

Auf dem Weg zu einem Recht der globalen Stadt?

“C40” und der “Konvent der Bürgermeister” im globalen Klimaschutzregime

*Helmut Philipp Aust**

Abstract	674
I. Einleitung	674
II. Zum Stand der bisherigen rechtswissenschaftlichen Forschung	677
1. Definitiorische Vorfragen	677
2. Zur weitgehend fehlenden Auseinandersetzung mit der globalen Rolle von Städten und Gemeinden	680
3. Erste Ansätze im Anschluss an Vorarbeiten anderer Disziplinen	681
III. Das globale Klimaschutzregime	683
IV. Klimaschutzinitiativen kommunaler Akteure: Zwei Fallstudien	686
1. “C40”: Das “Climate Change Leadership Forum”	688
2. Der “Konvent der Bürgermeister” – die EU als Schrittmacher?	690
3. “C40” und der “Konvent der Bürgermeister”: Neue Akteure im globalen Klimaschutzregime	692
a) Legitimationsstrategie	692
b) Changieren zwischen Formalität und Informalität	693
c) Imitation völkerrechtlicher Sprache	694
d) Hybridität	694
e) Dialektik globaler und lokaler Perspektiven	695
V. Herausforderungen für die Völkerrechtsordnung	696
1. Informalität und die Sanktion der Nicht-Partizipation	697
2. Ein “Bypass” um die staatliche Souveränität?	698
VI. Ausblick: Eine Forschungsagenda für das Recht der globalen Stadt	700

* Dr. iur., wissenschaftlicher Mitarbeiter und Habilitand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin. Eine frühere Version des Textes wurde am 22.4.2013 im Rule of Law-Kolloquium des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung präsentiert. Ich danke *Sigrid Boysen, Cindy Daase, Christian Djeffal, Dieter Gosewinkel, Mattias Kumm, Georg Nolte, Alejandro Rodiles* und *Gunnar Folke Schuppert* für weiterführende Hinweise und Kritik.

Abstract

Grenzüberschreitende Zusammenschlüsse von Städten und kommunalen Gebietskörperschaften spielen eine zunehmende Rolle im globalen Klimaschutzregime. Ausgehend von zwei Fallbeispielen, dem Zusammenschluss der sog. "C40" und dem von der EU-Kommission geförderten "Konvent der Bürgermeister", analysiert der Beitrag die bisher nur wenig wahrgenommenen völkerrechtlichen Fragen, die mit diesen Kooperationsformen verbunden sind. Im Mittelpunkt steht dabei zum einen die Akteursqualität der in solchen Städteverbänden handelnden kommunalen Gebietskörperschaften und zum anderen die Frage, ob die von ihnen ins Leben gerufenen Kooperationsformen rechtliche Relevanz haben. Der Beitrag plädiert dafür, in beiden Punkten ein offenes Völkerrechtsverständnis zu Grunde zu legen, ohne dabei auf eine Grenzziehung zwischen Recht und Nicht-Recht zu verzichten. Abschließend werden Ansatzpunkte für eine Forschungsagenda eines sich in der Entwicklung befindlichen Rechts globaler Städte formuliert.

I. Einleitung

"Kommunen müssen beim Klimaschutz eine aktive Rolle einnehmen. Die weltweite Zusammenarbeit der Städte ist entscheidend, um die CO₂-Emissionen einzudämmen." Mit diesen Worten ordnete im Jahre 2011 der Oberbürgermeister Heidelbergs, *Eckart Würzner*, die Teilnahme seiner Stadt am "Klimaschutzgipfel" der Climate Leadership Group "C40" in Sao Paulo ein.¹ Diese Stellungnahme ist nur ein Beleg für das Phänomen eines wachsenden Engagements von Städten und Gemeinden im Bereich des globalen Klimaschutzregimes.² Von einer breiteren Öffentlichkeit noch weitgehend unbeachtet, haben sich Zusammenschlüsse wie die "C40"³ oder der "Covenant of Mayors"⁴ (Konvent der Bürgermeister) gegründet, die den Anspruch formulieren, Schrittmacher des globalen Kampfs gegen den Klimawandel zu sein.

¹ Pressemitteilung "C40-Gipfel in Sao Paulo: Heidelberg gemeinsam mit Weltmetropolen für aktiven Klimaschutz", abrufbar unter <<http://www.heidelberg.de>>.

² Vgl. zuletzt *M. J. Hoffmann*, Climate Governance at the Crossroads – Experimenting with a Global Response after Kyoto, 2011.

³ <<http://www.c40cities.org>>.

⁴ <<http://www.konventderbuergermeister.eu>>.

Diese Städteverbände unterscheiden sich im Einzelnen ganz erheblich, was die Zusammensetzung ihrer Mitgliedschaft, ihre institutionelle Struktur und ihre Arbeitsweise betrifft. Ein Merkmal eint sie jedoch: Sie sind Ausdruck einer zunehmenden Tendenz von Städten und Gemeinden, sich in Bereichen zu engagieren, die nach traditioneller Sichtweise zur Domäne der staatlichen Außenpolitik gehören. In einer Reihe von benachbarten Disziplinen ist dieses Phänomen bereits Gegenstand breiter Aufmerksamkeit: In der Soziologie wird das Aufkommen von „*global cities*“ diskutiert.⁵ Stadtforscher beschäftigen sich mit der Auswirkung von internationaler Kooperation auf Stadtplanung und die Entwicklung urbaner Räume.⁶ Politikwissenschaftler beginnen, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, inwiefern das vermehrte Tätigwerden von Städten und Gemeinden ein weiteres Beispiel dafür ist, dass es gelte, eine einseitige Fokussierung auf den Staat als Erkenntnisobjekt zu überwinden.⁷ Die rechtswissenschaftliche Beschäftigung mit diesem Phänomen steht dagegen noch am Anfang.

Der vorliegende Beitrag nimmt eine Einordnung dieser Kooperationsphänomene im globalen Klimaschutzregime vor, diskutiert die völkerrechtlichen Fragen, die durch sie aufgeworfen werden und formuliert eine Forschungsagenda für die Beschäftigung mit einem sich in der Entwicklung befindlichen Recht der globalen Stadt. In völkerrechtlicher Hinsicht stehen zwei Fragen im Mittelpunkt des Interesses: Wie steht es um die Akteursqualität der in solchen Städteverbänden handelnden kommunalen Gebietskörperschaften? Und welcher Handlungsformen können sich Städte und Gemeinden bedienen, wenn sie grenzüberschreitende Aktivitäten entfalten?

Mit beiden Fragen verbunden ist die Problematik, ob es sich bei solchen Kooperationsphänomenen überhaupt um rechtlich relevantes Handeln handelt, und falls ja, welche Rechtsordnung im Einzelfall dazu berufen ist, den Rahmen für diese Aktivitäten zu bilden. Denkbar – und in der Literatur verschiedentlich so systematisiert⁸ – ist jedenfalls, dass sich Städte und Gemeinden in ihrem grenzüberschreitenden Handeln völkerrechtlicher Instrumente bedienen, ihre Kooperation dem nationalen Recht eines Staates unterstellen oder eine komplett andersartige Form des transnationalen öffentlichen Rechts wählen.

⁵ S. Sassen, *The Global City. New York – London – Tokyo*, 2. Aufl. 2001.

⁶ N. Brenner, *Globalisation as Reterritorialisation: The Re-Scaling of Urban Governance in Europe*, *Urban Studies* 36 (1999), 431.

⁷ M. Acuto, *Global Cities, Governance and Diplomacy – The Urban Link*, 2013.

⁸ U. Beyerlin, *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, 1988, 372 f.; sowie unter Hinzunahme von unionsrechtlichen Instrumenten M. Niedobitek, *Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge*, 2001, 132 ff.; M. Kotzur, *Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa*, 2004, 471 ff.

Bisherigen Untersuchungen dieser und verwandter Fragen liegt jedoch häufig ein Verständnis der Exklusivität, des Entweder-oder zugrunde, welches, so die These des vorliegenden Beitrages, der Verflechtung der Rechtsordnungen in der heutigen globalen Kooperationsordnung nicht mehr gerecht wird. Der Untersuchungsgegenstand der Völkerrechtswissenschaft wird sich heute nicht mehr auf das klassische Völkerrecht, wie es im ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert ausbuchstabiert wurde, beschränken lassen.⁹ Vielmehr sollte sich die Völkerrechtswissenschaft, so wird hier im Anschluss an andere Forschungsvorhaben argumentiert, in einem umfassenderen Sinn mit Formen internationaler bzw. transnationaler öffentlicher Ausübung von Hoheitsgewalt auseinandersetzen.¹⁰ Andernfalls könnte der begrifflich-analytische Zugriff auf eine Vielzahl an Formen der "Global Governance" verloren gehen, was weniger aus disziplinären Gründen problematisch wäre, denn aus der Einsicht heraus, dass das öffentliche Recht – und auch das Völkerrecht – als eine Hauptaufgabe die Begrenzung der Ausübung öffentlicher Gewalt hat.¹¹

Ein Feld, in dem sich diese Fragen besonders deutlich stellen, ist das globale Klimaschutzregime. In der politikwissenschaftlichen Literatur wird konstatiert, dass sich der Schwerpunkt der Climate Governance weg von klassischer zwischenstaatlicher Diplomatie hin zu Formen experimenteller Governance verschoben habe.¹² Die enttäuschenden Ergebnisse der großen Klimaschutzkonferenzen der letzten Jahre – Kopenhagen, Durban, Doha – hätten zu der Einsicht geführt, dass die Antwort auf den Klimawandel in anderen Foren zu suchen sei. Eine Ausprägung dieses Ausweichens auf andere Handlungsformen ist das Erstarken kommunaler Akteure.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die völkerrechtliche Analyse der genannten Kooperationsphänomene. Im Folgenden soll zunächst ein Überblick über den Stand der bisherigen rechtswissenschaftlichen Forschung zur globalen Rolle von Städten und Gemeinden gegeben werden (II.). Sodann werden Grundstrukturen des bestehenden globalen Klimaschutzregimes in

⁹ Dies ändert nichts daran, dass für weite Teile der Völkerrechtsordnung begriffliche Prägnanzen dieser Zeit weiterhin maßgeblich sind, vgl. *J. Crawford*, *International Law as an Open System*, 2002, 17.

¹⁰ Vgl. *A. von Bogdandy/P. Dann/M. Goldmann*, Völkerrecht als Öffentliches Recht: Konturen eines rechtlichen Rahmens für Global Governance, *Der Staat* 49 (2010), 23; spezifisch im Zusammenhang mit lokaler grenzüberschreitender Zusammenarbeit *M. Ruffert*, *Transboundary Co-Operation Between Local or Regional Authorities*, in: *R. Wolfrum* (Hrsg.), *MPEPIL*, Bd. IX, 2012, 1014, Rn. 28.

¹¹ Vgl. *C. Möllers*, *Pouvoir constituant – Constitution – Constitutionalisation*, in: *A. von Bogdandy/J. Bast* (Hrsg.), *Principles of European Constitutional Law*, 2. Aufl. 2009, 169 (174 f.).

¹² *M. J. Hoffmann* (Anm. 2), 5.

Erinnerung gerufen (III.), bevor mit C40 und dem Konvent der Bürgermeister zwei Fallstudien das Engagement von Städten im Bereich des Klimaschutzes verdeutlichen (IV.). Daran anschließend werden durch diese Phänomene ausgelöste Herausforderungen für die Völkerrechtsordnung diskutiert (V.), bevor in einem abschließenden Ausblick zentrale Forschungsfragen für ein Recht der globalen Stadt formuliert werden (VI.).

II. Zum Stand der bisherigen rechtswissenschaftlichen Forschung

Die globale Rolle von Städten und Gemeinden hat bisher im völkerrechtlichen Schrifttum nur ein relativ geringes Maß an Aufmerksamkeit erfahren.¹³ Dafür gibt es Gründe, die nach kurzen Ausführungen zu definitorischen Vorfragen (1.) in Augenschein genommen werden sollen (2.), bevor das Augenmerk auf einige Arbeiten gelenkt werden soll, die Ansätze für eine Konzeptionalisierung der globalen Rolle von Städten und Gemeinden bieten (3.).

1. Definitorische Vorfragen

Bevor die vorhandene Literatur zu diesem Thema in Augenschein genommen werden soll, ist jedoch zunächst zu bestimmen, was hier als Stadt, Gemeinde und sonstiger kommunaler Akteur verstanden wird. Es gibt keine allgemein akzeptierte Definition dieser Organisationsformen im Völkerrecht. Das Völkerrecht ist gegenüber der "lokalen" Ebene staatlicher Gewalt traditionellerweise blind gewesen.¹⁴ Es kommt vorliegend auch weniger auf

¹³ Vgl. aber O. Quirico, *Disentangling Climate Change Governance: A Legal Perspective*, RECIEL 21 (2012), 92, der sich allerdings nicht auf kommunale Akteure konzentriert, sondern in einem weiteren Sinne die Rolle nicht-staatlicher Akteure untersucht. S. *Boysen* konstatiert: "Die spezifisch rechtliche Perspektive fällt ... aus den Untersuchungen zur globalen Umweltgovernance immer mehr heraus.", *Grundfragen des transnationalen Klimaschutzrechts*, AVR 50 (2012), 377 (378), allerdings ohne das Handeln von Städten und Gemeinden zu diskutieren. H. Schroeder/H. Bulkeley, *Global Cities and the Governance of Climate Change: What is the Role of Law in Cities?*, Fordham Urb. L. J. 36 (2009), 313 nehmen wiederum keine dezidiert völkerrechtliche Perspektive ein.

¹⁴ Vgl. dazu im Kontext des Rechts der Staatenverantwortlichkeit D. Momtaz, *Attribution of Conduct to the State: State Organs and Entities Empowered to Exercise Elements of Governmental Authority*, in: J. Crawford/A. Pellet/S. Olleson (Hrsg.), *The Law of International Responsibility*, 2010, 237 (241 f.).

eine trennscharfe und alle Zweifelsfälle genau abgrenzende Definition an, als vielmehr auf eine Grundeigenschaft von Städten, damit ihre Kooperationsformen hier von Belang sind.

Es soll im Folgenden um Initiativen gehen, die im weitesten Sinne von "Stadtregierungen" ausgehen, d. h. den gewählten oder anderweitig qua öffentlicher Autorität ernannten Vertretern der Bürgerinnen und Bürger von Städten und Gemeinden. Dies ist als Unterscheidungsmerkmal deshalb wichtig, weil die wirkmächtige Diskussion um "global cities" oder "world cities", wie sie in den Sozialwissenschaften geführt wird, häufig nicht an der Stadt als politischer Einheit, sondern vielmehr an einer territorialen Agglomeration von Menschen und Kapital anknüpft und maßgeblich die internationalen Verknüpfungen in den Blick nimmt, die sich durch wirtschaftliche Verflechtungs- und Schwerpunktbildungsprozesse ergeben.¹⁵ Im vorliegenden Kontext soll es um internationale Aktivitäten von Städten und Gemeinden gehen, die diese in ihrer Eigenschaft als Teil der öffentlichen Gewalt eines Staates verfolgen.¹⁶

Damit ist noch nichts über die jeweilige Rechtsform gesagt. So kann man etwa in Deutschland die Aktivitäten von Gemeinden nur teilweise als staatliches Handeln in einem engeren Sinn verstehen. Wenn die Gemeinden Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wahrnehmen, die in ihrem originären Aufgabenbereich "wurzeln",¹⁷ so handelt es sich streng genommen nicht um staatliches Handeln in einem engeren Sinn, da die Gemeinden trotz ihrer Eigenschaft als Bestandteil der Bundesländer eigenständige und vom Staat getrennt organisierte Gebietskörperschaften darstellen.¹⁸ Anders ist die Situation, wenn die Gemeinden sog. "Pflichtaufgaben" wahrnehmen, die ihnen von den jeweiligen Bundesländern zur Erfüllung übertragen werden.¹⁹ In beiden Fällen liegt jedoch staatliches Handeln in einem weiteren Sinn vor, nämlich in Form der Ausübung öffentlicher Gewalt (Art. 19 Abs. 4 GG),²⁰ welches auch im Recht der Staatenverantwortlichkeit dem Staat

¹⁵ S. Sassen (Anm. 5); J. Friedmann, *The World City Hypothesis, Development and Change* 17 (1986), 69; J. Friedmann/G. Wolff, *World City Formation: An Agenda for Research and Action*, *International Journal of Urban and Regional Research* 6 (1982), 309; kritisch zu dieser Engführung M. P. Smith, *Transnational Urbanism – Locating Globalization*, 2001, 58 ff.

¹⁶ Siehe auch J. Nijman, *The Future of the City and the International Law of the Future*, in: S. Müller u. a. (Hrsg.), *The Law of the Future and the Future of Law*, 2011, 213 (217), die zwischen einer "global private city" und einer "global public city" differenziert.

¹⁷ BVerfGE 79, 127 (151).

¹⁸ Vgl. m. w. N. H. Jarass/B. Pieroth, *GG-Kommentar*, 12. Aufl. 2012, Art. 28, Rn. 10 ff.; U. Beyerlin (Anm. 8), 413.

¹⁹ Vgl. z. B. Art. 8 der Bayerischen Gemeindeordnung zu den "übertragenen Aufgaben".

²⁰ M. Sachs, Art. 19, Rn. 117, in: M. Sachs (Hrsg.), *GG-Kommentar*, 6. Aufl. 2011.

zugerechnet würde (Art. 4 der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit von 2001)²¹. Damit werden Grundrechtsbindung sowie Rechtsschutzmöglichkeit gesichert. Dieses mag verdeutlichen, dass hier ein weiter Begriff von Staatlichkeit zugrunde gelegt wird, der das Handeln von Gemeinden als öffentliche Akteure erfassen will, dabei aber offen ist, um verschiedene Organisationsformen kommunaler bzw. lokaler Aktivitäten in unterschiedlichen Staaten zu erfassen.

Die zweite Frage betrifft die Definition der hier interessierenden Kooperationsformen. Städte und Gemeinden können in vielfältiger Form im globalen Klimaschutzregime aktiv werden. Sie können sich z. B. auf innerstaatlicher Ebene zu einer Plattform zusammenschließen, die auf diesem Gebiet tätig werden will. Ein Beispiel hierfür ist das "U.S. Mayors Climate Protection Agreement",²² welches zum Ziel hat, die ausgebliebene Ratifikation des Kyoto-Protokolls durch die Vereinigten Staaten auf Ebene der beteiligten Städte zu kompensieren. Städte können auch mit der Privatwirtschaft kooperieren, wie z. B. im "Connected Urban Development Programme",²³ welches von einer IT-Firma ins Leben gerufen wurde, um gemeinsam mit Städten Emissionen zu senken. Diese Formen von städtischem Engagement sollen hier jedoch nicht im Mittelpunkt des Interesses stehen.²⁴

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich vielmehr mit Kooperationsformen, in denen sich Städte grenzüberschreitend zusammenschließen, also den Rahmen ihres jeweiligen Nationalstaats überschreiten. Solche Formen der Kooperation werfen in rechtlicher Hinsicht besonders interessante Fragen auf, da es nicht nur um ein neues Governance-Phänomen als solches geht, sondern zugleich die klassischerweise vermutete Omnikompetenz des Nationalstaates im Bereich der Außenpolitik hinterfragt wird.²⁵

²¹ Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Entwurf der International Law Commission, Anhang zu A/RES/56/83 vom 12.12.2001.

²² <<http://www.usmayors.org>>.

²³ <<http://www.cisco.com>>.

²⁴ Dies schließt nicht die Berücksichtigung von weitergehenden Kooperationen zwischen Städteverbänden und Akteuren der Privatwirtschaft aus.

²⁵ Das Problem einer "kommunalen Außenpolitik" war immer wieder Gegenstand von Kontroversen, vgl. nur C. Tomuschat, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, VVDStRL 36 (1978), 7 (24 f.); W. Graf Vitzthum, Außenpolitik der Gemeinden?, in: A. Randelzhofer/W. Süß (Hrsg.), Konsens und Konflikt – 35 Jahre Grundgesetz, 1986, 75; H. Heberlein, Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, 1987; U. Beyerlin (Anm. 8); J. Menzel, Internationales Öffentliches Recht, 2010, 482 ff.

2. Zur weitgehend fehlenden Auseinandersetzung mit der globalen Rolle von Städten und Gemeinden

Auch wenn schon lange nicht mehr die Staaten als die einzigen Völkerrechtssubjekte angesehen werden und eine wahre "Proliferation" von Akteuren eingetreten ist, die mit völkerrechtlichen Rechten und Pflichten ausgestattet sind,²⁶ bleibt die internationale Rolle von Städten – oder in deutscher Terminologie kommunale Gebietskörperschaften – in der völkerrechtlichen Literatur weithin unbeachtet.²⁷

Hierfür gibt es verschiedene Gründe. Völkerrechtliche Verträge können diese unterstaatlichen Einheiten nicht abschließen, zumindest nicht, wenn man die Definition aus Art. 2 Abs. 1 a) der Wiener Vertragsrechtskonvention²⁸ zugrunde legt. Gehen Völkerrechtsverstöße vom Handeln von Städten aus, werden diese dem Staat zugerechnet, da es sich beim Handeln von Städten – durch ihre Vertreter – regelmäßig um das Handeln von Staatsorganen im Sinne des Rechts der Staatenverantwortlichkeit handeln wird.²⁹ Betreten Städte das Feld internationaler Politik, operieren sie gewissermaßen unterhalb der Schwelle des hergebrachten völkerrechtlichen Radarsystems oder werden in ihrem Handeln mit dem jeweiligen Heimatstaat assoziiert.

Arbeiten im Bereich des "Global Administrative Law" (GAL)³⁰ oder eines "internationalen öffentlichen Rechts"³¹ haben sich in den letzten Jahren zwar vermehrt der Untersuchung von Handlungsformen und Akteuren zugewandt, die nicht mehr erschöpfend mit der klassischen Subjekts- und Rechtsquellenlehre erfasst werden können.³² Es ließe sich vermuten, dass sich auch das globale Handeln von Städten in diesen Forschungsrichtungen hätte niederschlagen können. Schließlich bewegen sich Städte, wenn sie als politische Akteure jenseits ihrer nationalstaatlichen Grenzen handeln, in einer besonderen Konstellation: Sie sind staatliche und nicht-staatliche Ak-

²⁶ Vgl. nur die Beiträge in *J. d'Aspremont* (Hrsg.), *Participants in the International Legal System. Multiple Perspectives on Non-State Actors in International Law*, 2011.

²⁷ Für das deutsche öffentliche Recht ein Desiderat für eine breitere Erforschung der internationalen Aktivitäten von Städten und Gemeinden formulierend *J. Menzel* (Anm. 25), 715.

²⁸ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23.5.1969, UNTS Bd. 1155, 331.

²⁹ *Y. Blank*, *Localism in the New Global Legal Order*, *Harv. Int'l L. J.* 47 (2006), 263 (264).

³⁰ *B. Kingsbury/N. Krisch/R. Stewart*, *The Emergence of Global Administrative Law*, *Law & Contemp. Probs.* 68 (2005), 15.

³¹ *A. von Bogdandy/P. Dann/M. Goldmann* (Anm. 10), 23.

³² *B. Kingsbury*, *The Concept of "Law" in Global Administrative Law*, *EJIL* 20 (2009), 23 (25 f.).

teure zugleich.³³ Sie können ihre Zuordnung zu einem Staat nicht vollkommen hinter sich lassen. Gleichzeitig realisieren sie durch eigenständiges außenpolitisches Handeln ein Potential, welches sich nicht in ihrer Eigenschaft als "Staatsorgan" erschöpft. Gerade GAL will sich mit hybriden Handlungsformen und Akteuren beschäftigen, die nicht eindeutig als zwischenstaatliches Handeln zu qualifizieren sind. Bisher ist es jedoch weder im Bereich der GAL-Studien noch in verwandten Forschungsrichtungen zu einer nennenswerten Beschäftigung mit dem Phänomen des globalen Handelns von Städten und Kommunen gekommen.³⁴

3. Erste Ansätze im Anschluss an Vorarbeiten anderer Disziplinen

Gleichwohl gibt es im Schrifttum erste Ansätze zu einer konzeptionellen Erfassung der globalen Rolle von Städten.³⁵ Diese Ansätze können an Vorarbeiten aus anderen Disziplinen anknüpfen und versuchen sich an einer Übersetzung dieser Erkenntnisse in rechtswissenschaftliche Begrifflichkeiten.³⁶ Am Anfang dieser Arbeiten steht die Erkenntnis, dass Städte nicht nur Objekte von Globalisierungsphänomenen seien, sondern ihnen vielmehr auch eine Rolle als Agenten von Globalisierungsprozessen zukomme.³⁷ Diese Doppelrolle sei nicht nur auf solche Städte beschränkt, die in der einschlägigen sozialwissenschaftlichen Literatur als "global cities"³⁸ oder "world cities"³⁹ bezeichnet würden.⁴⁰ Vielmehr seien auch kleinere Städte und Gemeinden gleichermaßen von Globalisierungsprozessen betroffen und gestalteten diese mit.

Yishai Blank schlägt eine neue Dreiteilung internationaler Organisationen vor, die das bisherige Gegensatzpaar "Staat-International" überwinde

³³ Instruktiv hierzu *H. Bulkeley/H. Schroeder*, Beyond State/Non-State Divides: Global Cities and the Governing of Climate Change, *European Journal of International Relations* 18 (2012), 743; vgl. auch *Y. Blank* (Anm. 29), 264.

³⁴ Vgl. aber *R. Stewart*, States and Cities as Actors in Global Climate Regulation: Unitary vs. Plural Architectures, *Ariz. L. R.* 50 (2008), 681, der allerdings nur am Rande die Rolle von Städten diskutiert. Außerdem nimmt der Beitrag keine spezifische GAL-Perspektive ein.

³⁵ *Y. Blank* (Anm. 29); *J. Nijman* (Anm. 16).

³⁶ Zur Dynamik der Bezugnahme auf sozialwissenschaftliche Arbeiten siehe *J. Klabbers*, Law-making and Constitutionalism, in: *J. Klabbers./A. Peters/G. Ulfstein*, *The Constitutionalization of International Law*, 2011, 85 (95 ff.).

³⁷ *Y. Blank*, The City and the World, *Colum. J. Transnat'l L.* 44 (2006), 868 (878 ff.).

³⁸ *S. Sassen* (Anm. 5).

³⁹ *J. Friedmann* (Anm. 15); *J. Friedmann/G. Wolff* (Anm. 15).

⁴⁰ *Y. Blank* (Anm. 37), 880.

und an seine Stelle die "Trinität" von "Welt-Staat-lokaler Einheit" setze.⁴¹ *Blank* prophezeit die Rückkehr zu einem Zeitalter von unabhängigen und souveränen Städten, allerdings in einem radikal veränderten Umfeld, welches keine Analogieschlüsse etwa zum Zeitalter der unabhängigen Stadtstaaten des Mittelalters zulasse.⁴² Das Völkerrecht tue sich noch schwer mit diesem Prozess: zu sehr sei es der klassischen Subjektslehre verhaftet. *Blank* identifiziert jedoch einen dynamischen Prozess, der diese unter Druck setze. Internationale Organisationen wendeten sich zunehmend direkt an die lokale Ebene organisierter Staatlichkeit und trügen somit dazu bei, nach und nach einen internationalen Status von Städten zu etablieren.

Gerald Frug und *David Barron* sprechen in diesem Zusammenhang von einem sich herausbildenden "international local government law".⁴³ *Frug* und *Barron* diagnostizieren eine Überformung eines vormals rein innerstaatlich geprägten Rechtsbereichs. Traditionellerweise sei es die Prärogative der einzelnen Staaten bzw. ihrer föderalen Untergliederungen gewesen, den Rechtsrahmen für das Handeln von kommunalen Gebietskörperschaften und ihren Äquivalenten zu setzen. Durch internationale und transnationale Rechtssetzungs- und -anwendungsprozesse bildeten sich jedoch neue Standards heraus, welche diesen Rechtsrahmen weltweit veränderten. Auch hier sei ein dialektischer Prozess im Gange: zum einen seien die lokalen Einheiten von Globalisierungsprozessen betroffen. Ihr Handlungsbereich werde zum Gegenstand internationaler Rechtssetzung. Die betroffenen Städte und Gemeinden müssten in ihren Aktivitäten nicht mehr nur nationalrechtliche Vorgaben beachten, sondern bekämen neue Pflichten von der internationalen Ebene übertragen; wobei es im Einzelfall zu differenzieren gilt, ob diese Pflichten die betreffenden Städte und Gemeinden völkerrechtsunmittelbar treffen oder vermittelt durch einen Umsetzungsakt der jeweiligen Nationalstaaten auf die lokale Ebene einwirken. Diese Einwirkungsperspektive ist jedoch auch für *Frug* und *Barron* nur eine Seite der Medaille: zum anderen würden Städte und Gemeinden auch selber aktiv, nutzten neue Freiräume, um ihr politisches Spielfeld zu redefinieren.⁴⁴

Die von *Blank* sowie *Frug* und *Barron* genannten Beispiele für diese Einflüsse reichen von der 1992 auf dem Gipfel von Rio verabschiedeten

⁴¹ *Y. Blank* (Anm. 37), 881.

⁴² *Y. Blank* (Anm. 37), 882; zu dieser Frage ausführlich *H. Spruyt*, *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*, 1994; dort zur Rolle der Hanse (109 ff.) und zur Außenpolitik der italienischen Stadtstaaten der Renaissance (130 ff.).

⁴³ *G. E. Frug/D. J. Barron*, *International Local Government Law*, *The Urban Lawyer* 38 (2006), 1.

⁴⁴ Vgl. *G. E. Frug/D. J. Barron* (Anm. 43), 61.

“Agenda 21”⁴⁵ über die HABITAT-Agenda der Vereinten Nationen⁴⁶ bis hin zu Strategien der Weltbank, lokale Akteure für die Ziele von Entwicklung und *Good Governance* zu instrumentalisieren.⁴⁷ Zugleich erkennen die Staaten auch und gerade im Klimaschutzbereich die Bedeutung der lokalen Ebene an. Ein Beispiel hierfür ist das Abschlussdokument der Konferenz der Vertragsstaaten des UN-Rahmenabkommens zum Klimaschutz in Cancun 2010, in dem auf die notwendige Bedeutung der Beteiligung aller “stakeholder”⁴⁸ (ausdrücklich auch der lokalen Ebene) verwiesen wird und im Zusammenhang mit der Gründung des “adaptation committees” die Notwendigkeit von “sharing of relevant information, knowledge, experience and good practices at the local, national, regional and international levels” betont wird.⁴⁹

Dass die lokale Ebene im Zusammenhang mit der Anpassung an den Klimawandel in erster Linie genannt wird, ist dabei kein Zufall. Während sich das multilaterale Klimaschutzregime bisher auf die Eingrenzung und Bekämpfung der globalen Erwärmung (*mitigation*) konzentriert hat, wird sich die Anpassung an die Resultate des Klimawandels nach den jeweiligen lokalen Gegebenheiten richten müssen und verspricht somit, ein besonders relevantes Betätigungsfeld von Städten zu werden.⁵⁰ Im Abschlussdokument der Rio+20-Konferenz “The Future We Want” finden sich dementsprechend vielfältige Verweise auf die Bedeutung von lokalen Initiativen für nachhaltige Entwicklung. Ein eigener Abschnitt ist “sustainable cities” gewidmet, in dem es heißt: “We recognize that partnerships among cities and communities play an important role in promoting sustainable development. In this regard, we stress the need to strengthen existing cooperation mechanisms and platforms (...).”⁵¹

III. Das globale Klimaschutzregime

Diese auch von Seiten der Staaten ausgehende Betonung der Bedeutung der lokalen Ebene für die Bekämpfung des Klimawandels ist Grund genug,

⁴⁵ United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3.-14.6.1992, Agenda 21, UN Doc. A/CONF.151/126 (Vols. I and II).

⁴⁶ The UN Habitat Agenda, abrufbar unter <<http://www.unhabitat.org>>.

⁴⁷ Für verschiedene Weltbank-Initiativen im Bereich der “local governance” siehe <<http://web.worldbank.org>>.

⁴⁸ UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add. 1 vom 15.3.2010, Abs. 7.

⁴⁹ UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add. 1 (Anm. 48), Abs. 20 (b).

⁵⁰ Kritisch dazu aber E. Vogt, Es rettet sich, wer kann, SZ vom 12.8.2013, 2.

⁵¹ A/RES/66/288 vom 27.7.2012, Annex – The Future We Want, Abs. 137.

die Rolle von Städten und Gemeinden im globalen Klimaschutzregime genauer unter die Lupe zu nehmen. Dass Klimawandel als globales Problem globale Lösungen erfordert, ist ein Gemeinplatz.⁵² Nach einer weit verbreiteten Lesart stellt die globale Erwärmung ein besonderes Problem kollektiven Handelns dar. Wolle ein einzelner Staat seine Emissionen senken, seien die unmittelbaren Vorteile, die er dadurch erwarten könne, in aller Regel kleiner als die ihn, zum Beispiel in Form von Einbußen an Wettbewerbsfähigkeit, im Vergleich mit anderen Staaten erzielenden Nachteile. Es bestünden somit kaum Anreize für einzelne Staaten, als Schrittmacher voranzugehen, um Emissionen zu senken.⁵³ Ein Lösungsansatz für diese Form der "tragedy of the commons" ist die Koordination des Handelns Einzelner in Form eines völkerrechtlichen Vertrages.⁵⁴

Die Lösung für das Problem des Klimawandels wurde dementsprechend seit Anfang der 1990er Jahre in einem multilateralen Vertragswerk gesehen. Die United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) von 1992 ist als sog. Rahmenkonvention nicht darauf angelegt, den Vertragsparteien unmittelbare Pflichten zur Reduzierung von klimaschädigenden Emissionen aufzuerlegen.⁵⁵ Sie bringt aber in ihrem Art. 2 zum Ausdruck, dass es

"(d)as Endziel dieses Übereinkommens und aller damit zusammenhängenden Rechtsinstrumente, welche die Konferenz der Vertragsparteien beschließt, ist (...), in Übereinstimmung mit den einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird."⁵⁶

Die Konvention, die am 21.3.1994 in Kraft getreten ist, hat mit inzwischen 195 Vertragsparteien einen fast universellen Charakter. Wesensmerkmal des durch die UNFCCC errichteten Regimes ist es, dass die eigentlichen normativen Verpflichtungen in Protokollen vereinbart werden sollen, die von der Konferenz der Vertragsparteien (COP) nach Art. 17 UNFCCC

⁵² M. J. Hoffmann (Anm. 2), 12; V. Heyvaert, *What's in a Name? The Covenant of Mayors as Transnational Environmental Regulation*, RECIEL 22 (2013), 78 spricht von einem "Mantra".

⁵³ Vgl. R. B. Stewart (Anm. 34), 689.

⁵⁴ D. Bodansky, *The Art and Craft of International Environmental Law*, 2010, 143; V. Heyvaert (Anm. 52), 80.

⁵⁵ S. Boysen (Anm. 13), 390; allgemein zu Rahmenkonventionen N. Matz-Lück, *Framework Conventions as a Regulatory Tool*, GoJIL 1 (2009), 439.

⁵⁶ Überblicksweise zur UNFCCC P. Birnie/A. Boyle/C. Redgwell, *International Law and the Environment*, 3. Aufl. 2009, 356 ff.

angenommen werden können.⁵⁷ Konkrete Verpflichtungen zur Emissionsreduktion sah das 1997 ausgehandelte und 2005 in Kraft getretene Kyoto-Protokoll vor, dessen erste “commitment period” 2012 ein Ende fand.

Vor diesem Hintergrund war die Klimadiplomatie der vergangenen Jahre durch die Bemühungen gekennzeichnet, die Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll über das Ende seiner Gültigkeit im Jahre 2012 fortzuschreiben und zugleich wichtige Nichtvertragsparteien des Kyoto-Protokolls – wie die Vereinigten Staaten – wieder verstärkt am multilateralen Klimaschutzprojekt zu beteiligen.

Die mageren Ergebnisse dieser Bemühungen sind bekannt. Während die COP 13 in Bali 2007 eine “Road Map” bis zum Ende der Gültigkeit des Kyoto-Protokolls aufstellte, mit der sich die Staaten nur auf Verfahrensschritte einigen konnten, wurde auf der COP 15 in Kopenhagen 2009 das politische Ziel, die Erderwärmung auf zwei Grad Celsius zu beschränken, vereinbart.⁵⁸ Die nachfolgenden COPs in Cancun, Durban und Doha vermochten jedoch keinen Durchbruch in der Frage eines neuen, rechtlich verbindlichen Klimaschutzvertrages zu erbringen, der das Kyoto-Protokoll hätte ersetzen können.⁵⁹

COP 18 in Doha 2012 hat daher einen “Climate Gateway” beschlossen, in dem Verpflichtungen wieder nur in prozeduralisierter Form enthalten sind: Bis 2015 soll ein neuer verbindlicher Vertrag ausgehandelt werden, der ab 2020 zur Anwendung kommen soll. Gleichzeitig wurde das Kyoto-Protokoll von der COP modifiziert, um seine weitere Anwendung bis zum Inkrafttreten eines Nachfolgevertrages im Jahre 2020 zu erlauben.⁶⁰

Die Nachrichten von scheiternden oder zumindest hinter den medial geschürten Erwartungen zurückbleibenden COPs haben eine gewisse Ernüchterung in Bezug auf die zwischenstaatliche Klimaschutzdiplomatie ausgelöst.⁶¹ Es wäre jedoch verfehlt, das heutige Klimaschutzregime nur aus einem rein zwischenstaatlichen Blickwinkel zu betrachten. Vielmehr hat sich in der Literatur bereits seit einiger Zeit die Auffassung verbreitet, dass

⁵⁷ Zu COPs im Allgemeinen siehe *J. Brummée*, *COPing with Consent: Law-Making under Multilateral Environmental Agreements*, *LJIL* 15 (2002), 1; *G. Ulfstein*, *Treaty Bodies and Regimes*, in: D. Hollis (Hrsg.), *The Oxford Guide to Treaties*, 2012, 428.

⁵⁸ Vgl. weiter *D. Bodansky*, *The Copenhagen Climate Change Conference: A Post-Mortem*, *AJIL* 104 (2010), 230.

⁵⁹ Vgl. *L. Rajamani*, *The Cancun Climate Agreements: Reading the Text, Subtext and Tea Leaves*, *ICLQ* 60 (2011), 499; *C. Wold*, *The Durban Package and the Goals of Pacific Small Island States*, *ASIL Insights*, Vol. 16 (1), abrufbar unter <<http://www.asil.org>>.

⁶⁰ Vgl. weiter *J. Peel/L. Godden/R. Keenan*, *Climate Change Law in an Era of Multi-Level Governance*, *Transnat'l Env'tl. L.* 1 (2012), 245 (247); *D. Campbell*, *After Doha: What has Climate Change Policy Achieved?*, *J. Env'tl. L.* 25 (2013), 125.

⁶¹ *M. J. Hoffmann* (Anm. 2), 15 ff.

es sich um ein Gebiet transnationalen Rechts handelt, welches gleichermaßen klassische zwischenstaatliche Instrumente wie auch Übereinkommen und Kooperationsformen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren beinhaltet, die sich einer Beschreibung mit den Mitteln des klassischen Völkerrechts entziehen.⁶²

Im Schrifttum wird konstatiert, dass es vier Typen von globalen Regulierungsnetzwerken im Bereich der Climate Governance gebe: klassische zwischenstaatliche Institutionen, staatliche Regulierungsbehörden, die in Netzwerkstrukturen kooperieren würden, hybride Organisationsformen, die sowohl intergouvernementale als auch private Akteure beinhalteten sowie schließlich rein private Initiativen.⁶³ Typischerweise würden sich die transnationalen Netzwerke mit drei Aufgabenfeldern beschäftigen: Austausch von Informationen, *capacity building* und Regelsetzung. Insbesondere auf letzterem Gebiet sei es prägendes Merkmal von transnationalen Aktivitäten, dass es sich um sog. *soft regulation* handeln würde. Regeln würden sich häufig parallel zu den Verpflichtungen aus der UNFCCC und dem Kyoto-Protokoll herausbilden oder ersatzweise dort gesetzt, wo es an internationalen und nationalen Standards bisher fehle.⁶⁴ Angesichts der unterschiedlichen Akteure, die hier aktiv werden, kann insoweit von einer Transnationalisierung des Klimaschutzrechts gesprochen werden.⁶⁵

IV. Klimaschutzinitiativen kommunaler Akteure: Zwei Fallstudien

Eine Facette dieser Transnationalisierung ist die zunehmende Beteiligung von Städten, Gemeinden und anderen kommunalen bzw. lokalen Akteuren. Dieses Phänomen soll nunmehr anhand von zwei Fallstudien verdeutlicht werden. Die Bandbreite von Klimaschutzinitiativen kommunaler Akteure ist dabei schier unüberschaubar. Sie umfasst dabei nicht nur Neugründungen der letzten Jahre, sondern auch bereits seit längerem existierende Verbände von Städten und Gemeinden in Europa, die sich nunmehr auch auf dem Gebiet des Klimawandels engagieren.

⁶² O. Quirico (Anm. 13), 92; T. Eddy/V. Heyvaert/C. Carlame/D. Farber/J. Lin/J. Scott, Editorial: Transnational Dimensions of Climate Governance, *Transnat'l Envtl. L.* 1 (2012), 235.

⁶³ O. Quirico (Anm. 13), 93.

⁶⁴ O. Quirico (Anm. 13), 95.

⁶⁵ Zu Konzepten der Transnationalität vgl. nur P. Zumbansen, *Transnational Law*, in: J.M. Smits (Hrsg.), *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, 2006, 738.

So verfolgt der “Council of European Municipalities and Regions” (CEMR), der bereits 1951 in Genf gegründet wurde,⁶⁶ vielfältige Initiativen auf dem Gebiet der Nachhaltigkeit und hat u. a. einen “Reference Framework for European Sustainable Cities” vorgelegt.⁶⁷ Im Unterschied zu den hier sogleich genauer behandelten Initiativen hat der CEMR jedoch ein breiteres Mandat und will insgesamt die lokale und regionale Sichtweise der europäischen Integration betonen. Eine “Climate Alliance of European Cities” arbeitet mit indigenen Völkern im Amazonasbecken zusammen und verknüpft damit das Politikfeld der Klimaschutzpolitik mit demjenigen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit.⁶⁸ “ICLEI – Local Governments for Sustainability” verbindet mehr als 1.000 Städte und Gemeinden in 84 Staaten und sieht sich als Schrittmacher einer Nachhaltigkeitspolitik von “global cities”. Besondere Bedeutung hat die Arbeit von ICLEI im Bereich der sog. lokalen Agenden 21.⁶⁹ Die Liste der Beispiele ließe sich verlängern.

Im Folgenden sollen zwei Fallbeispiele die Bandbreite globaler Klimaschutzpolitik von Städten und Gemeinden illustrieren: die C40-Initiative⁷⁰ und der Konvent⁷¹. Diese beiden Fallbeispiele wurden ausgewählt, weil sich in ihnen unterschiedliche Charakteristika der hier interessierenden Klimaschutzexperimente manifestieren.

C40 ist eine Allianz von *global leaders*; überwiegend sind es “Megacities”, die sich hier zusammengefunden haben, um ihre als natürlich verstandene Vorreiterrolle für den Klimaschutz global sichtbar zu machen. Die Mitgliedschaft in den C40 ist auf Exklusivität angelegt. Deutsche Mitglieder des C40-Netzwerks sind Berlin und Heidelberg.⁷² Der Konvent dagegen ist ein weit ausgreifendes Bündnis. Ihm gehören mehr als 5.000 Städte und Gemeinden aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union an. Der Kon-

⁶⁶ Zu diesem und zu noch weiter zurückreichenden Phänomenen internationaler Kooperation von Städten siehe den instruktiven Beitrag von O. Gaspari, *Cities Against States? Hopes, Dreams and Shortcomings of the European Municipal Movement, 1900-1960*, *Contemporary European History* 11 (2002), 597.

⁶⁷ <<http://www.ccre.org>>.

⁶⁸ <<http://www.klimabuendnis.org>>. Zur kommunalen Entwicklungspolitik siehe zuletzt C. Athenstaedt, *Die Kompetenzverteilung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit – Zur Zulässigkeit entwicklungspolitischer Maßnahmen deutscher Bundesländer und Kommunen*, 2011.

⁶⁹ <<http://www.iclei.org>>.

⁷⁰ <<http://www.c40cities.org>>.

⁷¹ <<http://www.konventderbuergermeister.eu>>.

⁷² Mitglieder sind u. a. Addis Abbeba, Amsterdam, Athen, Bangkok, Bogotá, Caracas, Dehli, Hong Kong, Houston, Istanbul, Johannesburg, London, Los Angeles, Kairo, Karachi, Madrid, Melbourne, Mexiko Stadt, Moskau, Mumbai, New York, Paris, Peking, Rio de Janeiro, Rom, Sao Paulo, Shanghai, Washington, D.C., für eine vollständige Mitgliederübersicht siehe <<http://www.c40cities.org>>.

vent soll die Klimapolitik der EU flankieren und setzt auf lokale Nachhaltigkeitspläne, deren Einhaltung in einem Verfahren überprüft wird. Während die C40-Städte sich autonom entschieden haben, dieses Netzwerk zu gründen, geht die Gründung des Konvents auf eine Initiative der EU-Kommission zurück.

1. “C40”: Das “Climate Change Leadership Forum”

Bei C40 handelt es sich um ein auf Exklusivität angelegtes Netzwerk. Seine ursprüngliche Intention war es, “Megacities” zusammenzubringen, die eine Vorreiterrolle in Klimaschutzfragen einnehmen und einen Austausch zwischen diesen über ihre Praktiken zu ermöglichen. Es ging den Initiatoren dieses Netzwerks (2005 maßgeblich der damalige Londoner Bürgermeister *Ken Livingstone*) darum, den Zusammenhang von Klimawandel und Urbanität zu unterstreichen; unter anderem durch die wiederholte Betonung, dass Städte im Allgemeinen für mehr als 70 % der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich seien.⁷³ Der C40-Initiative ist es dabei in besonderem Maße gelungen, die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit zu gewinnen.⁷⁴ Anlässlich ihres Gipfeltreffens in Sao Paulo im Jahre 2011 betonte der damalige Weltbank-Präsident *Robert Zoellick*: “It is no stretch of the imagination to believe that cities will take the lead in overcoming climate change.”⁷⁵

C40 weist einen Vorsitz und ein Sekretariat auf. Die Mitglieder treffen sich alle zwei Jahre zu “Gipfeltreffen”, zwischen denen Arbeitsgruppensitzungen zu verschiedenen Themen stattfinden. Die Mitgliedschaft in C40 steht nicht allen Städten offen. *Livingstone* verfolgte anfangs den Ansatz, die C40 ähnlich der G8 und später der G20 zu organisieren. Besonders einflussreiche Städte sollten sich in diesem Kreis zusammenfinden. Schnell wurde die Gruppe von C20 auf C40 vergrößert und inzwischen hat sie fast 60 Mitglieder, die allerdings einen abgestuften Mitgliederstatus aufweisen. Nachdem nach ihrem anfänglichen Selbstverständnis nur “Megacities” als Mitglieder in Frage kamen, hat sich C40 inzwischen auch kleineren Städten geöffnet, die sich als besondere Vorreiter in Klimaschutzfragen zu positionieren versuchen (wie z. B. Heidelberg). Im Oktober 2012 wurde deshalb

⁷³ <<http://www.c40cities.org>>.

⁷⁴ Vgl. New York Times vom 1.6.2011: “World Bank to Help Cities Control Climate Change” und Süddeutsche Zeitung vom 7.6.2011, 19: “Städte bekämpfen Klimawandel”.

⁷⁵ <<http://web.worldbank.org>>.

eine Unterscheidung in “Megacities” und “Innovator Cities” eingeführt, um die Mitgliedschaft klarer zu strukturieren.⁷⁶

C40 versteht sich nicht als Netzwerk, das seine Mitglieder kontrollieren würde oder bestimmte Klimaschutzstandards von ihnen einfordert. Es geht zunächst um den Austausch von Informationen und *best practices*. Ziel sei es, “global concerns into the localised language of planning, architecture, and urban public policy” zu übersetzen.⁷⁷ In inhaltlicher Hinsicht will C40 seine Mitgliedstädte – und darüber hinaus auch andere Städte – für die Möglichkeiten kommunaler Einflussnahme auf Klimaschutzfragen sensibilisieren, die vor allem in den Bereichen des Austauschs von Informationen und *best practices*, der gemeinsamen Anschaffung von Technologien für Wasserbewirtschaftung, Straßenbeleuchtung und des öffentlichen Nahverkehrs sowie der Steigerung der Energieeffizienz zu sehen seien, da hier kommunale Akteure in aller Regel befugt seien, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. In operativer Hinsicht dominieren somit technisch-administrative Materien die Arbeit dieser Initiative.

Im August 2006 wurde eine Kooperation mit der “Clinton Climate Initiative” (CCI) der Clinton Foundation vereinbart.⁷⁸ Der Beitrag der CCI ist dabei in einer Operationalisierung von Programmen von C40 zu sehen. Unter anderem soll die CCI die Beschaffung von Klimaschutzbezogenen Technologien durch die Mitgliedstädte von C40 bündeln und dadurch für diese günstigere Konditionen am Markt schaffen. Die Kooperation von C40 und CCI wurde im August 2011 intensiviert, u. a. durch die Schaffung eines gemeinsamen Sekretariats in London.⁷⁹

Die C40-Initiative versucht zugleich, Einfluss auf rechtsrelevante Handlungen anerkannter Völkerrechtssubjekte zu gewinnen. Dies kommt in der 2011 begründeten Partnerschaft mit der Weltbank zum Ausdruck. Anlässlich des C40 Gipfeltreffens in Sao Paulo 2011 wurde diese Partnerschaft zwischen dem Vorsitzenden von C40, dem New Yorker Bürgermeister *Bloomberg*, und dem damaligen Weltbankpräsidenten *Robert Zoellick* geschlossen.⁸⁰ Ziel der Kooperation ist es, eine konsistente Herangehensweise an Klimaschutzpläne und -strategien in großen Städten zu entwickeln. Insbesondere solle ein gemeinsamer Standard für die Emissionsermittlung von Städten entwickelt werden. Die in dieser Form zu entwickelnden gemein-

⁷⁶ <<http://www.c40cities.org>>.

⁷⁷ *M. Acuto*, *The New Climate Leaders?*, *Rev. Int'l Stud.* 39 (2013), 835 (840).

⁷⁸ *M. J. Hoffmann* (Anm. 2), 91; der Vertragstext ist abrufbar unter <<http://www.clintonfoundation.org>>.

⁷⁹ <<http://www.c40.org>>.

⁸⁰ C40 News Release: “C40 and World Bank Form Groundbreaking Climate Change Action Partnership”, 1.6.2011, <<http://www.c40cities.org>>.

samen Standards sollen dann in Zukunft bei Investitionsentscheidungen des mit einem Kapital von 6,4 Milliarden US-Dollar ausgestatten "Climate Investment Fund" der Weltbank maßgeblich sein – in der politikwissenschaftlichen Literatur als "one-window access" für die Mitglieder von C40 bezeichnet.⁸¹ Die Rechtsnatur dieser Kooperation ist nur schwer zu bestimmen. Es gibt kein öffentlich zugängliches Abkommen, welches die Parameter für die Kooperation von C40 und Weltbank verdeutlichen würde. Viel spricht insofern dafür, hier von einer informell verabredeten Kooperation auszugehen, die mithin nicht unmittelbar darauf gerichtet ist, Rechtspflichten der Partner zu begründen. Ebenso wenig kann jedoch eine Rückwirkung der so begründeten Partnerschaft auf rechtlich relevante Fragestellungen ausgeschlossen werden.

2. Der "Konvent der Bürgermeister" – die EU als Schrittmacher?

Im Unterschied zu C40 ist der Konvent kein auf Exklusivität angelegtes Netzwerk von selbsternannten Schrittmachern globaler Klimaschutzpolitik. Vielmehr ist dieser Verbund von Städten und Gemeinden aus den Mitgliedstaaten der EU auf eine möglichst breite Beteiligung angelegt, was sich in der Zahl von bereits mehr als 5.000 Städten niedergeschlagen hat, die den Konvent unterzeichnet haben. Kerngedanke des Konvents ist es, die Klimaschutzziele der Union zu überbieten und über die Formel "20-20-2020" hinauszugehen, mit der die EU-Kommission das grundsätzliche Ziel der Klimaschutzpolitik der Union umschreibt, gegenüber dem Referenzjahr 1990 die Treibhausgasemissionen um 20 % zu senken, den Anteil erneuerbarer Energien am Verbrauch der Union auf 20 % zu steigern und die Energieeffizienz um 20 % zu steigern.⁸²

Die Teilnahme am Konvent ist freiwillig und steht grundsätzlich Städten und Gemeinden aus EU-Mitgliedstaaten offen, wobei Städteverbände und -vereinigungen als assoziierte Partner beitreten können. Inzwischen besteht auch die Möglichkeit für Städte und Gemeinden aus Nicht-EU-Mitgliedstaaten, sich dem Konvent anzuschließen. Grundsätzliche Voraussetzung für den Beitritt ist das Vorhandensein eines Emissionsinventars für

⁸¹ M. Acuto, City Leadership in Global Governance, *Global Governance* 19 (2013), 481 (491).

⁸² KOM (2008) 30 – Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – 20 und 20 bis 2020 – Chancen Europas im Klimawandel.

das Jahr 1990, welches als Grundlage für die Bestimmung der Emissionsreduzierung dienen soll. Teilnehmende Städte und Kommunen verpflichten sich, ein Jahr nach dem Beitritt einen "Sustainable Energy Action Plan" (SEAP) vorzulegen, in dem sie darlegen, wie sie bis zum Jahre 2020 die gesteckten Ziele erreichen wollen.

Diese Pläne werden einem Monitoring-Verfahren unterzogen und von der EU-Kommission genehmigt oder als verbesserungsbedürftig an die fraglichen Städte zurückgegeben. Der Konvent sieht in diesem Zusammenhang auch die Möglichkeit einer Beendigung der Mitgliedschaft vor, wenn der SEAP binnen eines Jahres nach Beitritt zum Konvent nicht vorgelegt wird, der Aktionsplan nicht oder unzureichend umgesetzt wird oder der alle zwei Jahre vorzulegende Umsetzungsbericht in zwei aufeinanderfolgenden Zeiträumen nicht vorgelegt wird.

Die Praxis des Konvents scheint sich dahingehend zu entwickeln, die Mitgliedschaft von Städten, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, zunächst zu suspendieren. Dies sei 2012 im Fall von 30 Städten geschehen.⁸³ Neben dem mit einem Ausschluss verbundenen Imageschaden verlieren ausgeschlossene oder suspendierte Mitglieder aber vor allem den privilegierten Zugang zu EU-Fördermitteln, die von der Kommission im Rahmen des EU Energie- und Klimaschutzpaketes verwaltet werden. Darüber hinaus kooperiert die Europäische Investitionsbank mit dem Konvent und bietet spezielle Förderlinien für Mitglieder des Konvents an.⁸⁴

Der Text des Konvents ist in seinem Aufbau an Vorbilder aus dem völkervertragsrechtlichen Kontext und der europäischen Rechtsetzung angelehnt. In einer Präambel ("In Erwägung folgender Gründe") finden sich grundsätzliche Aussagen über die Motivation und Zielsetzung der Städte, die den Konvent ins Leben gerufen haben. So wird dort unterstrichen, dass "die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ... sich die Verantwortung, die globale Erwärmung zu bekämpfen", mit den Regierungen der Mitgliedstaaten teilen. Weiter heißt es, dass "die von der EU eingegangene Verpflichtung zur Emissionssenkung ... nur mit Unterstützung der lokalen Stakeholder, der BürgerInnen und ihrer Vereinigungen" erfüllt werden könne: "Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften als bürgernäch-

⁸³ Diese Zahl wird bei V. Heyvaert (Anm. 52), 86 berichtet. Eine Studie der EU-Kommission aus dem Jahre 2013 (A. K. Cerrutti u. a., *The Covenant of Mayors in Figures – A Five Years Assessment*, 2013) dokumentiert, dass bis zum 13.4.2013 von 5.049 Mitgliedern 2.600 einen SEAP vorgelegt haben. Von diesen seien bis zu diesem Zeitpunkt 1.340 analysiert worden. 1.100 wurden demnach angenommen, 104 abgelehnt und weitere 110 noch nicht abschließend geprüft. Die Studie ist abrufbar unter <<http://www.covenantofmayors.eu>>.

⁸⁴ V. Heyvaert (Anm. 52), 82.

te Verwaltungsebene müssen eine Führungsrolle übernehmen und mit gutem Beispiel vorangehen.“

Im operativen Teil wird die Rechtsnatur der übernommenen Verpflichtungen doppeldeutig umschrieben. So heißt es eingangs des Abschnitts, der mit “Verpflichten uns” überschrieben ist: “Diese Selbstverpflichtung und der Aktionsplan werden im Wege der einschlägigen lokalen Verfahren ratifiziert.” Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die Teilnahme am Konvent freiwillig ist, gleichwohl aber gewisse Verpflichtungen daraus erwachsen und die Einhaltung von innerstaatlichen Verfahrensvorgaben erforderlich sein kann, um die Beteiligung von Städten und Gemeinden am Konvent zu ermöglichen. Diese Doppeldeutigkeit scheint erwünscht zu sein. In einem Informationsdokument der EU-Kommission heißt es, Ziel des Konvents sei es, eine “consultation with the cities of Europe ... along the lines of formal commitments” herbeizuführen.⁸⁵

3. “C40” und der “Konvent der Bürgermeister”: Neue Akteure im globalen Klimaschutzregime

Trotz aller Unterschiede zwischen C40 und dem Konvent der Bürgermeister weisen beide Initiativen Gemeinsamkeiten auf. Dies gilt im Hinblick auf die verfolgte Legitimationsstrategie (a), ein Changieren zwischen Formalität und Informalität (b), die Imitation völkerrechtlicher Sprache (c), ein Element der Hybridität (d) und schließlich die Dialektik zwischen einer globalen und lokalen Perspektive auf den Klimawandel (e).

a) Legitimationsstrategie

Hier drängt sich zunächst die Rhetorik dieser Initiativen auf. Auch wenn der Konvent der Bürgermeister nicht in gleicher Weise wie C40 einen globalen Führungsanspruch definiert, ist beiden Initiativen der Rekurs auf das

⁸⁵ MEMO/09/59, 10.2.2009, abrufbar unter <<http://www.konventderbuergermeister.eu>>; dies wird auch in einer Veröffentlichung zweier Kommissionsbeamter betont: *P. Ballesteros Torres/R. Doubrava*, *The Covenant of Mayors: Cities Leading the Fight Against Climate Change*, in: M. van Staden/F. Muso (Hrsg.), *Local Governments and Climate Change*, 2010, 91 (94): “The cities and regions signing up will *formally* commit to reduce their CO₂ emissions more than 20 % by 2020. In order to do this, they will develop Sustainable Energy Action Plans (SEAPs). Both the commitment and the action plan are *formal* documents, which need a *formal* decision by the City Council or respective regional body.” (Hervorhebung des Autors).

vorgebliche Scheitern der Bemühungen um ein globales Klimaschutzregime gemein. Beide Initiativen verweisen darauf, dass auf den COPs nur geredet würde, während sie handelten (*“states talk – we act”*).⁸⁶

Mit diesem Verweis soll die besondere Legitimation der Klimaschutzinitiativen untermauert werden. Wie *Matthew Hoffmann* herausgestellt hat, zeichnen sich experimentelle Modelle von Klimaschutzgovernance dadurch aus, dass Akteure ein Feld besetzen, in dem sie keine Kompetenzen besitzen⁸⁷ – zumindest, so ließe sich aus rechtswissenschaftlicher Sicht ergänzen, keine expliziten Kompetenzen zu internationalem Handeln. Damit diese Selbstermächtigung Plausibilität genießt und als legitim wahrgenommen wird, ist ein konstanter Verweis auf die Sackgasse der zwischenstaatlichen Diplomatie notwendig. Zugleich können beteiligte Städte sich als Vorreiter des Klimaschutzes positionieren, wobei hier die Mitgliedschaft in einem exklusiven “Club” wie den C40 einen größeren Reputationsgewinn mit sich bringen dürfte als die Teilnahme am Konvent der Bürgermeister.

b) Changieren zwischen Formalität und Informalität

Beiden Initiativen ist ein Changieren zwischen Formalität und Informalität eigen. Schon die Tatsache ihrer Existenz spricht für sich genommen erst einmal für eine Stärkung des informellen Elements. Initiativen wie C40 und der Konvent der Bürgermeister widersetzen sich einer einfachen Kategorisierung in den bisher anerkannten Rechtsformen und Akteursverständnissen, die sowohl in der Völkerrechtswissenschaft als auch in der Lehre der internationalen Beziehungen vorherrschen.⁸⁸ Beide Initiativen verharren jedoch nicht im rein informellen Bereich, sondern entwickeln eigene Codes der Formalität, die Anleihen an existierenden Sprachformen der Diplomatie und des Völkerrechts nehmen (Abkommen, Ratifizierung, Gipfeltreffen, Sanktion, Suspendierung).⁸⁹ Dies ist zum einen erforderlich, um den Anschluss an die “reguläre” Welt der Klimaschutzpolitik zu erhalten. Der grundsätzlich informelle Charakter der Mechanismen hilft jedoch zugleich, die Existenzberechtigung dieser Initiativen zu unterstreichen und sie als progressive Experimente darzustellen.

⁸⁶ Siehe *P. Ballesteros Torres/R. Doubrava* (Anm. 85), 92.

⁸⁷ Vgl. *M. J. Hoffmann* (Anm. 2), 36, 66.

⁸⁸ Vgl. *J. Nijman* (Anm. 16), 224 f.; *S. Curtis*, *Global Cities and the Transformation of the International System*, *Rev. Int'l Stud.* 37 (2011), 1923 (1934 ff.).

⁸⁹ Zu Prozessen schleichender Institutionalisierung im Recht der internationalen Organisationen siehe *J. Klabbers*, *International Institutions*, in: *J. Crawford/M. Koskeniemi* (Hrsg.), *The Cambridge Companion to International Law*, 2012, 228, 237.

c) Imitation völkerrechtlicher Sprache

Der Politikwissenschaftler *Michele Acuto* hat in diesem Zusammenhang auf einen C40 charakterisierenden Zwiespalt hingewiesen. Um als legitimer Akteur im globalen Klimaschutzregime angesehen zu werden, sei es für C40 und ihre Mitgliedstädte einerseits notwendig, den Bezug zu urbanen und damit häufig technisch-administrativen Materien zu betonen. Um gleichzeitig eine aktive Rolle im globalen Klimaschutzdiskurs zu spielen, müssten die C40 jedoch auch die Sprache der internationalen Politik sprechen. Dies versuchten sie durch die Teilnahme an intergouvernementalen Konferenzen wie der Rio+20-Konferenz im Jahre 2012 oder der COP 15 in Kopenhagen 2009 zu untermauern. Die Erklärungen, die C40 dann in diesem Rahmen abgeben würden, seien “compiled following canonical international law and UN consuetudinary practices”, was durch eine Reihe von Präambelerwägungen, gefolgt von einzelnen Erklärungen und Annexen zum Ausdruck komme.⁹⁰

Acuto geht dieser Ähnlichkeit mit völkerrechtlichen Dokumenten nicht weiter nach. Für die rechtswissenschaftliche Perspektive ist sie jedoch von großem Interesse: Das Agieren von C40 ist nicht nur materiell als ein Substitut für fehlende Fortschritte der zwischenstaatlichen Klimadiplomatie gedacht. C40 und ihre Mitgliedstädte nehmen auch Anleihen bei Sprache und Erscheinungsform hergebrachter Formen völkerrechtlicher Kooperation. Sie formulieren damit implizit den Anspruch, gleichberechtigter Teil des transnationalen Klimaregimes zu sein. Die Selbstdarstellung von C40 kann als Versuch des Einbruchs in den Kreis dieser völkerrechtlich anerkannten Akteure und somit als Strategie der Selbstermächtigung verstanden werden. Nun folgt aus einer Anspruchsbehauptung nicht ohne weiteres rechtliche Anerkennung. Das Völkerrecht hat eigene Regeln, um zwischen Recht und Nicht-Recht, zwischen akzeptierten Akteuren (in hergebrachter Terminologie: “Völkerrechtssubjekte”) und anderen zu unterscheiden.⁹¹

d) Hybridität

Beiden Initiativen ist ein Element der Hybridität zu eigen.⁹² Die Beteiligung von privaten Akteuren wie der *Clinton Foundation* bei C40 oder die

⁹⁰ *M. Acuto* (Anm. 77), 842.

⁹¹ Vgl. *J. Klabbers* (Anm. 36), 106 ff.

⁹² Zu Hybridität vgl. allgemein *B. Kingsbury/M. Donaldson*, *Global Administrative Law*, in: *R. Wolfrum* (Anm. 10), Bd. IV, 2012, 468, Rn. 17 sowie spezifisch im Rahmen der globalen

Verbindung eines auf lokalen Akteuren aufbauenden “*grassroots networks*” mit supranationalen Institutionen wie der Europäischen Kommission und der Europäischen Investitionsbank beim Konvent sowie der Weltbank bei den C40 unterstreicht die Offenheit für neue Governance-Formen und *Public-Private Partnerships*.

e) Dialektik globaler und lokaler Perspektiven

Schließlich ist beiden Initiativen die Kombination einer globalen und einer lokalen Perspektive gemeinsam. Dies ist für ihre Existenzbegründung zentral. Ohne die (Re-)Definierung des Klimawandels als lokales Problem würde Städten die Legitimation fehlen, sich zu globalen Akteuren in dieser Frage zu erklären. Der Allgemeinplatz, dass der Klimawandel als globales Problem globale Lösungen erfordert, wird umformuliert: “Climate change, we all know, is a global problem, but the solutions for this problem are predominantly found at the local level.”⁹³

Damit greifen die hier beschriebenen Klimaschutzinitiativen eine Dynamik auf, die kennzeichnend für einen breiteren Prozess ist, den die Sozialwissenschaften in den vergangenen Jahren beschrieben haben. Von verschiedenen theoretischen Prämissen ausgehend, wird eine dialektische Verschränkung von globalen und lokalen Elementen diagnostiziert.⁹⁴ In dieser Perspektive sind kommunale Klimaschutzinitiativen nur ein Beispiel für ein allgemeines Phänomen, welches wahlweise als “Renaissance der Stadt”, “Rescaling of statehood”⁹⁶ oder als das Aufkommen von “*global cities*”⁹⁷ beschrieben wird.

Aktivitäten von Städten S. *Bouteligier*, *Cities and Global Environmental NGOs: Emerging Transnational Urban Networks?*, in: M. Amen u. a. (Hrsg.), *Cities and Global Governance – New Sites for International Relations*, 2011, 151 (153).

⁹³ P. *Ballesteros Torres/R. Doubrava* (Anm. 85), 92.

⁹⁴ Dazu M. *Löw*, *Soziologie der Städte*, 2010, 129 ff.

⁹⁵ H. *Häußermann/D. Läßle/W. Siebel*, *Stadtpolitik*, 2008, 362 ff.; in einem emphatischen Sinn E. *Glaeser*, *Triumph of the City*, 2011.

⁹⁶ N. *Brenner*, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, 2004.

⁹⁷ S. *Sassen* (Anm. 5).

V. Herausforderungen für die Völkerrechtsordnung

Für die Rechtswissenschaft im Allgemeinen und die Völkerrechtslehre im Besonderen werfen Phänomene wie C40 und der Konvent grundsätzliche Fragen auf.⁹⁸ Aus der Perspektive der nationalen Rechtsordnungen besteht erhebliche Rechtsunsicherheit: In dem Maße, in dem sich Städte im internationalen Klimaschutzregime engagieren, verlassen sie den ihnen wohlbekannten Rahmen nationaler Regulierung.⁹⁹ Letztlich handelt es sich bei der völkerrechtlichen und der innerstaatlichen Perspektive um nicht mehr trennbare Bereiche: Bildet sich auf internationaler Ebene eine neue Kooperationsform heraus, die klassische Formen der Außenpolitik ergänzt,¹⁰⁰ wird sich dies früher oder später in den nationalen Rechtsordnungen niederschlagen, die andernfalls den Anschluss an dieses neue Politikfeld verlieren würden.

Eine herkömmliche Reaktion des Rechtssystems auf neue Kooperationsphänomene ist häufig erst einmal die Ausgrenzung: Das betreffende Phänomen wird als rechtlich nicht relevant behandelt, in den Bereich des *soft law* oder verwandter Kategorien "abgeschoben", um die Kohärenz und Aussagekraft herkömmlicher formaler Kategorien und Begriffsbildungen nicht zu gefährden.¹⁰¹ Im Bereich des Klimaschutzes ist dies jedoch für die Rechtswissenschaft eine nicht ganz ungefährliche Strategie. Wandern immer mehr Aspekte von Klimagovernance in die Informalität ab, bleibt dem Recht nur noch der Bereich klassischer zwischenstaatlicher Diplomatie, dessen Bedeutung jedoch stetig im Schrumpfen begriffen zu sein scheint.¹⁰²

Unabhängig davon ob dieses Krisenszenario zutrifft oder nicht,¹⁰³ verdienen es die neuen Phänomene einer globalen Klimaschutzpolitik kommunaler Akteure auch in völkerrechtlicher Hinsicht untersucht zu werden. Zwei Herausforderungen seien hier besonders hervorgehoben: zum einen das Verhältnis zwischen Informalität und Nicht-Partizipation als Sanktion (1.) und zum anderen die Verbindung von diesen neuartigen Phänomenen

⁹⁸ In diesem Sinn auch J. Klabbers, *International Law*, 2013, 37.

⁹⁹ K. Trisolini/J. Zasloff, *Cities, Land Use, and the Global Commons: Genesis and the Urban Politics of Climate Change*, in: W. C. G. Burns/H. M. Osofsky (Hrsg.), *Adjudicating Climate Change: State, National, and International Approaches*, 2009, 72 (85).

¹⁰⁰ M. Amen/N. Toly/P. McCarney/K. Segbers, *Sighting or Slighting Cities in International Relations*, in: M. Amen/N. Toly/P. McCarney/K. Segbers (Hrsg.), *Cities and Global Governance – New Sites for International Relations*, 2011, 14.

¹⁰¹ D. Thüerer, *Soft Law*, in: R. Wolfrum (Anm. 10), Bd. IX, 2012, 269, Rn. 36.

¹⁰² Vgl. z. B. M. M. Betsill/H. Bulkeley, *Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change*, *Global Governance* 12 (2006), 141 (143); M. J. Hoffmann (Anm. 2), 57 f.

¹⁰³ Zu recht kritisch S. Boysen (Anm. 13), 413.

mit traditionellen Governance-Elementen, insbesondere im Hinblick auf einen sich daraus möglicherweise ergebenden "Bypass" um die staatliche Souveränität (2.).

1. Informalität und die Sanktion der Nicht-Partizipation

Mit dem Gegensatz von Formalität und Informalität ist ein bestimmendes Merkmal der hier behandelten Kooperationsformen verbunden: Ihnen fehlt es regelmäßig an Mitteln zur zwangsweisen Durchsetzung der durch sie vereinbarten Standards. Wie *Matthew Hoffmann* festgehalten hat, sind "climate governance experiments" gewissermaßen in den Fugen (*interstices*) traditioneller Politik angesiedelt, in denen ein Mitwirken nicht erzwungen werden kann. Die Teilnahme an diesen Prozessen ist freiwillig. Zugleich findet in den beschriebenen Kooperationsphänomenen eine Form von Standardsetzung statt, die sich zumindest potentiell auch auf nicht beteiligte Städte und Gemeinden auswirken kann, so zum Beispiel, wenn die Weltbank in Zukunft bei der Entscheidung über Förderprogramme im urbanen Kontext auf Standards zurückgreifen sollte, die von C40 (alleine oder in Zusammenarbeit mit der Weltbank) formuliert worden sind. Informalität und Freiwilligkeit sind hier demnach durchaus ambivalent zu betrachten.

Die Ambivalenz der Freiwilligkeit ist aber beileibe kein dem Völkerrecht unbekanntes Phänomen. Erinnert sei hier an die Diagnose *Wolfgang Friedmanns*, der bereits in den 1960er Jahren konstatierte, dass die zunehmende Institutionalisierung der internationalen Gemeinschaft zur Entwicklung einer neuen Art von Sanktion geführt habe – derjenigen der Nichtteilnahme.¹⁰⁴

Wenn sich neue Kooperationsformen herausbilden und diese für die relevanten Akteure attraktiv sind, ist schon der Ausschluss von der Teilnahme an diesen Kooperationsphänomenen mit potentiellen Einbußen an politischer Gestaltungsfreiheit verbunden. Dies mag auch die "Konkurrenz" zwischen den unterschiedlichen Initiativen im Klimaschutzbereich wenn nicht erklären, so doch in einem anderen Licht erscheinen lassen. Die Selbstdarstellung von C40 wird nicht zuletzt dazu dienen, finanzkräftige Partner wie die *Clinton Foundation* und die Weltbank davon zu überzeugen, dass es sich lohnt, gerade mit dieser Klimaschutzinitiative zu kooperieren.

¹⁰⁴ *W. Friedmann*, *The Changing Structure of International Law*, 1964, 88 f., insb. 91 f. zur Weltbank und ihrer Rolle für das Entwicklungsvölkerrecht.

2. Ein “Bypass” um die staatliche Souveränität?

Zugleich werfen C40 und der Konvent der Bürgermeister auch Grundfragen für das Verständnis staatlicher Souveränität auf. Auch wenn einzelne Bundesstaaten sich für eine Teilnahme ihrer Gliedstaaten am Völkerrechtsverkehr geöffnet haben,¹⁰⁵ wirft es für das Verständnis von Staatlichkeit sowohl aus verfassungs- wie auch aus völkerrechtlicher Sicht neue Fragen auf, wenn sich kommunale Gebietskörperschaften wie hier beschrieben zu grenzüberschreitenden Verbänden zusammenschließen. Allzu verlockend mag es dabei erscheinen, diese Entwicklung als ein weiteres Kapitel der Saga vom Niedergang des Staates zu erzählen.¹⁰⁶ Eine solche Sichtweise ist jedoch beileibe nicht zwingend. Genauso kann es um ein Hinzutreten eines neuen Elements, eine Ergänzung klassischer Formen gehen.¹⁰⁷ Aus praktisch-politischer Perspektive kann es auch für Staaten ein attraktives zusätzliches Mittel sein, ihre Präsenz in verschiedenen außenpolitisch relevanten Foren aufrecht zu erhalten und gewissermaßen mit verschiedenen Hüten aufzutreten.

Unabhängig von der Frage eines Niedergangs des Staates ist jedenfalls das Zusammenwirken von neuen Governance-Elementen mit tradierten Formen internationaler Kooperation zu bestimmen.¹⁰⁸ Ebenso wenig wie der multilaterale Verhandlungsprozess im Rahmen der UNFCCC in der Lage gewesen ist, eine zufriedenstellende Lösung für das drängende Problem des Klimawandels zu liefern, kann dies vom Handeln von Städten und anderen kommunalen Akteuren erwartet werden. Außerdem spricht die Verbindung von C40 und Konvent mit anderen Akteuren wie Weltbank, Europäischer Kommission und Europäischer Investitionsbank dafür, ihnen auch aus rechtswissenschaftlicher Perspektive Aufmerksamkeit zu schenken. Spätestens durch die Verbindung von Standardsetzung in den internationalen Städteverbänden mit der Gewährung von privilegiertem Zugang zu Förderprogrammen dieser internationalen Institutionen stellen sich Fragen der Verteilungsgerechtigkeit und damit auch der demokratischen Legitimation.

¹⁰⁵ Dazu umfassend *B. Fassbender*, *Der offene Bundesstaat*, 2007.

¹⁰⁶ Emblematisch für die Annahme eines solchen Zusammenhangs *B. Barber*, *If Mayors Ruled the World – Dysfunctional Nations, Rising Cities*, 2013, 74 ff.

¹⁰⁷ So im Ergebnis auch *M. J. Hoffmann* (Anm. 2), 76: “The story of climate governance experimentation does not imply that megamultilateralism will disappear or that it is no longer important.” Und *M. J. Hoffmann* (Anm. 2), 78: “The most likely scenario is a middle ground where the experimental system and the multilateral system will co-develop, at time in parallel and at times interacting.”

¹⁰⁸ So auch *J. Peel/L. Godden/R. Keenan* (Anm. 60), 248 f.

Hier zeichnet sich zudem eine Tendenz ab: Überstaatliche Akteure überspringen die nationalstaatliche Ebene und "ermächtigen" (*empower*) Städte und kommunale Akteure zu grenzüberschreitenden Aktivitäten. Ein Beispiel hierfür wurde mit dem Konvent oben beschrieben. Die Gründung dieses interkommunalen Netzwerks wurde von der EU-Kommission initiiert, die sich damit neue Verbündete für ihre Klimaschutzpolitik schafft und es zumindest in Kauf nimmt, einen "Bypass"¹⁰⁹ um die hergebrachte Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt zu legen. Auf der Ebene des Unionsrechts sind weitere Tendenzen in diese Richtung erkennbar. So erlaubt die 2007 erlassene Verordnung über den "Europäischen Verbund territorialer Zusammenarbeit" die Gründung von Zweckverbänden kommunaler Akteure aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, die sich in einer Rechtsform auf Ebene des Unionsrechts organisieren können und nicht mehr, wie bisher im Rahmen von grenzüberschreitenden Verbänden auf der Grundlage der Europaratsabkommen üblich, an das nationale Recht eines Staates "andocken" müssen.¹¹⁰ Staatliche Souveränität wird so zwar nicht direkt in Frage gestellt, jedoch weiter aufgefächert.

Durch internationale bzw. supranationale Organisationen induzierte Kooperation ist jedoch nur eine Seite der Medaille. Wie das Beispiel der C40 zeigt, schließen sich auch Städte aus autonomen Motiven heraus zusammen und versuchen, eine eigenständige globale Klimaschutzpolitik zu betreiben. Hier kann es durchaus eine Rolle spielen, dass diese Städte bereits durch ihre Mitgliedschaft in von internationalen Institutionen initiierten Netzwerken "sozialisiert" worden sind und ein Potenzial für die Verwirklichung einer eigenen außenpolitischen Agenda sehen. Was für die vorliegenden Zwecke jedoch wichtig ist, ist die gemeinsame Betrachtung beider Phänomene. Sie entspricht der von *Blank* vertretenen These, dass Städte und Gemeinden zugleich Ziele wie auch Agenten von Globalisierungsprozessen sind.¹¹¹ Dabei verwischen die Grenzen: Durch die Übertragung von neuen Aufgaben durch die internationale Ebene ergeben sich für die lokalen Akteure neue Handlungsfelder und Verantwortlichkeiten. Es lässt sich mithin

¹⁰⁹ Zu diesem Begriff im Zusammenhang mit der Raumpolitik der EU *A. Siebr*, "Entdeckung" der Raumdimension in der Europapolitik: Neue Formen territorialer Governance in der Europäischen Union, *Der Staat* 48 (2009), 75 (96).

¹¹⁰ VO (EG) Nr. 1082/2006, ABl. L 210 vom 31.7.2006; zu dieser Entwicklung *M. Kotzur*, Rechtsfragen grenzüberschreitender Zusammenarbeit, in: G. Janssen (Hrsg.), Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit, 2006, 55; *F.-J. Peine/T. Starke*, Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit, LKV 2008, 402; *M. Pechstein/M. Deja*, Was ist und wie funktioniert ein EVTZ?, *EuR* 46 (2011), 357; *M. Kment*, Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit, *Die Verwaltung* 45 (2012), 155.

¹¹¹ *Y. Blank* (Anm. 37), 878 ff.

nicht scharf zwischen der “Ziel-” und der “Agenten-Perspektive” trennen; vielmehr bedingen diese sich.

Die beschriebenen Phänomene könnten zudem ein Element “vertikaler Gewaltenteilung” zum Ausdruck bringen. Was die Entwicklung des Völkerrechts im Allgemeinen anbelangt, hat man sich von früheren Vorstellungen verabschiedet, dass zum Beispiel nur die Exekutive für die Feststellung von Völkergewohnheitsrecht relevante Praxis generieren kann.¹¹² Diese Fähigkeit wird heute auch der Legislative und der Judikative zugeschrieben. Insofern entspricht der Staat heute auch aus dem Blickwinkel des Völkerrechts nicht mehr dem Modell der Billard-Bälle, die von außen aus betrachtet alle gleich aussehen.¹¹³ Globale Aktivitäten von Städten und Gemeinden sind eine weitere Facette dieser Ausdifferenzierung staatlicher Hoheitsgewalt, welche nicht ohne Auswirkungen auf völkerrechtliche Begriffe und Konzepte bleiben wird.

VI. Ausblick: Eine Forschungsagenda für das Recht der globalen Stadt

Die Frage bleibt, wie die beschriebenen Prozesse völkerrechtlich eingeordnet werden können. Im Umgang mit neuen Akteuren und Handlungsformen hat die Völkerrechtslehre ein Arsenal an Strategien entwickelt, dessen Spektrum von Ausblendung und Abgrenzung auf der einen Seite bis zu einer umfassenden Betrachtung solcher Phänomene im Rahmen eines eher prozessorientierten Völkerrechtsverständnisses reicht.¹¹⁴ Es soll vorliegend nicht darum gehen, diese und andere denkbare Positionen durchzudeklinieren.

Vielmehr soll ein erster Ausblick auf eine mögliche Forschungsagenda für dieses Gebiet gegeben werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die hier beschriebenen Phänomene nur einen Ausschnitt einer breiteren Entwicklung darstellen. Auch auf anderen Gebieten, wie z. B. dem Weltgesundheitsrecht¹¹⁵ oder der Verwaltung des Weltkulturerbes¹¹⁶ engagieren sich Städte

¹¹² So noch *K. Strupp*, *Les règles générales du droit de la paix*, RdC 47 (1934), 259 (313 ff.); dagegen: *Y. Dinstein*, *Customary International Law and Treaties*, RdC 322 (2006), 243 (272 f.); *H. P. Aust*, *Complicity and the Law of State Responsibility*, 2011, 184.

¹¹³ *B. Simma/D. Pulkowski*, *Of Planets and the Universe: Self-Contained Regimes in International Law*, EJIL 17 (2006), 483 (484).

¹¹⁴ Vgl., *mutatis mutandis*, *M. Goldmann*, *We Need to Cut Off the Head of the King: Past, Present, and Future Approaches to International Soft Law*, LJIL 25 (2012), 335.

¹¹⁵ Vgl. z. B. das WHO European Healthy Cities Network, <<http://www.euro.who.int>>.

und Gemeinden zunehmend grenzüberschreitend, treten in Kontakt mit internationalen Organisationen und fordern damit das hergebrachte Monopol von Staaten auf dem Bereich der Außenpolitik heraus. Es stellt sich somit die Frage, ob komplementär zu der in den Nachbarwissenschaften breit geführten Diskussion um das Aufkommen "globaler Städte" auch ein Recht der globalen Stadt in der Entwicklung begriffen ist. Rechtswissenschaft sollte sich nicht nur mit der ex post-Betrachtung von schon kanonisierten Phänomenen beschäftigen. *Ernst-Wolfgang Böckenförde* hat in einem anderen Kontext darauf hingewiesen, dass "das Recht ... für die soziale Wirklichkeit und auf sie hin" besteht:

"Es muß daher die soziale Lebenswirklichkeit in seinen Begriffen, Institutionen und Formen inhaltlich erfassen und sie dann rechtlich überformen (und dadurch normativ gestalten) ... Leben die Begriffe, Institutionen, Formen und auch das System des Rechts nicht mehr aus ihrem Bezug zur sozialen Wirklichkeit, sondern nur aus ihrer logisch-begrifflichen Möglichkeit, so entfremdet sich das Recht seiner Funktion und verliert seine sozial-ordnende Kraft."¹¹⁷

Ausgehend von den hier beschriebenen Phänomenen erscheint eine rechtswissenschaftliche Beschäftigung mit vier Themenkomplexen besonders wichtig, um das Recht der globalen Stadt weiter zu entwickeln:

1. Zunächst stellt sich die Frage nach der Einordnung der handelnden Städte und Gemeinden. Die klassische völkerrechtliche Subjektstheorie scheint nicht mehr geeignet zu sein, die Vielfalt völkerrechtlich relevanter Prozesse adäquat abzubilden. Es spricht viel dafür, sich einem offeneren Verständnis von Akteurspartizipation im Völkerrecht anzuschließen.¹¹⁸ Dies heißt nicht, die hervorgehobene Stellung von bestimmten Akteuren wie Staaten oder Internationalen Organisationen relativieren zu wollen.¹¹⁹ Es erscheint jedoch nicht mehr als sinnvoll, mehr oder weniger alle Akteure nichtstaatlicher Natur als nur "abgeleitete Völkerrechtssubjekte" zu verstehen. Diese Kategorie verschleiert zudem potentiell die eigenen Motive und Interessen, mit denen solche nicht-staatlichen Akteure am Rechtsverkehr teilnehmen.

¹¹⁶ Der Streit um die Dresdner Waldschlösschenbrücke mag dies verdeutlichen, vgl. dazu *A. von Bogdandy/D. Zacharias*, Zum Status der Weltkulturerbekonvention im deutschen Recht – Ein Beitrag zum internationalen Verwaltungsrecht, *NVwZ* 2007, 527.

¹¹⁷ *E.-W. Böckenförde*, Die Historische Rechtsschule und das Problem der Geschichtlichkeit des Rechts, in: *E.-W. Böckenförde*, Recht, Staat, Freiheit, erweiterte Ausgabe, 2006, 9 (29 f.) [der Beitrag erschien zuerst 1964].

¹¹⁸ Grundlegend dazu *R. Higgins*, Problems and Process. *International Law and How We Use It*, 1994, 39 ff.

¹¹⁹ Vgl. auch *F. Mégret*, *International Law as Law*, in: *J. Crawford/M. Koskenniemi* (Anm. 89), 64 (66).

2. Auch auf der Grundlage eines offeneren Akteursverständnisses stellt sich weiterhin die Frage nach der Abgrenzung von Recht und Nicht-Recht in den internationalen Beziehungen.¹²⁰ Es würde die Leistungsfähigkeit von rechtlichen Kategorien überfordern, wenn allen normativen Äußerungen und Erwartungen von Akteuren automatisch rechtliche Relevanz zukommen würde. Völkerrechtliche Kategoriebildung muss auf der Grundlage der Einsicht erfolgen, dass nicht alle Bereiche staatlichen und anderen öffentlichen Handelns in gleichem Maße einer „Legalisierung“ oder Juridifizierung zugänglich sind. Es bleibt somit eine Aufgabe der Völkerrechtswissenschaft, im Hinblick auf die hier dargestellten Phänomene Kategorien zu entwickeln, die eine sinnvolle Grenzziehung zwischen Recht und Nicht-Recht ermöglichen. Die Rechtsquellenlehre und insbesondere ihre klassische Manifestation in Art. 38 IGH-Statut kann hierbei nur ein erster Anhaltspunkt sein.¹²¹ Ein Kriterium für eine weiterführende Grenzziehung könnte im Licht der hier beschriebenen Phänomene zunächst die „Imitation“ rechtsförmigen Handelns darstellen. Bedienen sich „neue Akteure“ einer Sprache, die an hergebrachte rechtlich relevante Handlungsformen erinnert, ließe sich eine Vermutung formulieren, dass solches Handeln intendiert ist, mehr als nur politisch-moralische Verpflichtungen zu schaffen.¹²² Der so in den Blick genommene mutmaßliche Wille der handelnden Akteure kann jedoch nur ein Faktor sein.¹²³ Insbesondere die Verquickung mit anerkanntermaßen rechtsförmig handelnden Institutionen wie der Europäischen Kommission oder der Weltbank kann weitere Indizien für rechtliche Relevanz liefern. Schließlich ist Handeln mit öffentlichen Mitteln rechtfertigungsbedürftig: Sobald sich Fragen der Verteilungsgerechtigkeit stellen,¹²⁴ ist die Rechtswissenschaft aufgefordert, sich mit den hier beschriebenen Kooperationsphänomenen zu beschäftigen. Dies würde natürlich erst recht gelten, wenn im Rahmen einer solchen grenzüberschreitenden Kooperation von Städten und Gemeinden in die Rechte von Einzelnen eingegriffen würde.¹²⁵

¹²⁰ Vgl. dazu im GAL-Kontext *B. Kingsbury* (Anm. 32).

¹²¹ *J. Klabbers* (Anm. 36), 87.

¹²² In eine ähnliche Richtung *J. Klabbers* (Anm. 36), 115 ff.

¹²³ *J. Klabbers* (Anm. 36), 118 f.

¹²⁴ Dazu *A. Buchanan*, Justice, Legitimacy, and Self-Determination. Moral Foundations for International Law, 2010, 191 ff.; zu historischen Grenzen der Verteilungsgerechtigkeit siehe *B. Kingsbury*, International Courts: Uneven Judicialisation in Global Order, in: J. Crawford/M. Koskeniemi (Anm. 89), 203 (221).

¹²⁵ Vgl. hier die Diskussion zu Inhalt und Tragweite von Art. 24 Abs. 1 a GG, *U. Beyerlin*, Zur Übertragung von Hoheitsrechten im Kontext dezentraler grenzüberschreitender Kooperation, *ZaöRV* 54 (1994), 587; *M. Niedobitek* (Anm. 8), 440 ff.; *M. Kotzur* (Anm. 8), 500 ff.; allgemein zur Bedeutung der Eingriffsperspektive für ein internationales öffentliches Recht *A. von Bogdandy/P. Dann/M. Goldmann* (Anm. 10), 30 ff.

3. Von besonderer Relevanz sollte weiterhin eine Betrachtung der Verschränkung der verschiedenen Ebenen öffentlichen Handelns sein. Durch das Hinzutreten von Städten und Gemeinden werden bisherige Konzeptionalisierungen von "Mehrebenensystemen"¹²⁶ zunächst um eine weitere Ebene ergänzt. Das Beispiel des Konvents zeigt zudem, dass hier ein besonderes Augenmerk auf das "Überspringen" von Ebenen gelegt werden sollte. Zugleich wird es immer weniger möglich sein, Fragen, die primär eine Ebene ansprechen, nur auf dieser zu beantworten. So wird sich z. B. die innerstaatliche Frage nach der Kompetenz von kommunalen Gebietskörperschaften zu auswärtigem Handeln kaum ohne Rückgriff auf die Entwicklungen auf völkerrechtlicher und unionsrechtlicher Ebene lösen lassen. Die rechtswissenschaftliche Analyse sollte sich jedoch nicht mit einer Analyse anhand des Mehrebenenmodells begnügen. Dieses suggeriert bildhaft mehr Klarheit und Hierarchie als es dem transnationalen Klimaschutzregime entspricht.¹²⁷ Als Ergänzung zum Mehrebenenendenken bietet sich für dieses Rechtsgebiet im Besonderen, darüber hinaus aber auch für die generelle Beschäftigung mit globalem Handeln von kommunalen Gebietskörperschaften, ein polyzentrisches Bild internationaler Beziehungen an, welches es erlaubt, die Vielfalt von Akteursbeziehungen besser in den Blick zu nehmen.¹²⁸ Dieses Denken in Netzwerken¹²⁹ verspricht, auch die Beteiligung von nicht-staatlichen Akteuren erfassen zu können.

4. Schließlich sollte es auch zu den Aufgaben der Rechtswissenschaft zählen, die hier betrachteten Phänomene kritisch zu begleiten und ihr politisches Programm aus einer juristischen Perspektive zu hinterfragen. Durch das Ausweichen auf informelle Kooperationsmuster und Handlungsformen, die jenseits des Kanons tradierter rechtlicher Mechanismen stehen, können mächtige Akteure ihre Stellung zu festigen suchen. Aus dieser Perspektive betrachtet wäre es sicher kein Zufall, dass mit C40 eine Organisation besondere Aufmerksamkeit erfährt, in der sich die selbsternannten "*global cities*" zusammenfinden. Diese, so ließe sich argumentieren, würden unter dem Deckmantel der Klimaschutzpolitik in Zusammenarbeit mit Akteuren der Weltbank eine Politik neoliberaler Ausrichtung verfolgen.¹³⁰ Der Kon-

¹²⁶ Dazu I. Pernice, *The Global Dimension of Multilevel Constitutionalism*, in: P.-M. Dupuy et al. (Hrsg.), *Völkerrecht als Wertordnung*. Festschrift für Christian Tomuschat, 2006, 973; T. Kleinlein, *Konstitutionalisierung im Völkerrecht*, 2012, 78 f., 539 ff.

¹²⁷ So auch S. Boysen (Anm. 13), 380.

¹²⁸ H. M. Osofsky, *Suburban Climate Change Efforts: Possibilities for Small and Nimble Cities Participating in State, Regional, National, and International Networks*, *Cornell Journal of Law and Public Policy* 22 (2012), 395 (406 ff.).

¹²⁹ A.-M. Slaughter, *A New World Order*, 2004.

¹³⁰ In diese Richtung aus politikwissenschaftlicher Perspektive M. Acuto (Anm. 77), 18 ff.

vent der Bürgermeister wäre, in ähnlicher Lesart, ein Beispiel dafür, dass die vorgeblich nur schwach demokratisch legitimierte Europäische Kommission unter Berufung auf Ideale lokal radizierter Demokratie eine Agenda verfolgt, die ihre eigene Position zu stärken und nationale demokratische Prozesse zu unterminieren sucht. Die potentielle Umgehung innerstaatlicher Zustimmungserfordernisse durch das Ausweichen auf neue, informelle Mechanismen der Rechtssetzung wäre ein zentraler Kritikpunkt dieser Perspektive.¹³¹

¹³¹ Vgl. *H. Charlesworth*, Law-making and Sources, in: J. Crawford/M. Koskenniemi (Anm. 89), 187 (199).