

# **Eine Geschichte der UN-Klimakonferenzen**

## **(Um)Wege der internationalen Klimapolitik**

Verfasserin: Miriam Feichtinger

PS BA-Proseminar Europäische Expansion, Ökologie und Globalisierung

Matrikelnummer: 12046612

Studienrichtung: Bachelor Geschichtswissenschaften

Semester: Wintersemester 2022

Betreuer: Privatdozent Dr. Gottfried Liedl

Wien, am 5.2.2023

# 1 Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Einführung in die Welt der Klimakonferenzen .....</b>	<b>2</b>
1.1	<i>Historischer Hintergrund .....</i>	2
1.2	<i>Organisationsstruktur .....</i>	4
<b>2</b>	<b>Vorgehensweise .....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Meilensteine internationaler Klimapolitik.....</b>	<b>9</b>
3.1	<i>Das Rahmenübereinkommen .....</i>	9
3.1.1	Weiches Ziel und unterschiedliche Verantwortlichkeit.....	9
3.1.2	Emissionsverzeichnisse und Mitteilungspflicht .....	11
3.2	<i>Das Kyoto-Protokoll.....</i>	12
3.2.1	Reduktionsverpflichtungen .....	12
3.2.2	Flexible Instrumente.....	13
3.3	<i>Das Abkommen von Paris.....</i>	15
3.3.1	Die Zwischenzeit.....	15
3.3.2	Zurück zur Unverbindlichkeit.....	15
<b>4</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>18</b>
<b>5</b>	<b>Quellenverzeichnis .....</b>	<b>19</b>
<b>6</b>	<b>Literaturliste .....</b>	<b>19</b>

# 1 Einleitung

Der Klimawandel ist ein globales Problem, das die ganze Welt vor eine Vielzahl von Herausforderungen stellt. Lange wurde seine Existenz in der politischen Sphäre jedoch nicht wahrgenommen, verharmlost oder geleugnet. Bis vor einem Umdenken in den 70er Jahren gab es kein staatsgemeinschaftliches Gefüge, das sich den Schwierigkeiten der klimatischen Veränderungen stellte. Mitte des 20. Jahrhunderts sorgten soziopolitische, sozioökonomische und sozionaturale Umbrüche für eine Neuorientierung im wissenschaftlichen als auch allgemein gesellschaftlichen Raum.<sup>1</sup> Es formte sich ein wachsendes Interesse an der Umweltdebatte, welches sich schließlich in der Ökologischen Revolution um 1970 manifestierte. Es handelt sich aber nicht um ein kausal erreichtes politisches Moment, sondern um einen wachsenden Prozess, der noch heute andauert. Die Bewusstseinsbildung vollzog sich auf gesellschaftlicher als politischer Ebene in langsamen Schritten, weshalb die Einleitung von politischen Maßnahmen schwierig blieb. Sie ist es nach wie vor.

Im Jahr 2022 tagte die 27. Klimakonferenz der UNFCCC und wie so oft regte sich Kritik an den vermeintlich zu minder angelegten Beschlussfassungen. Immer lauter und radikaler wird auch die Zivilgesellschaft, die sich gegen das politische (Nicht-)Handeln positioniert. Nicht nur in Österreich wird von vielen Seiten immer vehementer nach einer effizienteren Klimapolitik gefordert. Aber wogegen genau gehen Aktivist\*innen weltweit auf die Straße? Um diese Frage an ihren Wurzeln zu packen, ist es unumgänglich, zu beleuchten wie sich die Klimapolitik entwickelt hat und seit ihrem Bestehen eine Form annehmen konnte, die heute so heftig diskutiert wird. Das Erkenntnisinteresse, das dieser Arbeit zugrunde liegt, richtet sich deshalb darauf, wie der internationale Umgang mit dem anthropogen verursachten Klimawandel in der Vergangenheit konzipiert wurde. Es soll ein Vergleich gezogen werden, der die wesentlichen Veränderungen innerhalb der Klimapolitik anhand ihrer Rechtssetzung sichtbar macht. Als institutionellen Rahmen haben sich dafür die COPs der Vereinten Nationen etabliert. Zunächst gehe ich darauf ein, wie es zu dieser Institutionalisierung der Klimapolitik kam und wie sie sich strukturell aufbaut. Danach wird auf der Grundlage von drei wesentlichen Gesetzestexten untersucht, inwiefern sich die internationale Klimapolitik seit ihrem Bestehen verändert hat.

---

<sup>1</sup> Vgl. Patrick Kupper, Umweltgeschichte (Göttingen 2021) 184f.

## 2 Einführung in die Welt der Klimakonferenzen

### 1.1 Historischer Hintergrund

Folgende Ausführungen sollen einen Überblick über den Beginn internationaler Klimapolitik im Rahmen der Vereinten Nationen geben. Es sei schon vorausgeschickt, dass außerhalb als auch innerhalb der UN hier nicht angeführte politische Zusammenkünfte mit der thematischen Fokussierung auf Umweltthemen stattfanden. Die Aufzählung stellt folglich keine abgeschlossene Chronik dar. Die Absicht besteht darin, den Beginn internationaler Klimapolitik im Rahmen der Vereinten Nationen zu nachzuzeichnen, um eine Grundlage für die anschließende Analyse zu bieten. Im Dschungel der UN-Struktur ist es dabei nicht unwahrscheinlich, aufgrund der Vielzahl an Unterorganen, deren dichten Vernetzungen und vieler Kurzbezeichnungen schnell den Überblick zu verlieren. Es sei festgelegt, dass für diese Arbeit die Titel der angeführten UN-Instanzen, Dokumente und Konferenzen in der deutschen Übersetzung genannt werden. Das englische Original ist in der Kurzform, vorausgesetzt ein solche existiert, bei erstmaliger Nennung in Klammer angeführt.

Als wesentlicher Startpunkt internationaler Klimapolitik wird die „Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen“ (United Nations Conference on the Human Environment) betrachtet.<sup>2</sup> Sie war 1972 in Schweden die erste internationale Zusammenkunft, die das Thema Umwelt zur zentralen Debatte erhob und eine eigene Problemstellung formulierte. „Die Deklaration von Stockholm“<sup>3</sup>, die von allen teilnehmenden Staaten als Ergebnis der Konferenz beschlossen wurde, setzte erstmals fest, dass sich alle Parteien zum grenzüberschreitenden Klimaschutz verpflichten müssen. Sie betont den wechselseitigen Zusammenhang von Menschen und Natur und verdeutlicht damit die menschliche Abhängigkeit von der Umwelt. Als Folge wurde im gleichen Jahr das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) gegründet.<sup>4</sup> Es operiert als Unterorgan der UN-Generalversammlung und widmet sich als erste UN-Instanz überhaupt der Umweltdebatte. UNEP war 1979 Teil einer Organisationsgruppe, die von der Weltkonferenz für Meteorologie (WMO) angeleitet wurde und die 1. Weltklimakonferenz in Genf organisierte.<sup>5</sup> Auf ihr wurde

---

<sup>2</sup> Vgl. Janine *Bentz-Hölzl*, Der Weltklimavertrag. Verantwortung der internationalen Gemeinschaft im Kampf gegen den Klimawandel (Dissertation Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt 2013) 188.

<sup>3</sup> Vgl. Stockholm Declaration, online unter:

<<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf>> (9.12.2022).

<sup>4</sup> UNEP Website, online unter: <<https://www.unep.org/50-years/about-unep50>> (8.12.2022).

<sup>5</sup> Vgl. Ulrich *Ranke*, Klima und Umweltpolitik (Springer Spektrum, Berlin 2019) 175.

vordergründig bestehendes Wissen über den anthropogen verursachten Klimawandel gebündelt.

In den darauffolgenden Jahren fanden einige kleinere und zumeist mit einem Schwerpunkt versehene Konferenzen statt, aber es wurden keine entscheidenden Beschlüsse für die weltweite Klimapolitik gefasst.<sup>6</sup> Eine bedeutsame UN-Errungenschaft folgte erst 1988 mit der Gründung des sogenannten „Weltklimarats“ (IPCC) durch das UNEP und die Weltorganisation für Meteorologie (WMO). Er sollte als Diskussions- und Informationsforum wissenschaftlicher Erkenntnisse zum Klimawandel dienen.<sup>7</sup> Mittels umfangreicher und regelmäßiger Berichte wird der aktuelle wissenschaftliche Forschungsstand in kompakter Form veröffentlicht. 1990 erstellte der IPCC seinen ersten Report, der mit seinen wissenschaftlichen Erkenntnissen zum Klimawandel die Dringlichkeit globaler Klimapolitik ersichtlich machte.<sup>8</sup> Die 2. Weltklimakonferenz in Genf 1990 griff auf diese neuen Informationen zurück. Die Notwendigkeit einer rechtlich bindenden und international geltenden Klimakonvention wurde immanent. Im selben Jahr beginnen Verhandlungen für eine solche.<sup>9</sup>

Zwei Jahre später wird die „Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen“ (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) schließlich im Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York beschlossen.<sup>10</sup> Nach der Beschlussfassung musste die Konvention nun der Staatengemeinschaft vorgelegt werden. Dieser Schritt erfolgte in der von den Vereinten Nationen organisierten „Konferenz für Umwelt und Entwicklung“ (United Nations Conference on Environment and Development, UNCED) in Rio de Janeiro.<sup>11</sup> Als „Earth Summit“ mit einer Teilnehmer\*innenzahl von rund 10.000 Delegierten aus 179 Staaten setzte die UNCED den Startpunkt für eine rechtlich verankerte internationale Klimapolitik.<sup>12</sup> Aus der Konferenz gingen neben der UNFCCC die Deklaration von Rio über Umwelt und Entwicklung, die Walddeklaration und die Biodiversitätskonvention (UNCBD) hervor.

Genauere Beobachtungen zur Rahmenkonvention werden im späteren Verlauf der Arbeit angestellt. Grundlegend, ist aber festzuhalten, dass ab sofort ein Regelwerk existierte, dass

---

<sup>6</sup> Anm. zB. 1. Klimakonferenz der Weltorganisation für Meteorologie. In: *Ranke*, Klimapolitik und Umwelt, 178.

<sup>7</sup> Vgl. *Ranke*, Klima und Umweltpolitik, 182.

<sup>8</sup> Vgl. *Bentz-Hölzl*, Weltklimavertrag, 18.

<sup>9</sup> Vgl. *Ranke*, Klima und Umweltpolitik, 182.

<sup>10</sup> UNFCCC Website, Timeline, online unter: <<https://unfccc.int/timeline/>> (8.12.2022).

<sup>11</sup> Vgl. *Ranke*, Klimapolitik und Umwelt, 183.

<sup>12</sup> Zahl nach UN, online unter: <<https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>> (7.12.2022).

die Staatengemeinschaft mittels Treibhausreduktion zur Anpassung an den Klimawandel rechtlich bindet. Zwanzig Jahre nach der ersten UN-Konferenz zur Klimathematik in Stockholm wurde in Artikel 2 UNFCCC verankert, dass es das Ziel des Übereinkommens ist,

*„die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird“.*<sup>13</sup>

Um dieses Ziel zu wahren, legten die Vertragsparteien fest, sich „in regelmäßigen Abständen“<sup>14</sup> zur Überprüfung und Förderungen der „Durchführung des Übereinkommens und aller damit zusammenhängenden Rechtsinstrumente“<sup>15</sup> zu versammeln. Diese Konferenzen werden „Conference of the Parties“ der UNFCCC, kurz COP genannt. Grundsätzlich werden die Konferenzen jährlich ausgetragen, es sei denn die Vertragsparteien vereinbaren andere Versammlungszeiten.<sup>16</sup> Ausgerichtet werden die COPs von dem Sekretariat der UN-Klimarahmenkonvention mit Sitz in Bonn, in den meisten Fällen gemeinsam mit einem Gastgeberland.

## 1.2 Organisationsstruktur

Um die Ergebnisse der COPs einordnen zu können, erachte ich es als wichtig, mit der Struktur der Klimakonferenzen vertraut zu sein. Dieser Abschnitt soll daher kurz abbilden, wer die Akteur\*innen sind und wie sich ihr Handlungsfeld konzipiert.

Eng kategorisiert setzen sich die Akteur\*innen aus drei Gruppen zusammen. Die erste und gleichzeitig jene Gruppe, die mit der höchsten Handlungsmacht ausgestattet ist, umfasst die Regierungsvertretungen. Zusammengesetzt aus mehreren Delegierten einer Nation repräsentieren die Regierungsvertreter\*innen die Interessen ihres jeweiligen Entsendungslandes in den auf den COPs stattfindenden Verhandlungen.<sup>17</sup> Dort dürfen auch nur die Regierungsdelegationen teilnehmen und somit letztendlich die politischen Entschlüsse

---

<sup>13</sup> UNFCCC Website, Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen Art. 2, 1992, online unter <<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf>> (20.11.2022).

<sup>14</sup> Ebd., Art. 7 Abs 2.

<sup>15</sup> Ebd., Art. 7 Abs 2.

<sup>16</sup> Climate Change Sekretariat, A guide to the climate change convention process (Bonn 2002) online unter: <<https://unfccc.int/resource/process/guideprocess-p.pdf>> (8.12.2022) 16.

<sup>17</sup> Elke Schüßler/Bettina Wittneben/Charles-Clemens Rüling, Klimakonferenzen, In: Cristina Besio/Gaetano Romano (Hg.), Zum gesellschaftlichen Umgang mit dem Klimawandel. Kooperationen und Kollisionen (Umweltsoziologie 1, Heidelberg 2016) 194.

fassen. Seit 2010 werden die Delegationsgrößen durch das Sekretariat begrenzt, um einen logistischen Kollaps zu vermeiden.<sup>18</sup>

Über keinen direkten Einfluss auf die Entschlussfassung aber dennoch starken Anteil an der politischen Meinungsbildung verfügen akkreditierten Beobachterinnen. Ihrem Namen entnehmend, sind diese Instanzen mit der Bedingung einer Akkreditierung durch das Sekretariat der UN-Klimarahmenkonvention Teil der Konferenzstruktur.<sup>19</sup> In den parallel zu den eigentlichen Verhandlungen stattfindenden *side events* haben Beobachter\*innen die Möglichkeit, ihre Interessen zu vertreten. Dabei handelt es sich etwa um Diskussionsrunden, am Konferenzgelände positionierte Ausstellungen oder Workshops. Thematisch bilden diese Beobachterdelegationen vielfältige Interessensfelder ab. Es finden sich beispielsweise Unterorgane der Vereinten Nationen, Umweltorganisationen, Vertreter\*innen aus der Industriebranche oder Forschungsinstitutionen. Vorgabe ist es, ein zivilgesellschaftliches Interesse gemeinnützig zu vertreten und mit keiner staatlichen Regierung in direkter Verbindung zu stehen.<sup>20</sup>

Eine weitere Position im Prozess der Meinungsbildung nehmen die Medien ein. Wie auch bei den akkreditierten Beobachterdelegationen müssen die Medienvertreter\*innen durch das Sekretariat bestätigt werden. Wieviele Medienvertreter\*innen auf der COP vor Ort sind, hängt im jeweiligen Jahr stark davon ab, wie hoch die Bedeutsamkeit der anstehenden Klimakonferenz im Vorhinein eingeschätzt wird.<sup>21</sup> Je gespannter die Erwartungshaltung ist, desto höher ist logischerweise das Interesse daran, als Medium eigene Vertreter\*innen direkt am Konferenzgelände Berichterstaten zu lassen. Medienvertreter\*innen ist es nicht erlaubt, aktiv an den Verhandlungen teilzunehmen.<sup>22</sup> Ihr Aktionsfeld beschränkt sich auf die bereits erwähnten *side events*. Global gesehen steht den Medienvertreter\*innen jedoch eine hohe Verantwortung zu, weil es letztendlich in ihren Händen liegt, wie über die COP Bilanz gezogen wird. Sie tragen wesentlich zum Diskurs der Klimakonferenzen der Vereinten Nationen bei.

---

<sup>18</sup> Vgl. Schüßler/Wittneben/Rüling, Klimakonferenzen, 195.

<sup>19</sup> Vgl. Climate Change Secretariat, Guide, 30.

<sup>20</sup> Vgl. Schüßler/Wittneben/Rüling, Klimakonferenzen, 195.

<sup>21</sup> Vgl. Climate Change Secretariat, Guide, 32.

<sup>22</sup> Vgl. Schüßler/Wittneben/Rüling, Klimakonferenzen, 196.

## 2 Vorgehensweise

Um nun die Klimapolitik innerhalb der Vereinten Nationen untersuchen zu können, ziehe ich die Qualitative Inhaltsanalyse nach Philipp Mayring heran. Die Auswahl dieser Methode erfolgte vordergründlich deshalb, weil sie ein sehr strukturiertes und kategoriengeleitetes Vorgehen ermöglicht. Schon bevor es im Forschungsprozess zur eigentlichen Analyse der Textinhalte kommt, steht das grundlegende Ablaufmodell fest, was ein regelgeleitetes Forschen garantiert und die Ergebnisse für die Leserschaft nachvollziehbar macht. Gleichzeitig zur festgelegten Struktur bleibt das Theoriemodell aber flexibel genug, um während der Bearbeitung des Materials die genaue Analyserichtung abzuändern und das forschende Vorgehen fortlaufend an die gemachten Ergebnisse anzupassen. Mayring selbst argumentiert, dass jede Analyse individuell methodisch angepasst sein muss und ein fixes Schema somit nicht automatisch auf jede Inhaltsanalyse übertragbar ist. Folgende Ausführungen zeigen auf, wie Aspekte der Inhaltsanalyse nach Mayring für diese Arbeit nutzbar gemacht wurden.

Der erste Schritt nach Mayrings Methode ist als *Bestimmung des Ausgangsmaterials*.<sup>23</sup> Ganz im Sinne der klassisch historischen Quellenkritik zählt hier die Festlegung des Materials, die *Analyse der Entstehungssituation* und die *Untersuchung der Formalen Charakteristika des Materials* dazu. Konkret auf das Thema dieser Arbeit bezogen wird hier bereits eine starke Segregierung des für die Beantwortung der Fragestellung in Frage kommenden Quellenmaterials vorgenommen. Alle bisher abgehaltenen COPs der UNFCCC im Einzelnen zu analysieren, würde weit über den Rahmen dieser Arbeit hinausragen. Jährlich veröffentlichen die Vereinten Nationen verschiedenste Dokumente zur jeweiligen Klimakonferenz, die gesamt eine Unmenge an Quellenmaterial bieten. Es stehen nicht nur die beschlossenen Rechtsinstrumente öffentlich zur Verfügung, sondern auch Dokumente, die den Weg dorthin abzeichnen. Damit sind etwa Verhandlungsprotokolle, Transkriptionen von Vorträgen, Verhandlungsabläufe, Broschüren zu *side events* oder thematisch diverse Berichte einzelner Länder gemeint. Auch wenn ein genauerer Blick in die Struktur der COPs gewiss spannende Ergebnisse produzieren würde, wird diese Arbeit aufgrund meiner persönlichen Interessenslage auf der Makroebene bleiben. Wie Mayring im Falle einer zu hohen Datenmenge vorschlägt, wähle ich zur Eingrenzung des Materials eine repräsentative Stichprobe aus. In Bezug auf meine Forschungsfrage erscheint es mir am effizientesten,

---

<sup>23</sup> Philip Mayring, Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken (13., überarb. Aufl. Weinheim/Basel 2022) 53.



besonders die wahrgenommenen Meilensteine der Klimakonferenzen der Vereinten Nationen zum Gegenstand der Analyse zu machen. Um diese herauszufiltern, habe ich eine Online-Recherche durchgeführt und mich anhand quantitativer Einschätzung der Ergebnisse für drei Dokumente entschieden. Konkret bedeutet das, das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, das Kyoto Protokoll und das Übereinkommen von Paris als Quellenkorpus zu verwenden.

Bei all diesen genannten Dokumenten handelt es sich um Gesetzestexte. Sie liegen in schriftlicher Form vor, sind nach Paragrafen sortiert und in juristischer Fachsprache verfasst. Offizielle Fassungen der Dokumente liegen in englischer, französischer, arabischer, spanischer, russischer und chinesischer Sprache vor. Für die Analyse werde ich aufgrund eigener Sprachkenntnisse eine deutsche Übersetzung verwenden. Folglich beziehe mich vorrangig nicht auf eine Originalfassung von den COPs der UNFCCC sind. Zur Überprüfung werden aber auch die englischen Originale für die Analyse benutzt. Der Entstehungskontext dieser genannten Dokumente wurde zum Teil bereits in dem Einführungskapitel geschildert. Dort wurde die Entstehungsgeschichte der UNFCCC skizziert und die Struktur der COPs der UNFCCC erklärt. Damit ist der grundlegende Entstehungskontext der gewählten Quellenbasis gegeben. Detailliertere Informationen zu den jeweiligen Dokumenten hinsichtlich ihrer Entstehungskontexte werden weiter unten im Zusammenhang mit den Analyseergebnissen passend zur jeweiligen COP gegeben.

Bevor der Inhalt des Quellematerials analysiert wird, muss erst geklärt sein, welches Erkenntnisinteresse der Untersuchung zugrunde liegt. Mit Stand 2022 ist die internationale Klimapolitik bei COP27 angelangt. Seit drei Jahrzehnten verhandeln die Vertragsparteien der UNFCCC nun über die weltweiten Klimaveränderungen. Auf diese vergangene Bestandszeit blickt diese Arbeit zurück. Es soll herauskristallisiert werden, welche Neuerungen sich innerhalb der wichtigsten Rechtsinstrumente der bisherigen Klimakonferenzen feststellen lassen, welche Aspekte sich beständig in allen (oder zumindest mehreren) Klimakonferenzen wiederfinden lassen und auch welche politischen Ideen bisher verworfen worden sind. Aus diesen Unterfragen ergibt sich folgende Forschungsfrage:

*Welche markanten Veränderungen der Rechtssetzung lassen sich in der internationalen Klimapolitik im Rahmen der COPs der UNFCCC in der Chronologie von ausgewählten Verträgen feststellen?*

Die Richtung der Analyse lenkt sich somit auf den im Text behandelten Gegenstand, der als Rechtssetzung der internationalen Klimapolitik unter der UNFCCC der Vereinten Nationen zusammenzufassen ist.

Nachdem nun das Material festgelegt und die Forschungsfrage formuliert und an die Quellenbasis angepasst ist, folgt im Schema von Mayring die Schaffung eines *Ablaufmodells der Analyse* durch das Festlegen einer Analysetechnik. Zur Auswahl stehen Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung. Vereinfacht formuliert entscheidet sich hier, ob das hauptsächliche Ziel der Inhaltsanalyse ist, das Material zusammenzufassen, es mit Hilfe zusätzlicher Literatur zu erklären oder es anhand gewisser Kriterien zu ordnen. Im Fall dieser Arbeit habe ich mich auf eine Mischung von Zusammenfassung und Explikation festgelegt. Das gewählte Vorgehen fällt im Sinne Mayrings unter das Schema der „Themenanalyse“. Vom Begriff ableitend ist das Ziel einer solchen, die Themen, die im gewählten Quellenkorpus angesprochen werden zu entdecken und das Material nach den gefundenen thematischen Blöcken zu beschreiben. Daraus folgt, dass die Kategorienbildung während der Bearbeitung des Material, sprich induktiv erfolgt. Dafür habe ich die Verträge zunächst den einzelnen Paragraphen nach gelesen und ihnen eine beschreibende Kategorie zugeteilt. Nach einem ersten Durchgang habe ich die Kategorien immer wieder neu definiert und zusammengefasst. Mit passender Sekundärliteratur habe ich Informationen ergänzt. Abschnitte der Gesetzestexte, die für die Beantwortung der Fragestellung nicht essenziell scheinen, wurden nicht kategorisiert. Dazu zählt zum Beispiel die Aufgabenverteilung der an den COPs beteiligten Institutionen. Viele Aspekte werden auch aufgrund der gewählten Makroperspektive ungenannt bleiben. Mir ist bewusst, dass die Wahl der hier aufgeführten Inhalte, meine subjektive Einschätzung der Wichtigkeit widerspiegelt.

Für diese Arbeit wurden folgende Kategorien verwendet:

## **1. Verpflichtende Maßnahmen**

### **1.1. Anlage 1**

### **1.2. Anlage 2/B**

### **1.3. Nicht-Anlage-Staaten**

## **2. Freiwillige Maßnahmen**

### **2.1. Anlage 1**

### **2.2. Anlage 2/B**

### **2.3. Nicht-Anlage-Staaten**

## **3. Ziele**

## **4. Grundsätze**

## **5. Umsetzungsmechanismen**

## **6. Überprüfung**

# **3 Meilensteine internationaler Klimapolitik**

## **3.1 Das Rahmenübereinkommen**

Die Rahmenbedingung, die für den Beschluss des Rahmenübereinkommens ausschlaggebend waren, wurden bereits im einleitenden Kapitel zur Geschichte der Klimakonferenzen erläutert. An dieser Stelle soll nun der Inhalt des Übereinkommens im Kontext der Forschungsfrage besprochen werden.

### **3.1.1 Weiches Ziel und unterschiedliche Verantwortlichkeit**

Zentral in der UNFCCC ist das bereits erwähnte Ziel in Artikel 2. Es erkennt an, dass eine anthropogen verursachte Klimaänderung besteht, die staatengemeinschaftlich in Angriff genommen werden muss. Dafür wird bestimmt, dass die „Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre“<sup>24</sup> stabilisiert werden soll. Der Artikel ist insgesamt aber sehr grob gefasst. Es wird nicht klar definiert, was unter einer „gefährlichen Störung des Klimawandels“<sup>25</sup> zu verstehen und bis zu welchem Zeitpunkt eine solche zu verhindern sei. Das gewünschte, aber nicht deutlich festgelegte Niveau soll innerhalb eines zeitlichen Rahmens erzielt werden, der garantiert, dass sich „Ökosysteme auf natürliche Weise den Klimaänderungen anpassen

---

<sup>24</sup> UNFCCC Website, Rahmenübereinkommen Art. 2, 5.

<sup>25</sup> Ebd.

können, die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird und die wirtschaftliche Entwicklung auf nachhaltige Weise fortgeführt werden kann“<sup>26</sup>.

Die UNFCCC setzt an dieser Stelle folglich kein verbindliches Reduktionsziel fest, sondern formuliert das grundlegende Anliegen des Übereinkommens und dessen institutionellen Aufbau. Um hier einen metaphorischen Vergleich zu ziehen, wird in der UNFCCC die DNA der internationalen Klimapolitik zwischen den Vertragsstaaten gestrickt. In der Frage nach den rechtlichen Schritten innerhalb des COPs sind Kenntnisse über dieser Struktur wichtig, weil innerhalb dieses Netzes verschiedene Grundsätze zu tragen kommen, die dazu führen, dass sich das politische Handeln der Vertragsparteien voneinander unterscheidet. Das markanteste strukturelle Merkmal besteht darin, dass die Vertragsparteien in drei verschiedene Gruppen unterteilt werden. Anlage-1-Staaten, Anlage-2-Staaten und Nicht-Anlage-Staaten. Erstere beiden Gruppen beinhalten im Wesentlichen die 1992 geltenden Industriestaaten. Die Abgrenzung zwischen Anlage 1 und Anlage 2 Staaten besteht in der UNFCCC darin, dass Anlage 1 zusätzlich zu den OECD-Ländern (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) auch jene Länder umfasst, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden (CEIT).<sup>27</sup> Dieser Unterteilung gegenüber steht die Gruppe der Nicht-Anlage-1-Staaten. Im Wortlaut der UNFCCC werden sie als die „Entwicklungsländer“ („Developing Countries“) bezeichnet, die den vorgegebenen Standards der OECD und CEIT-Staaten nicht entsprechen. Im Jahr 1992 fallen zum Zeitpunkt der Verabschiedung der UNFCCC auch Indien und China unter diese Kategorisierung.

Grund für die Einteilung ist, dass für die Gruppen divergente Verantwortlichkeiten festgelegt werden und sich die Vertragsparteien je nach Gruppenzugehörigkeit im Rahmen der UNFCCC zu verschiedenen Maßnahmen verpflichten. Die Konvention erkennt, dass die „Industrieländer“ mit ihren früheren und gegenwärtigen Emissionen den Großteil der weltweiten Treibhausemissionen verantworten, weshalb ihnen eine führende Rolle in dessen Reduktion zugewiesen wird.<sup>28</sup> Vor allem jene Nationen, die besonders gefährdet sind, von den anthropogen verursachten klimatischen Veränderungen negativ betroffen zu sein, erhalten unter der UNFCCC einen besonderen Schutz. Resümierend liegt der Konvention somit das Prinzip der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“<sup>29</sup> zu Grunde.

---

<sup>26</sup> UNFCCC Website, Rahmenübereinkommen Art. 2, 5.

<sup>27</sup> Vgl. Hermann E. Ott/Sebastian Oberthür, Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert (Opladen 2000) (Original: The Kyoto Protocol 1999) 65f.

<sup>28</sup> Vgl. UNFCCC Website, Rahmenübereinkommen Präambel, 2.

<sup>29</sup> Ebd.

### 3.1.2 Emissionsverzeichnisse und Mitteilungspflicht

Die Verpflichtungen aus der Rahmenkonvention werden im Wesentlichen im Artikel 4 verankert. Er besteht aus acht Absätzen, die zum Teil mit weiteren Unterabsätzen genauere Spezifika enthalten. Nachfolgend werden die wesentlichen Aspekte der unterschiedlichen Verpflichtungen anhand der Vertragsparteiengruppen aufgelistet.

Zunächst soll exzerpiert werden, welche Regelungen für alle Vertragsparteien der UNFCCC Gültigkeit entfalten. Dazu gehört allen voran, dass die Mitgliedsstaaten allesamt jährlich Verzeichnisse erstellen und auf der COP der UNFCCC einreichen müssen, die zum einen auflisten welche Quellen der Treibhausgasemission im Land bestehen und zum anderen mit welchen Senken gegen einen solchen Ausstoß vorgegangen wird. Der Ausbau solcher Senken und Speicher für Treibhausgase soll nachhaltig gefördert werden.<sup>30</sup> Dem Sekretariat der UNFCCC ist von allen Vertragsstaaten zumindest ein ungefährer Plan der zu ergreifenden Maßnahmen vorzulegen.<sup>31</sup>

Außerdem verpflichten sich alle Vertragsstaaten dazu, nationale oder auch regionale Programme zu entwickeln und umzusetzen, die zur „Abschwächung der Klimaänderungen durch die Bekämpfung anthropogener Emissionen“<sup>32</sup> führen. Die Staatengemeinschaft soll sich dabei stets gegenseitig unterstützen, indem Entwicklungen von Technologien zur Treibhausgasreduktion, neue Forschungserkenntnisse und Bewusstseinsbildung in Zusammenarbeit gefördert werden.<sup>33</sup>

Im Gegensatz zu den restlichen Vertragsparteien, müssen die Anlage-1-Staaten eine detaillierte Mitteilung über ihre Maßnahmen und Politiken und deren zu erwartende Auswirkungen auf die zukünftige Emissionsausstoßes des Landes abgeben.<sup>34</sup> Für sie besteht die weiche Vorgabe, ihre Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2000 auf das Niveau von 1990 zurückzubringen.<sup>35</sup> Darum werden für Anlage-1-Staaten kürzere Einreichungsfristen, beziehungsweise Mitteilungsabstände verankert.

Im Weiteren legt die UNFCCC den Anlage-1-Staaten und Anlage-B-Staaten finanzielle Obligationen auf. Sie müssen den restlichen Vertragsstaaten finanzielle Mittel zur Verfügung

---

<sup>30</sup> Vgl. UNFCCC Website, Rahmenübereinkommen Art. 4 Abs 1a, 6.

<sup>31</sup> Vgl. ebd., Art. 4 Abs 1j, 7.

<sup>32</sup> Ebd., Art. 4 Abs 1b, 6.

<sup>33</sup> Vgl. ebd., Art. 4 Abs 1c-i, 7.

<sup>34</sup> Vgl. ebd., Art. 12, 17.

<sup>35</sup> Vgl. ebd., Art. 4 Abs 2a, 8.

stellen, spezielle Mehrkosten decken und vor allem die Berichterstattung der Nicht-Anlage Staaten nach Artikel 12 zur Gänze finanzieren.

### 3.2 Das Kyoto-Protokoll

Schon bei COP1 in Berlin 1995 kamen die Vertragsparteien zum Entschluss, dass die im Rahmenübereinkommen festgelegten Bestimmungen für die Industriestaaten nicht ausreichen werden, um das in Artikel 2 festgelegte Ziel zu erreichen.<sup>36</sup> Im „Berliner Mandat“ wurde deshalb vereinbart, dass ein Protokoll innerhalb der nächsten zwei Jahre folgen soll, dass bindende Reduktionsverpflichtungen formuliert. Mit dem sogenannten „Berliner Mandat“ wird beschlossen, dass auf der dritten COP der UNFCCC eine dafür erstellte Arbeitsgruppe einen Entwurf für ein solches Rechtsinstrument vorlegen wird. Das Kyoto-Protokoll als Ergebnis wurde dann auf der dritten COP 1997 verabschiedet.<sup>37</sup> Zur Gültigkeit kam es aber erst im Jahr 2005, weil erst da die festgelegte Anzahl an Unterzeichnungen erreicht wurde. Die Vorgabe war, dass der Vertrag von einem Minimum an 55 Staaten ratifiziert sein muss und diese Vertragsstaaten gemeinsam 55% der weltweiten Treibhausgasemissionen verursachen.<sup>38</sup> Wohlgermerkt ratifizierte die USA den Vertrag als damals größter Emittent nie.<sup>39</sup> Das Hauptargument dagegen bestand für die Vereinten Staaten darin, dass auch Nicht-Anlage-Staaten zur Reduktion verpflichtet werden müssen.

#### 3.2.1 Reduktionsverpflichtungen

Grundlegende Weiterführung der UNFCCC im Kyoto-Protokoll ist, dass erstmals ein völkerrechtlich verbindliches Reduktionsziel bestimmt wird. Dieses besagt, dass bis zum Jahr 2012 das Niveau der Treibhausgasemissionen um 5,2% im Vergleich zum Stand von 1990 gesenkt werden muss.<sup>40</sup> Das Reduktionsziel entfaltet erstmals im Verpflichtungszeitraum von 2008 bis 2012 seine Gültigkeit. 2013 wurde eine weitere Gültigkeitsperiode bis 2020 beschlossen.

Für Länder deren ökonomische Kraft gering eingeschätzt wurde („Entwicklungsländer“), traten keine Reduktionsverpflichtungen in Kraft. Wie auch in der UNFCCC werden folglich

---

<sup>36</sup> Vgl. *Ranke*, Klimapolitik und Umwelt, 195.

<sup>37</sup> Vgl. *Schüßler/Wittneben/Rüling*, Klimakonferenzen, 188.

<sup>38</sup> Vgl. *Nick Reimer*, Schlusskonferenz. Geschichte und Zukunft der Klimadiplomatie (München 2015) 34.

<sup>39</sup> Mitgliedsstaaten Stand 25.10.2022. [https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/parties-convention-and-observer-states?field\\_partys\\_partyto\\_target\\_id%5B512%5D=512](https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/parties-convention-and-observer-states?field_partys_partyto_target_id%5B512%5D=512) (aufgerufen 24.1.2023).

<sup>40</sup> Vgl. *Reimer*, Schlusskonferenz, 78f.

Unterscheidungen zwischen den Mitgliedsstaaten getroffen. Anlage 1 umfasst im Kern wieder alle Vertragsparteien, die zum Zeitpunkt der Beschlussfassung als Industrieländer galten. Anlage B ist eine Teilmenge der ersten Anlage, die all jene Mitglieder beinhaltet, die für die erste Gültigkeitsperiode konkrete Reduktionsverpflichtungen aufgesetzt haben.<sup>41</sup>

Die Emissionsbegrenzung jedes „Industrielandes“ wurde eigens unter Berücksichtigung verschiedener Faktoren wie der wirtschaftlichen Entwicklung des Staates, der gegenwärtigen und der historischen Treibhausgasproduktion berechnet, wodurch sich im Detail individuelle Reduktionsziele ergaben.<sup>42</sup> Die Europäische Union und Australien beispielsweise verpflichtete sich zu einer Reduktion von 8%. Für Island etwa ergab sich ein Prozentsatz von 10%.<sup>43</sup> Für die in Anlage 1 angeführten Vertragsstaaten wurde ein zusätzliches weiches Ziel verankert, nach dem diese Nationen bis zum Jahr 2005 bereits „nachweisbare Fortschritte“<sup>44</sup> nachzuweisen hätten.

### 3.2.2 Flexible Instrumente

Um dieses nun verbindliche Ziel zu verfolgen, stützt sich das Kyoto Protokoll auf der einen Seite erneut auf nationale Maßnahmen. Die Politiken und Maßnahmen im Artikel 2 des Protokolls beinhalten gleichwie in der UNFCCC keine spezifischen Verfolgungspflichten. Es wird nicht explizit hervorgehoben oder beschrieben, welche Politiken und Maßnahmen in welchem Ausmaß von alle Vertragsstaaten gleichermaßen umzusetzen seien. Im Vergleich zur Rahmenkonvention ist aber ein Ausbau der vorgeschlagenen Politiken und Maßnahmen zu erkennen. Sie nehmen im Kyoto-Protokoll besonders auf Bereiche des politischen Handelns Bezug. Darunter befinden sich etwa Bestimmungen zur Steigerung der Energieeffizienz, Förderung erneuerbarer Energien und Einführung von CO<sub>2</sub>-Bepreisungen.<sup>45</sup>

Zusätzlich zu den allgemeinen Politiken und Maßnahmen etabliert das Kyoto Protokoll verschiedene neue Mechanismen. Im Folgenden können drei klar hervorgehoben werden.

Zum eine führt das Protokoll den Emissionshandel ein.<sup>46</sup> Dahinter versteckt sich ein markbasiertes System, dass es für die Vertragsparteien aus der Anlage 1 möglich macht,

---

<sup>41</sup> Vgl. *Reimer*, Schlusskonferenz, 188.

<sup>42</sup> Vgl. *Bentz-Hözl*, Weltklimavertrag, 18.

<sup>43</sup> Vgl. *Ott/Oberthür*, Kyoto-Protokoll, 168.

<sup>44</sup> Vgl. UNFCCC Website, Das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, Art. 3 Abs 2, 4, online unter: <<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf>> (24.1.2023).

<sup>45</sup> Vgl. *Ott/Oberthür*, Kyoto-Protokoll, 149.

<sup>46</sup> Vgl. UNFCCC Website, Das Protokoll von Kyoto Art. 17, 10.

Emissionsrechte an andere Mitglieder zu verkaufen oder von dort anzukaufen, um die eigenen zu erreichenden Emissionsziele einzuhalten.<sup>47</sup> Die Grundidee dieses „cap and trade“ sieht vor, dass jeder Staat eine Emissionsobergrenze entsprechend seiner Reduktionsverpflichtung festlegt. Wird dieses Höchstmaß an Emissionen nicht erreicht, können die übrigen Emissionsmengen in Form von Emissionszertifikaten an andere Vertragsstaaten verkauft werden, die ihre jeweiligen Emissionsgrenzen zu überschreiten drohen. Die übertragene Emissionsmenge wird dann dem Verkäuferland angerechnet und vom Emissionskonto des Käuferlandes gelöscht.<sup>48</sup>

Ein weiterer Mechanismus, der im Protokoll festgelegt wird, ist das Konzept der gemeinsamen Umsetzung (Joint Implementation JI). Der Terminus an sich kommt im Protokoll selbst nicht zur Anwendung, sondern wurde im Diskurs etabliert, um die mögliche Zusammenarbeit von Vertragsstaaten laut Artikel 6 in Form eines gemeinsamen Projektes zur Emissionsreduktion zu beschreiben.<sup>49</sup> Alle Anlage B Staaten können sich demnach zusammenschließen, um ein solches Projekt zu finanzieren. Im Rückschluss erhalten die beteiligten Parteien Emissionsreduktionseinheiten, die jeweils eine Tonne CO<sub>2</sub> ersetzen und für das Erreichen der eigener Reduktionsverpflichtungen zum Beispiel im Emissionshandelssystem genutzt werden können.<sup>50</sup>

Das letzte, durch Kyoto implementierte Konzept nennt sich „Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung“<sup>51</sup> (Clean Development Mechanism, CDM). Es basiert schematisch auf ähnlichen Bestrebungen wie die Idee zum Joint Implementation aber bezieht nun auch die Vertragsstaaten, die nicht in den Anlagen angeführt sind mit ein. Das Konzept nach Artikel 12 sieht vor, dass Anlage-1-Staaten Projekte in Nicht-Anlage-Staaten finanzieren, um ihre eigenen Reduktionsziele umzusetzen und eine „nachhaltige Entwicklung“<sup>52</sup> in den Nicht-Anlage-Staaten zu fördern. Nicht-Anlage-Staaten sollen durch die Partnerschaften mit Anlage 1 Staaten von einer Stärkung der innerstaatlichen finanziellen und technologischen Mittel profitieren.<sup>53</sup> Um solche Projekte für „Entwicklungsländer“ finanzieren zu können,

---

<sup>47</sup> Vgl. *Ott/Oberthür*, Kyoto-Protokoll, 242.

<sup>48</sup> Vgl. *Bentz-Hözl*, Weltklimavertrag, 50f.

<sup>49</sup> Vgl. *Ott/Oberthür*, Kyoto-Protokoll, 203.

<sup>50</sup> UNFCCC Website, Joint Implementation, <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/joint-implementation> (aufgerufen am 24.1.2023).

<sup>51</sup> UNFCCC Website, Protokoll von Kyoto Art.12, 17.

<sup>52</sup> Ebd., Art. 12 Abs 2, 17.

<sup>53</sup> Vgl. *Ott/Oberthür*, Kyoto-Protokoll, 217.



richtet Kyoto den Anpassungsfond (Adaption Fund) ein.<sup>54</sup> Gefüllt wird dieser durch Abgaben aus den CDM-Projekten in der Höhe von 2%.

### 3.3 Das Abkommen von Paris

#### 3.3.1 Die Zwischenzeit

Auf der COP14 kam es 2008 mit der Bali Roadmap zum Beschluss, dass bis zur Klimakonferenz im Jahr 2009 in Kopenhagen ein neues Klimaabkommen entwickelt werden sollte.<sup>55</sup> Schließlich lief die eigentlich festgelegte Legislaturperiode für das Kyoto-Protokoll 2012 aus. Eine nachfolgende Regelung sollte vereinbart werden. Die Verhandlungen dazu in Kopenhagen aber scheiterten.<sup>56</sup> Es wurde immer stärker immanent, dass die Klimapolitik Schwierigkeiten hatte, die Interessen der „Industrie- und Entwicklungsländer“ zu vereinen. Statt einem Nachfolgeabkommen wurde lediglich bestätigt, dass die bisherigen Anstrengungen nicht ausreichend waren und es in dem neuen Abkommen eine Begrenzung der globalen Erwärmung auf 2 Grad geben muss. Auch die darauffolgenden Klimakonferenzen in Cancún und Durban haben keine entscheidende Lösung in der Frage nach einer neuen politischen Klimaordnung gefunden.<sup>57</sup> Auf der COP17 in Durban wurde aber ein Verhandlungsmandat für einen neuen Klimavertrag eröffnet. Gleichzeitig legte diese COP auch die zweite Legislaturperiode des Kyoto Protokolls fest. Allerdings ohne die Teilnahme einiger Vertragsstaaten aus dem ersten Verpflichtungszeitraum.<sup>58</sup>

Bis zu diesem Zeitpunkt im Jahr 2011 hatten sich die Vertragsstaaten folglich darauf geeinigt, dass bis 2012 ein Nachfolgeabkommen des Kyoto-Protokolls entworfen werden und bis 2015 ein verbindlicher Weltklimavertrag ausgehandelt werden soll. Erst 2015 auf der COP21 in Paris konnte das neue Übereinkommen von Paris schließlich beschlossen werden.

#### 3.3.2 Zurück zur Unverbindlichkeit

Das Ziel dieses Abkommens ist gleichwie in der UNFCCC im zweiten Artikel des Dokumentes festgeschrieben. Dort heißt es, dass der „Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich [auf] unter 2°C über dem vorindustriellen Niveau“<sup>59</sup> begrenzt werden muss. Die

---

<sup>54</sup> Vgl. *Reimer*, Schlusskonferenz, 189.

<sup>55</sup> Vgl. ebd., 182.

<sup>56</sup> Vgl. *Ranke*, Klima und Umweltpolitik, 270.

<sup>57</sup> Vgl. ebd., 275, 281.

<sup>58</sup> Vgl. *Reimer*, Schlusskonferenz, 184.

<sup>59</sup> EUR-Lex. Der Zugang zum EU-Recht, Übereinkommen von Paris Art. 2 Abs 1a, 5, online unter: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)&from=SV](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019(01)&from=SV)> (17.11.2022).

Vertragsstaaten sollen Anstrengungen anstellen, dass der Anstieg möglichst auf 1,5° gehalten wird. Zusätzlich zu diesem klaren Reduktionsziel fixieren die Vertragsparteien im Abkommen von Paris, bis „zur zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts“<sup>60</sup> eine treibhausgasneutrale Welt erreichen zu müssen. Das bedeutet, dass der gesamte Treibhausgasausstoß durch Senken und Speicher ausgeglichen wird.<sup>61</sup> Das Abkommen formuliert demnach nicht nur ein Ziel, das innerhalb eines Verpflichtungszeitrahmens von wenigen Jahren zu erfüllen ist, sondern eine Langzeitlösung anstrebt.

Markantes Merkmal des Übereinkommens von Paris ist, dass es wieder stark auf Unverbindlichkeit setzt. Das Dokument ist zwar ein völkerrechtlich bindendes, äußert aber keine Konsequenzen im Falle einer Verfehlung der Bestimmungen. Auf der COP in Kopenhagen wurde von manchen Staaten versucht, in einem solchen Fall Sanktionen einzuführen, aber diese Idee konnte nicht umgesetzt werden.<sup>62</sup>

Im Zentrum der Verpflichtungen steht, dass alle Vertragsparteien alle fünf Jahre sogenannte „National festgelegte Beiträge“<sup>63</sup> (National Determined Contribution NDC) vorlegen müssen, die Ziele und deren Umsetzungsweg für die Treibhausgasreduktion des jeweiligen Landes beinhalten.<sup>63</sup> Die Vorhaben müssen möglichst ehrgeizig angesetzt werden und dürfen im Vergleich zu früher eingereichten NDCs nicht abgeschwächt sein. Die erste Überprüfung der NDCs erfolgte 2018. Die nächste wird im Jahr 2023 durchgeführt.<sup>64</sup>

Neben dieser Kontrollinstanz vereinbaren die Vertragsparteien auch weitere Transparenzregeln und Berichterstattungspflichten.<sup>65</sup> Alle Nationen führen einsehbare Bilanzen über den nationalen Treibhausausstoß, Pläne zu seiner Minderung und Anpassungsschritte sowie Finanzierungsmöglichkeiten. Länder sollen sich gegenseitig zur Verantwortung ziehen können.

Wesentlich ist dabei, dass dieser Aufforderung nicht nur Industriestaaten, sondern alle Vertragsländer nachgehen müssen. Erstmals werden folglich auch „Entwicklungsländer“ aktiv in die Maßnahmen des politischen Klimaschutzes miteinbezogen. Dennoch bleibt der Grundsatz aufrecht, dass Industriestaaten, weiterhin eine Führungsposition einnehmen.<sup>66</sup> Im

---

<sup>60</sup> EUR-Lex, Übereinkommen von Paris Art. 4 Abs 1, 5.

<sup>61</sup> Vgl. Michael Müller/Jörg Sommer (Hg.), *Unter 2 Grad? Was der Weltklimavertrag wirklich bringt* (Stuttgart 2016) 21.

<sup>62</sup> Vgl. Ranke, *Klima und Umweltpolitik*, 270.

<sup>63</sup> Vgl. EUR-Lex, Übereinkommen von Paris Art. 4, 5.

<sup>64</sup> Vgl. Müller/Sommer, *Unter 2 Grad*, 22.

<sup>65</sup> Vgl. EUR-Lex, Übereinkommen von Paris Art. 13, 12.

<sup>66</sup> Ebd., Art. 4 Abs 4, 6.

Unterschied zu den beiden zuvor analysierten Dokumenten werden sie im Übereinkommen von Paris aber nicht in verschiedenen Anlagen unterteilt.

Hauptsächlicher Ausdruck der Vorreiterrolle der Industriestaaten ist die Bereitstellung der finanziellen Mittel. Bereits auf der COP in Kopenhagen wurde in den Verhandlungen festgelegt, dass mit dem Jahr 2020 ein neues Finanzierungssystem etabliert werden soll. Dieses sieht vor, dass die Industriestaaten jährlich 100 Milliarden US-Dollar für die Klimafinanzierung der „Entwicklungsländer“ bereitstellen.<sup>67</sup> Die finanziellen Mittel sollen nicht nur für die Minderung, sondern auch für die Anpassung an den Klimawandel verwendet werden. Mit dem Artikel 7 setzt das Übereinkommen von Paris einen klaren Schwerpunkt darauf, dass sich die Klimapolitik nicht nur auf die Verringerung von Treibhausgasemission konzentrieren soll, sondern fortan auch mehr darauf setzt, sich an die sich verändernden Verhältnisse anzupassen.<sup>68</sup> Dafür entwickelte Technologien sollen nicht nur allein von der Nation, in der die Innovation entwickelt wurde, benutzt, sondern auch an andere Vertragsparteien weitergegeben werden.<sup>69</sup> Auch an dieser Stelle wird betont, dass Industriestaaten die „Entwicklungsländer“ unterstützend anleiten sollen. Ihre eigenen Kapazitäten sollen ausgebaut werden.

---

<sup>67</sup> Vgl. *Reimer*, Schlusskonferenz, 182f.

<sup>68</sup> EUR-Lex, Übereinkommen von Paris Art. 7, 8.

<sup>69</sup> Vgl. ebd., Art. 10,

## 4 Fazit

In dieser Arbeit wurde nur ein kleiner Ausschnitt der internationalen Klimapolitik im Rahmen der Vereinten Nationen präsentiert. Auch innerhalb der vorgestellten Verträge verstecken sich noch viele weitere Aspekte, die einen detaillierteren und damit umfassenderen Blick in die Klimapolitik der letzten Jahrzehnte zulassen. Dazu zählt zum Beispiel die Frage nach der Rolle der sogenannten nichtstaatlichen Akteur\*innen. Allein aber im Vergleich der drei hier gewählten Dokumente konnte sich klare Grundlinien der Klimapolitik hervorstreichen lassen. Erstens kommt die internationale Klimapolitik mit dem Abkommen von Paris zu ihrer ursprünglichen Unverbindlichkeit zurück. Die UNFCCC manifestierte zunächst die Grundsätze des Klimaschutzes und ebnete den Weg für ein bindendes Rechtsinstrument. Der Ansatz aus dem Kyoto-Protokoll, der rechtsverbindliche Reduktionsziele für einen Teil der Vertragsstaaten vorsah, erwies sich aufgrund der antagonistischen Interessen der Vertragsstaaten als nicht gemeinsam umsetzbar.

Zweitens zeichnet sich in den analysierten Verträgen eine Erweiterung der grundlegenden Strategien im Umgang mit dem Klimawandel ab. Die UNFCCC als auch das Protokoll von Kyoto setzen ihr Hauptaugenmerk auf die Milderung der Treibhausgasemission. Mit den neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen des IPCC stellte sich aber heraus, dass es neben der Eindämmung der Emissionen auch Wege geben müsse, um mit den Folgen des Treibhausgasausstoßes umzugehen. Im Abkommen von Paris wurde deshalb ein Schwerpunkt daraufgesetzt, Mechanismen zur Adaption an den Klimawandel einzuführen.

Drittens lässt sich eine Veränderung dahingegen feststellen, dass im Pariser Abkommen das Anlage-System verworfen wird. Unterschiede bleiben bestehen, aber dennoch wurden keine Mitgliedsstaaten von Reduktionsverpflichtungen ausgenommen. Als wesentlicher Grund für das Scheitern des Kyoto-Protokolls sind mit Paris auch die „Entwicklungsländer“ integraler Bestandteil der Klimapolitik. Die beschränkte Partizipation an der Treibhausgasreduktion wurde in eine globale Beteiligung umgewandelt.

Schlussfolgernd charakterisiert sich die Klimapolitik der letzten Jahrzehnte durch einen Wandel in der Rechtsverbindlichkeit, der Erstreckung auf globale Teilhabe und der Erweiterung der Reduktions- und Adaptionstrategien. Inwiefern das bisherige Vorgehen ausreichend war, um den Klimawandel zu dämmen, lässt sich kritisieren. Ein Blick in die Vergangenheit gibt Aufschlüsse, aber die Gegenwart entscheidet, wie die Welt in Zukunft aussehen wird.

## 5 Quellenverzeichnis

- EUR-Lex. Der Zugang zum EU-Recht, Übereinkommen von Paris, online unter: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)&from=SV](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019(01)&from=SV)> (15.1.2023).
- UNFCCC Website, Copenhagen Accord, 2009, online unter: <<https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/l07.pdf>> (9.12.2022).
- UNFCCC Website, Das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, 1998, online unter: <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf>> (17.11.2022).
- UNFCCC Website, Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, 1992, online unter <<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf>> (20.11.2022).

## 6 Literaturliste

- Janine *Bentz-Hölzl*, Der Weltklimavertrag. Verantwortung der internationalen Gemeinschaft Im Kampf gegen den Klimawandel (Dissertation Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt 2013).
- Climate Change Secretariat, A guide to the climate change convention process (Bonn 2002), online unter <<https://unfccc.int/resource/process/guideprocess-p.pdf>> (8.12.2022).
- Stefan *Jordan*, Theorien und Methoden der Geschichtswissenschaft (Orientierung Geschichte 1, 5. Aufl. Paderbon 2021).
- Patrick *Kupper*, Umweltgeschichte (Göttingen 2021).
- Jonathan *Kuyper*/Heike *Schroeder*/Björn-Ola *Linnér*, The Evolution of the UNFCCC (Annual Review of Environment and Resources 43, 1, 2018) 343-368.
- Achim *Landwehr*, Historische Diskursanalyse (Historische Einführungen 4, 2., aktualisierte Auflage Frankfurt/New York 2018).
- Philip *Mayring*, Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken (13., überarb. Aufl. Weinheim/Basel 2022).
- Michael *Müller*/Jörg *Sommer* (Hg.), Unter 2 Grad? Was der Weltklimavertrag wirklich bringt (Stuttgart 2016).

Hermann E. *Ott*/Sebastian *Oberthür*, Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert (Opladen 2000) (Original: The Kyoto Protocol 1999).

Ulrich *Ranke*, Klima und Umweltpolitik (Springer Spektrum, Berlin 2019).

Nick *Reimer*, Schlusskonferenz. Geschichte und Zukunft der Klimadiplomatie (München 2015).

Elke *Schüßler*/Bettina *Wittneben*/Charles-Clemens *Rüling*, Klimakonferenzen, In: Cristina *Besio*/Gaetano *Romano* (Hg.), Zum gesellschaftlichen Umgang mit dem Klimawandel. Kooperationen und Kollisionen (Umweltsoziologie 1, Heidelberg 2016).