; Art. 4 para. 2 PA also implies an obligation to take climate protection measures in animal agriculture. However, the framework of the Paris Agreement has been filled in by the Nationally Determined Contributions (NDCs) and by agreements at subsequent Conferences of the Parties (COPs) in a disappointing manner. The extent to which countries are addressing animal agriculture in their NDCs is insufficient to limit global warming to well below 2°C, both in terms of the number of countries doing so and the quality of the measures envisaged. Moreover, in the agreements adopted at subsequent COPs, including COP28, Parties continued their problematic tendency of excluding livestock from mitigation efforts from the outset, or they relied solely on innovation or incentives for livestock-related mitigation. The article argues for a global animal welfare

<sup>155</sup> Sara Shields und Geoffrey Orme-Evans, 'The Impacts of Climate Change Mitigation Strategies on Animal Welfare', MDPI Animals 5 (2015), 361-394 (373, 375 f.).

<sup>156</sup> Azevedo, Clark und Colgan (Fn. 39), 705 f.; Ekardt, Garske, Stubenrauch u. a. (Fn. 27), 8; Hedenus, Wirsén und Johannsson (Fn. 39), 89; siehe auch IPCC (Fn. 18), 1285.

law, both as a means of climate protection and as a counterweight to the numerous calls for greater efficiency in animal agriculture that have been raised on the grounds of climate change.

## Keywords

Livestock – Climate Protection – Paris Agreement – International Environmental Law – Agricultural Exceptionalism