

Klimaschutz am Verhandlungstisch

Die Weltklimakonferenzen im Rückspiegel

Helmut Hojesky leitet die Abteilung Allgemeine Klimapolitik im BMK. Als Teilnehmer an allen COPs und seit der COP 3 als Delegationsleiter auf Beamt:innenebene kennt und beleuchtet er die Entwicklung der COPs von Beginn an – seit den 90er-Jahren.

In der ÖKO+ Ausgabe 4/2022 ([Link](#)) hat Markus Oyrer Bilanz über die COP 27 gezogen. In diesem Beitrag soll die Entwicklung des Klimaprozesses der Vereinten Nationen und deren COPs („Conferences of the Parties“ bzw. „Weltklimakonferenzen“) seit der COP 1 in Berlin (April/Mai 1995) beleuchtet werden.

Der Start im Jahr 1992 mit CBDR-RC

Das Klimarahmenübereinkommen (UNFCCC) von 1992, angenommen bei der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro, hat zwar als Ziel die Stabilisierung der globalen Treibhausgaskonzentration auf einem Niveau, bei dem eine gefährliche Störung des Klimasystems vermieden wird, definiert. Es enthält aber keine quantifizierten Reduktionsvorgaben für Treibhausgasemissionen. Weiters umfasst das Übereinkommen Grundsätze, wie z.B. das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten („common but differentiated responsibilities and respective capabilities“ – CBDR-RC) – ein Prinzip, das bis heute von vielen Ländern des globalen Südens bei den COPs ins Treffen geführt wird, wenn es darum geht, die Ambitionen im Klimaschutz voranzutreiben.

Kyoto bringt Reduktionsverpflichtungen für Industrieländer 2008-2012

Auf Basis dieses Grundsatzes wurde bereits bei der COP 1 entschieden, dass zusätzlich zum Rahmenübereinkommen ein Protokoll ausgearbeitet werden soll, in dem Reduktionsverpflichtungen für Industrieländer verankert sind. Das sogenannte Kyoto-Protokoll, das bei der COP 3 1997 im japanischen Kyoto beschlossen wurde, enthält solche Verpflichtungen für die Industrieländer für die

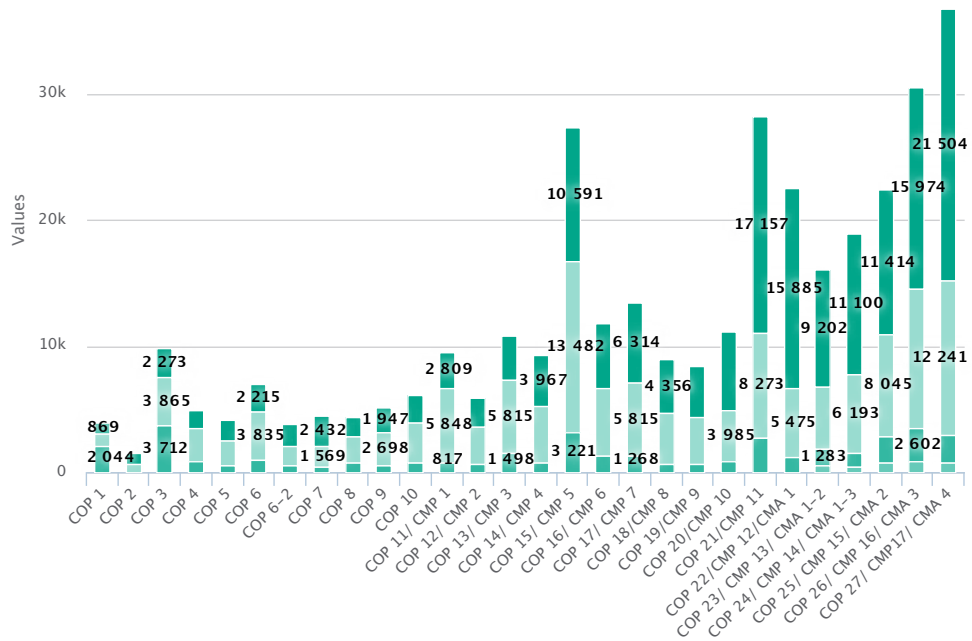
Jahre 2008 bis 2012. Die Erarbeitung der Regeln für die Umsetzung dauerte weitere vier Jahre; das Regelwerk konnte schließlich von der COP 7 im Jahr 2001 in Marrakesch (Marokko) beschlossen werden. Dieser COP vorausgegangen war der erste Flop im UN-Klimaprozess, die COP 6 im Jahr 2000 in Den Haag. Da sich die Staatengemeinschaft dort nicht auf die Kyoto-Regeln einigen konnte, wurde die COP nur unterbrochen und als COP 6 bis im August 2001 fortgesetzt. Dieses Treffen legte den politischen Grundstein für die Einigung in Marrakesch.

USA oder Russland – wer ratifiziert Kyoto?

In Kraft trat das Kyoto-Protokoll jedoch erst im Jahr 2005. Warum so spät? Das lag am doppelten Auslöser für das Inkrafttreten; Es mussten mindestens 55 Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens, die zusammen mindestens 55% der Treibhausgasemissionen im Jahr 1990 der in Annex I der UNFCCC angeführten Industrieländer ausmachen, das Protokoll ratifizieren. Dieser zweite Auslöser war so gewählt, dass zumindest einer der damals größten Emittenten, die USA oder die Russische Föderation, ratifizieren musste. Nachdem die USA erklärten, das Kyoto-Protokoll nicht zu ratifizieren und auch ihre Unterschrift zurückzogen, lag es an Russland, mit dessen Ratifikation das Inkrafttreten zu ermöglichen. Die russische Duma ließ sich damit nach einem diplomatischen Deal im Hintergrund bis 2005 Zeit. Daher fand die erste Vertragsparteienkonferenz zum Kyoto-Protokoll, bei der die Marrakesch-Einigung formal beschlossen wurde, erst im Dezember 2005 parallel zur COP 11 in Montreal statt.

Der globale Süden und 100 Milliarden US-Dollar

Mitte der 2000er-Jahre wurde immer deutlicher, dass der Klimakrise nicht durch das Absenken bzw. Begrenzen der Emissionen der Industrieländer allein entgegengewirkt werden kann. So hat im Jahr 2005 China bei den absoluten Treibhausgasemissionen die bislang führenden USA überholt. Es wurde daher ein Prozess unter der UNFCCC gestartet, in dem eine Nachfolgeregelung für das Kyoto-Protokoll, welche alle Vertragsparteien umfasst, ausgearbeitet werden sollte. Bereits bei der COP 13 in Bali 2007 zeichneten sich die großen Differenzen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ab, die im fast vollständigen Scheitern der Klimakonferenz in Kopenhagen im Jahr 2009 (COP 15) gipfelten. Die Konferenz scheiterte daran, dass versucht wurde, das Kyoto-Regime (fixe Reduktionsverpflichtungen in einem Protokoll-Anhang) auf die Länder des globalen Südens anzuwenden. Immerhin wurden im politischen Abschlussdokument von Kopenhagen (dem sogenannten „Copenhagen Accord“) mit der Erwähnung des 2-Grad-Celsius-Ziels und dem Klimafinanzierungsziel von 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr im Jahr 2020 zur Unter-



Teilnehmer:innenzahlen seit der COP 1, gegliedert nach Vertragsparteien, Beobachter:innen, Medien und Unternehmen (GCA = Global Climate Action)
Quelle: UNFCCC Website

stützung der Länder des globalen Südens essentielle Elemente des Pariser Klimaübereinkommens vorweggenommen.

Änderung von Kyoto für 2013-2020

Nachdem eine Nachfolgeregelung des Kyoto-Protokolls nicht zustande kam, verlegte man sich darauf, eine Änderung des Kyoto-Protokolls auszuverhandeln, konkret eine zweite Verpflichtungsperiode für Industrieländer für die Jahre 2013 bis 2020. Diese wurde bei der COP 18 in Doha (Katar) angenommen (das sogenannte Doha-Amendment); allerdings haben neben der EU nur 10 weitere Industrieländer die Änderung ratifiziert, nicht jedoch die USA, Kanada, Japan, Australien, Russland, Ukraine und andere. Da drei Viertel der UNFCCC-Vertragsparteien die Änderung ratifizieren mussten, ist das Doha-Amendment erst am letzten Tag der zweiten Verpflichtungsperiode, dem 31. Dezember 2020, in Kraft getreten.

Durchbruch in Paris im Jahr 2015

Erst ein Paradigmenwechsel weg von vertraglich festgelegten Reduktionsverpflichtungen und hin zu einem System von national festgelegten Beiträgen ermöglichte den Durchbruch bei der COP 21 in Paris mit einem globalen Klimaregime, dem Pariser Klimaübereinkommen. Das Übereinkommen legt einerseits ambitionierte globale Ziele fest, andererseits besteht die Verpflichtung für alle Vertragsparteien, alle fünf Jahre nationale Beiträge zum Klimaschutz (Verringerung der Treibhausgasemissionen) vorzulegen bzw. nachzubessern. Die nationale Umsetzung dieser Beiträge wird durch umfassende Berichtspflichten kontrolliert.

Glasgow macht Paris komplett

Ähnlich wie bei den Kyoto-Regeln dauerte es drei Jahre, bis der Großteil des Pariser Regelwerks ausverhandelt

Parties/Observer states Observer organizations Media GCA

war und bei der COP 24 in Katowice (Polen) verabschiedet werden konnte. Vollständig war die Pariser „Gebrauchsanweisung“ schließlich im Jahr 2021 mit der Annahme der Regeln für die Anwendung der Marktmechanismen bei der COP 26 in Glasgow (UK).

Anzahl der Teilnehmenden zeigt Auf und Ab

Das Auf und Ab der Klimakonferenzen spiegelt sich auch in der Teilnehmer:innenzahl wider (vgl. Abbildung oben). Kyoto war die erste Großkonferenz im UN-Klimaprozess mit knapp 10.000 Teilnehmenden (Regierungsvertreter:innen, Beobachter:innen und Medien). Rund 27.000 Personen waren in Kopenhagen dabei, wobei dies die Konferenz mit der bisher höchsten Zahl an Beobachter:innen war. Rund 28.000 Personen nahmen in Paris teil. Auf Grund der immer größer werdenden Zahl an Vertreter:innen der Zivilgesellschaft und von Unternehmen waren bei den letzten beiden COPs Rekordzahlen an Teilnehmenden jenseits der 30.000 zu verzeichnen, was logistische Herausforderungen mit sich brachte. Auch bei der kommenden COP 28 in Dubai (Vereinigte Arabische Emirate – VAE) ist mit einer ähnlich hohen Zahl zu rechnen, durch die EXPO-Erfahrung der VAE aber wohl zu bewerkstelligen. ●



Dr. Helmut Hojesky (BMK)
helmut.hojesky@bmk.gv.at