



Die Vereinten Nationen und der Klimawandel



DIE UN-KLIMARAHMENKONVENTION UND DIE KLIMAKONFERENZEN

Die UN-Klimakonferenzen (Conferences of the Parties, COP) finden innerhalb des Rahmenabkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) statt. 1992 wurde sie auf dem Weltgipfel für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro beschlossen. Inzwischen wurde sie von 197 Staaten und der Europäischen Union unterzeichnet.

In der Rahmenkonvention wurde erstmals das Ziel festgehalten, Treibhausgasemissionen zu reduzieren und Maßnahmen zur Verringerung der negativen Auswirkungen des Klimawandels umzusetzen. Auf dem Rio-Gipfel wurden außerdem weitere wichtige Beschlüsse wie die Agenda 21 zu nachhaltiger Entwicklung und die Konventionen zum Erhalt der biologischen Vielfalt und zur Bekämpfung der Wüstenbildung beschlossen, welche die internationale Zusammenarbeit im Bereich Umwelt und Entwicklung grundlegend neu ausgerichtet haben.

Als Sekretariat der Klimarahmenkonvention wurde das UN-Klimasekretariat in Bonn eingerichtet, das häufig ebenso wie die Rahmenkonvention als »UNFCCC« bezeichnet wird. Es übernimmt auch die Funktion eines Sekretariats für Beschlüsse der Klimakonferenzen, etwa des Pariser Klimaabkommens aus dem Jahr 2015. Das Sekretariat mit etwa 450 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterstützt bei der Vorbereitung und Durchführung der jährlichen Klimakonferenzen. Außerdem veröffentlicht es Berichte zu den Klimaschutzplänen der Vertragsparteien der Abkommen, prüft Daten und Informationen der Staaten oder bietet Hilfe bei der Entwicklung von Technologien, die die Widerstandsfähigkeit gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels erhöhen sollen.

Überflutungen, Wirbelstürme, Waldbrände oder Dürren – die Wetterextreme und ihre Auswirkungen nehmen zu und machen nicht an Landesgrenzen halt.

Der Klimawandel als deren Ursache ist eine der zentralen globalen Herausforderungen. Die Vereinten Nationen (UN) als universelle Organisation mit 193 Mitgliedstaaten sind deshalb ein wichtiger Akteur im Klimaschutz. Unter ihrem Dach wurden die zentralen Klimaabkommen erarbeitet: die UN-Klimarahmenkonvention, das Kyoto-Protokoll und das Pariser Klimaabkommen. Fast alle Organisationen aus dem UN-System arbeiten zum Klimawandel.



DIE UN-KLIMAKONFERENZEN

Die Klimakonferenzen finden seit 1995 – mit einer Unterbrechung im Jahr 2020 aufgrund der Covid-19-Pandemie – jährlich statt, meist im November oder Dezember. Die Größe und politische Bedeutung der Konferenzen unterscheiden sich. Seit der Verabschiedung des Pariser Klimaabkommens setzt sich jede Klimakonferenz formal aus drei eigenständigen, miteinander verbundenen Zusammenkünften zusammen: dem jährlichen Treffen der Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention, dem Treffen der Vertragsparteien

UN-Generalsekretär António Guterres spricht bei einem Klima-Aktionsgipfel im UN-Hauptsitz in New York.
Foto: UN Photo/Cia Pak

des Pariser Klimaabkommens und dem Treffen zur Abwicklung des bereits ausgelaufenen Kyoto-Protokolls.

Jedes Jahr übernimmt ein anderes Land den Vorsitz über die Klimakonferenz. Dabei sollen verschiedene Weltregionen gleichermaßen berücksichtigt werden. Das Land, welches den Vorsitz innehat, bereitet die Klimakonferenz in enger Abstimmung mit dem Klimasekretariat vor. Es leitet die

Verhandlungen, hat Einfluss auf die Agenda, macht Vorschläge für Schwerpunktthemen und unterbreitet Lösungsvorschläge, wenn die Verhandlungen festgefahren sind. In der Regel richtet es die Konferenz auch im eigenen Land aus. Gibt es in dem jeweiligen Land keine Kapazitäten für die Durchführung einer großen Konferenz oder findet sich kein Ausrichter, so finden die Klimakonferenzen in Bonn statt.

Dort finden jedes Jahr, meist im Juni, auch die wichtigsten Zwischenverhandlungen statt, die oft als »kleine Klimakonferenzen« bezeichnet werden. Diese Verhandlungen erhalten weniger mediale Aufmerksamkeit. Hier geht es oft mehr um technische Details als um große politische Diskussionen, häufig werden aber wichtige Verhandlungserfolge erzielt, welche Ergebnisse auf den Klimakonferenzen erst möglich machen. Denn erste noch umstrittene Entwürfe für eine Abschlusserklärung kursieren oft schon Wochen und Monate vor den eigentlichen Konferenzen.

ADAPTATION ODER MITIGATION?

Bei den Klimaverhandlungen und auch in der Klimarahmenkonvention wird zwischen *Mitigation* (also der Einhegung des Klimawandels durch Emissionsminderung) und *Adaption* (Anpassung an Klimafolgen, z. B. durch den Bau von Dämmen als Schutz gegen Überflutungen oder die Wahl wärmeresistenterer Nutzpflanzen in der Landwirtschaft) unterschieden. Grundsätzlich soll beides gleichzeitig erfolgen. Gelegentlich geraten die Prinzipien miteinander in Konflikt, da die Staaten unterschiedlich einschätzen, in welchen Fällen verstärkt auf Klimaschutz und in welchen auf Anpassung gesetzt werden sollte, etwa dann, wenn nur begrenzte Mittel für die Finanzierung von bestimmten Maßnahmen zur Verfügung stehen.

WER VERHANDELT AUF DEN KONFERENZEN?

Die Verhandlungen gestalten sich nicht nur deshalb kompliziert, weil mittlerweile mehr als 195 UNFCCC-Vertragsstaaten zu einstimmigen Beschlüssen zu einer Vielzahl komplexer Themen gelangen müssen. Erschwerend kommt hinzu, dass eine große Zahl von Gruppierungen von Staaten um die Durchsetzung ihrer jeweiligen Interessen ringt. So existieren zum Beispiel Zusammenschlüsse der afrikanischen Staaten, der Entwicklungsländer (G77), der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries, LDCs), der Schwellenländer

(BASIC) und der kleinen Inselstaaten (Alliance of Small Island States, AOSIS).

» Sehr einflussreich ist die »Like Minded Group of Developing Countries«, eine Gruppierung »gleichgesinnter« Staaten, der u. a. China, Indien, Kuba, Saudi-Arabien und Indonesien angehören. Sie haben in den Verhandlungen der letzten Jahre auf einer strikten Trennung von Industrie- und Entwicklungsländern bei Emissionsreduzierungen und Klimafinanzierung beharrt und verbindliche Verpflichtungen als alleinige Verantwortung der Industrieländer angesehen.

» Die kleinen Inselentwicklungsländer, von denen viele unter den Auswirkungen des Meeresspiegelanstiegs und der Zunahme von Naturkatastrophen leiden, vertreten die Auffassung, dass alle Länder sich aktiv an ambitionierten Klimainitiativen beteiligen müssen, um drohende Klimakatastrophen abwenden zu können. Sie haben sich bei der Verhandlung des Pariser Klimaabkommens stark für ein Ziel der Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 Grad eingesetzt.

» Unter den Industrieländern bildet die Europäische Union (EU) einen einflussreichen Block, der sich grundsätzlich für ein ambitioniertes Abkommen eingesetzt hat, allerdings durch interne Auffassungsunterschiede, vor allem im Blick auf die anzustrebenden Emissionsreduzierungen und den Prozess der Dekarbonisierung, geschwächt wurde.

» Viele Industrieländer, die nicht der EU angehören, haben sich zur »Umbrella Group« zusammengeschlossen. Der Gruppe gehören u. a. Kanada, Japan, Norwegen und Australien an. Besonders die USA als führendes Mitglied der Gruppe haben in den Klimaverhandlungen darauf beharrt, dass sich Schwellenländer und ölfreiche Staaten an der internationalen Klimafinanzierung beteiligen und Länder wie China mit hohen klimaschädlichen Emissionen eigene verbindliche Reduzierungsverpflichtungen eingehen müssten.

Die meisten Staaten gehören mehreren Interessengruppen an, manchmal sogar Bündnissen, die gegensätzliche Positionen vertreten. Dort versuchen sie, in Vorverhandlungen innerhalb der Gruppe um Unterstützung für ihre Positionen zu werben. So gehören etwa viele Inselstaaten, die sich für umfangreichen Klimaschutz einsetzen, auch der G77 an, die darauf pocht, dass Klimaschutz der wirtschaftlichen Entwicklung

von Entwicklungsländern nicht im Wege stehen darf. Diplomatinen und Diplomaten sind bei Klimaverhandlungen daher viel damit beschäftigt, eigene Interessen in einzelnen Staatenbündnissen zu vertreten und Koalitionen zu festigen. Besonders kleine Delegationen aus ärmeren Ländern stoßen dabei rasch an ihre Grenzen.

Außerdem verfechten bei den Klimakonferenzen Lobbyistinnen und Lobbyisten fossiler Energieunternehmen und unterschiedlicher Unternehmensverbände ihre jeweiligen Interessen und können dafür häufig die Unterstützung einzelner Delegationen gewinnen. Ihnen stellen sich Umwelt- und Klimaschutzorganisationen aus allen Teilen der Welt entgegen.

Die genaue Größe der Klimakonferenzen unterscheidet sich von Jahr zu Jahr. In den letzten Jahren haben oft bis zu 30.000 Menschen an den Konferenzen teilgenommen – ein Großteil davon als Beobachterinnen und Beobachter aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft oder Wirtschaft. Sie tauschen sich auch jenseits der eigentlichen Verhandlungen bei zahlreichen Veranstaltungen, sogenannten »Side Events«, aus.

VON KYOTO NACH PARIS

Ein erstes wichtiges Ergebnis der Klimarahmenkonvention war das Kyoto-Protokoll, das 1997 bei der Klimakonferenz in Japan verabschiedet wurde, aber erst 2005 in Kraft trat. Darin verpflichteten sich die Industrieländer, ihre klimaschädlichen Emissionen im Zeitraum von 2008 bis Ende 2012 erheblich zu reduzieren. Allerdings wurde das Abkommen von einigen Industrieländern, darunter den USA, nicht ratifiziert.

In den Jahren nach dem Inkrafttreten des Protokolls zeigte sich in den Verhandlungen eine immer größere Polarisierung zwischen Industriestaaten einerseits und Entwicklungsstaaten und Schwellenländern wie China andererseits. So konnten sich die Staaten im Jahr 2009 nicht auf ein Nachfolgeabkommen für das Kyoto-Protokoll einigen, das auf der Klimakonferenz in Kopenhagen hätte verabschiedet werden sollen. Das Kyoto-Protokoll wurde schließlich auf der Klimakonferenz in Doha 2012 verlängert.

DIE KLIMAKONFERENZ IN PARIS 2015

Auf der COP21 in Paris konnte schließlich ein Nachfolger für das Kyoto-Protokoll beschlossen werden. Anders als andere

Industrieländer stellte sich die deutsche Delegation in einer zentralen Frage auf die Seite der Inselstaaten und anderer Entwicklungsländer. Gemeinsam wollten sie in Paris erreichen, dass das Ziel, den globalen Temperaturanstieg auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen, in das Abkommen aufgenommen wird. Staaten mit geringen Klimaschutzambitionen plädierten für ein weniger ehrgeiziges Klimaziel und für möglichst vage Formulierungen, wie die Ergebnisse von Klimaschutzmaßnahmen gemessen werden sollten. Der Kompromiss war schließlich das sogenannte Pariser Klimaabkommen, welches das Ziel festlegte, die globale Klimaerwärmung »auf deutlich unter 2 Grad Celsius, möglichst unter 1,5 Grad Celsius« im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter zu begrenzen.

Die Entwicklungsländer hegten in Paris große Zweifel daran, dass die Industrieländer ihre Zusage von 100 Milliarden Dollar pro Jahr für den Klimaschutz in Entwicklungsländern ab 2020 einhalten würden. Da sie überzeugt waren, dass jährlich 100 Milliarden Dollar nicht ausreichen werden, um alle erforderlichen Anpassungsmaßnahmen und Emissionsreduzierungen zu finanzieren, forderten sie in Paris deutliche Steigerungen des Betrages in den Jahren nach 2020. Die Industrieländer setzten sich dafür ein, dass Schwellenländer wie China und ölfreiche Staaten des Mittleren Ostens ebenfalls substanzielle Finanzbeiträge leisten sollten, was diese strikt ablehnten.

Nach intensiven Verhandlungen um jedes Detail des Textes kam die große Überraschung am letzten Tag der Konferenz: »Ich sehe den Saal, die Reaktion ist positiv, ich höre keine Einwände«, verkündete der damalige französische Außenminister Laurent Fabius als Präsident der UN-Klimakonferenz. Rasch besiegelte er die Einigung auf ein Klimaabkommen mit einem symbolischen Schlag seines Hammers.

Möglich wurde dieser Verhandlungserfolg erst durch die Bildung einer »Koalition der Ehrgeizigen«, zu der sich die Inselstaaten, die am wenigsten entwickelten Länder, die EU und einige weitere Staaten zusammenschlossen. Die Initiative für die Koalition ging von Tony de Brum, dem damaligen Außenminister der pazifischen Marshallinseln, aus und wurde aktiv von der deutschen Delegation unterstützt. Die Koalition entwickelte eine so große Dynamik, dass sich ihr schließlich über 90 Staaten anschlossen, darunter auch die USA, Japan und Brasilien.



Für die Vereinten Nationen ist der Abschluss des Abkommens auch deshalb von großer Bedeutung, weil der Multilateralismus damit einen Erfolg feiern konnte. Bei einem Scheitern der Verhandlungen wäre die Frage zu beantworten gewesen, ob und wie aussichtsreich der Versuch ist, mehr als 195 Länder zu einem Konsens in grundlegenden Fragen der Menschheit zu bewegen.

DAS PARISER KLIMAABKOMMEN

Im Abkommen von Paris haben sich, anders als im Kyoto-Protokoll, alle Staaten verpflichtet, Beiträge zum Klimaschutz zu leisten, wenn auch in abgestufter Form. Damit wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass vor allem die Schwellenländer wie China in den letzten Jahren stark steigende Emissionen aufgewiesen haben. Ohne deren Klimaschutzmaßnahmen ist die erforderliche Begrenzung der globalen Erwärmung nicht zu erreichen. Das Abkommen von Paris besteht aus einem rechtlich verbindlichen und einem nicht verbindlichen Teil (siehe unten). Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, nationale Klimaschutzpläne zu erarbeiten und den anderen Staaten mitzuteilen, nicht jedoch, diese auch umzusetzen.

HÖCHSTENS 2 GRAD CELSIUS,
MÖGLICHST ABER 1,5 GRAD

Zentrales Ziel des Abkommens ist, dass »der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau gehalten wird und Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen«. Dass die 1,5 Grad überhaupt Aufnahme fanden,

⤴
Nach Verabschiedung des Pariser Klimaabkommens jubeln die damalige Leiterin des UN-Klimasekretariats, Christiania Figueres, der damalige UN-Generalsekretär Ban Ki-moon sowie der damalige französische Außenminister Laurent Fabius und Präsident François Hollande.
Foto: UN Photo/Mark Garten

wurde als großer Erfolg gewertet. Das Abkommen schrieb fest, dass die Industrieländer konkrete Ziele zur Verminderung des CO₂-Ausstoßes formulieren müssen, alle übrigen Länder wurden dazu ermutigt.

Allerdings wurden die Emissionsreduzierungen nicht in den rechtlich verbindlichen Teil des Abkommens aufgenommen. Es handelt es sich lediglich um nationale Selbstverpflichtungen (sogenannte »Nationally Determined Contributions«, NDCs). Diese nationalen Ziele sollen von den Vertragsstaaten alle fünf Jahre nachgebessert werden. Tatsächlich haben mittlerweile nahezu alle Staaten ihre Klimaschutzpläne aktualisiert. Doch es ist bisher noch nicht gelungen, sich auf verbindliche und wirklich vergleichbare Standards für die Formulierung der Ziele zu einigen. Laut UN-Berichten sowie wissenschaftlichen Erhebungen wären die bisher vorgelegten Verpflichtungen nicht einmal dann ausreichend, um das 1,5-Grad-Ziel oder wenigstens eine Begrenzung auf 2 Grad zu erreichen, wenn alle Staaten sie vollumfänglich umsetzen würden.

Eine Ursache für die Aufteilung des Abkommens in einen rechtlich verbindlichen und einen nicht verbindlichen Teil war die politische Lage in den USA. Durch die Teilung war es dem damaligen US-Präsidenten Barack Obama möglich, das Abkommen ohne Zustimmung des von den Republikanern dominierten Kongresses in Kraft zu



▲
Delegationen aus aller Welt hören im Verhandlungsraum der 26. UN-Klimakonferenz eine Rede des indischen Premierministers Narendra Modi.
Foto: UNFCCC/Kiara Walsh

setzen. Unter der Präsidentschaft von Donald Trump verließen die USA das Pariser Klimaabkommen, leiteten nach dem Amtsantritt von Joe Biden jedoch direkt den Wiedereintritt ein.

Ein weiteres Ziel des Abkommens besagt, dass in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts nicht mehr Emissionen entstehen dürfen, als in Wäldern und anderen Senken gebunden werden. Senken sind natürliche oder auch technische Systeme, die der Luft Schadstoffe entziehen können. Ein Beispiel für natürliche Senken sind Moore. Es wird aber auch an der Entwicklung technologischer Senken geforscht. Einige Umweltschutzorganisationen befürchten, dass die schwer zu überprüfenden Senken zu einem Schlupfloch werden könnten, um kostspielige Klimaschutzmaßnahmen zu vermeiden.

Problematisch bleibt, dass die nationalen Reduktionsziele freiwilligen Charakter haben und es keine Instrumente gibt, um Länder zu einer ambitionierteren Klimaschutzpolitik zu zwingen. Zu den Schwachpunkten des Abkommens gehört auch, dass die klimaschädlichen Emissionen im Luftverkehr unberücksichtigt blieben.

MASSNAHMEN ZUR ANPASSUNG

Im Klimaabkommen von Paris wurde das Ziel der Anpassung an den nicht mehr zu vermeidenden Klimawandel verankert. Es wird betont, dass sich der Anpassungsbedarf »durch ein höheres Minderungs-niveau« der Emissionen verringern kann und umgekehrt »ein höherer Anpassungsbedarf höhere Anpassungskosten« mit sich bringt.

Internationale Organisationen und Industrieländer sollen den Entwicklungsländern bei der Bestimmung von Anpassungsverfahren, Anpassungsbedarf und Prioritäten sowie der Erarbeitung von Anpassungsplänen und der Durchführung von Maßnahmen zur Seite stehen. Die Widerstandsfähigkeit der Staaten soll gestärkt und die Verletzlichkeit gegenüber dem Klimawandel vermindert werden. Den Entwicklungsländern wird im Abkommen Unterstützung zugesichert, etwa beim Aufbau von Frühwarnsystemen und Klimarisikoversicherungen. Die Entwicklungsländer erreichten im Abkommen die Festlegung, dass vom Klimawandel verursachte Verluste und Schäden abgewendet und minimiert werden müssen. Die Industrieländer setzten wiederum durch, dass keine Haftungs-pflicht oder Zahlungen von Kompensationen aus dem Abkommen abzuleiten sind.

Die Industrieländer verpflichteten sich im Abkommen, arme Staaten bei der Verminderung klimaschädlicher Emissionen und bei der Anpassung an den Klimawandel finanziell zu unterstützen. Andere Staaten werden »ermutigt«, ebenfalls freiwillige Beiträge zu leisten. Ab dem Jahr 2025 soll der jährliche Betrag von 100 Milliarden Dollar, den die Industrieländer den Entwicklungsländern zahlen sollen, erhöht werden. Die Vertragsparteien wurden verpflichtet, in regelmäßigen Berichten über die Unterstützung zu informieren.

INKRAFTTRETEN UND UMSETZUNG

Das Pariser Klimaabkommen hatte den Anspruch, als ganzheitliches Dokument alle Bereiche zu thematisieren, die mit dem Klimawandel zusammenhängen. So erwähnt der Vertrag auch die Menschenrechte, welche beim Vorgehen gegen den Klimawandel berücksichtigt werden müssen. Großes

Gewicht wird im Abkommen auf die »Entwicklung und Weitergabe von Technologie für die Verbesserung der Widerstandsfähigkeit gegenüber Klimaänderungen und die Verringerung der Emissionen von Treibhausgasen« gelegt. Dies sei nicht nur notwendig für den Klimaschutz, sondern auch förderlich für das Wirtschaftswachstum und die nachhaltige Entwicklung.

Neben den herausragenden Ergebnissen des Abkommens, stellte auch das Inkrafttreten einen Rekord dar. Auf Initiative des damaligen UN-Generalsekretär Ban Ki-moon wurde das Abkommen bereits im April 2016 bei einem feierlichen Gipfel in New York von Vertreterinnen und Vertretern von 174 Ländern unterzeichnet. In Folge der feierlichen Unterzeichnung führten viele Staaten auch die Ratifizierung – also das Abschließen eines innerstaatlichen Verfahrens, das in der Regel die Zustimmung nationaler Parlamente beinhaltet – schneller als geplant durch. Somit konnte das Abkommen bereits im Oktober 2016 in Kraft treten.

Das Pariser Klimaabkommen galt als großer Durchbruch der Klimapolitik. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon wertete das Abkommen von Paris sogar als »monumentalen Erfolg für die Völker des Planeten«. Die damalige Bundesumweltministerin Barbara Hendricks erklärte nach der Annahme des Abkommens: »Wir haben heute alle zusammen Geschichte geschrieben.«

Doch die Realität blieb hinter den Erwartungen zurück. Das Abkommen setzte hohe Ziele, die aber durch weitere Verträge konkretisiert und umgesetzt werden mussten. Nicht nur bei der Verabschiedung eines einheitlichen Regelwerks zur Umsetzung des Klimaabkommens konnten auf den folgenden Konferenzen nur langsam Fortschritte erzielt werden. Auch bei der Konkretisierung des Ausstiegs aus fossilen Brennstoffen konnte trotz Bemühungen auf der 26. UN-Klimakonferenz in Glasgow im November 2021 wegen der Blockade Indiens und Chinas keine gemeinsame Linie erreicht werden. In Folge des Angriffskriegs gegen die Ukraine und der daraus resultierenden Energieknappheit, erlebten fossile Energieträger in einigen Bereichen im Jahr 2022 sogar einen Wiederaufschwung. Einzelne Erfolge konnten in den Verhandlungen aber bei der Anpassung an den Klimawandel erzielt werden, etwa im Verhandlungsbereich der Verluste und Schäden.

Neben dem offiziellen Verhandlungsergebnis, dem alle an den Verhandlungen

beteiligten Staaten zustimmen müssen, hat es vor allem in den letzten Jahren zahlreiche Absichtserklärungen und Selbstverpflichtungen einzelner Staaten und Staatengruppen auf den UN-Klimakonferenzen gegeben. So haben sich Staaten zusammengeschlossen, die freiwillig auf die Erschließung fossiler Energieträger verzichten, beim Kohleausstieg vorausgehen oder den Verbrennermotor verbieten möchten. Selbst dann, wenn die Abschlusserklärungen unzureichend sind, gehen von den Klimakonferenzen also wichtige politische Impulse aus. Diese zunehmende Zersplitterung der Klimaverhandlungen in einzelne Initiativen ist aus Sicht vieler Staaten ein gangbarer Weg, um Ziele voranzutreiben, bei denen keine Einstimmigkeit besteht. Sie bergen allerdings die Gefahr, dass sie das übergeordnete Ziel des gemeinsamen globalen Handelns unter Einbeziehung aller Staaten unterhöheln und die Klimapolitik immer unübersichtlicher machen – was vor allem ärmere Staaten überfordert.

KLIMABEDINGTE MIGRATION

Bewohnerinnen und Bewohner kleiner Inseln, die nur wenige Meter über dem Meeresspiegel liegen, sind besonders von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen. Ohne eigenes Verschulden steigt der Meeresspiegel, der die Inseln für menschliches Leben unbewohnbar macht. Durch diese Entwicklung werden kleine Inselstaaten wie z.B. Tuvalu in ihrer Existenz bedroht. Bald müssen Menschen ihre Heimat verlassen und fliehen – doch die internationale Gemeinschaft erkennt Sie rechtlich nicht als Flüchtlinge an.

Laut dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) müssen bereits heute jedes Jahr ca. 20 Millionen Menschen ohne völkerrechtlichen Schutz vor Gefahren im Zusammenhang mit Umwelt und Klimawandel fliehen. Die meisten sind Binnenvertriebene, fliehen also innerhalb ihres Landes. Die Tendenz der Umwelt- und Klimakatastrophen ist unbestritten steigend, und somit wird auch Klimaflucht ein immer drängenderes Problem werden.

Es gibt keinen internationalen Konsens darüber, was einen Klimaflüchtling oder eine Klimamigrantin genau charakterisiert. Die Begriffe sind uneindeutig, denn der Klimawandel ist oft nicht als singuläre Fluchtursache auszumachen. Fliehen Menschen vor Flutkatastrophen oder Dürren, ist es unmöglich, exakt dieses Ereignis auf

den Klimawandel zurückzuführen, auch wenn derartige Extremwetterereignisse durch den Klimawandel häufiger vorkommen. Wenn diese Menschen dann zum Beispiel in Städte fliehen, verschärfen sich bestehende Probleme der Verstädterung und Slumbildung, wodurch die Flucht gegebenenfalls fortgesetzt wird. Spätestens ab diesem Zeitpunkt ist der Fluchtgrund zwar ursprünglich, aber nicht mehr ausschließlich der Klimawandel. Der Klimawandel erhöht auch das Risiko für bewaffnete Konflikte, da der Kampf um verknappte Ressourcen wie z. B. Trinkwasser oder nutzbares Land bestehende Konfliktsituationen verschärft. Auch die ökonomische Situation von Bäuerinnen und Bauern verschlechtert sich etwa durch Dürreperioden. Wenn Menschen aus diesen Gründen fliehen, vermischen sich die ökologischen Fluchtfaktoren mit ökonomischen und Sicherheitsfaktoren.

DIE GENFER FLÜCHTLINGSKONVENTION UND WEITERE INITIATIVEN

Das Abkommen über die Rechtstellung von Flüchtlingen, auch Genfer Flüchtlingskonvention genannt, bietet Klimaflüchtlingen keinen Schutz. Die Konvention entstand im Jahr 1951, als die Hauptfluchtursache zwischenstaatliche Kriege waren. Innerstaatliche Gewaltkonflikte oder gar der Klimawandel als Fluchtursache wurden damals nicht mitbedacht. Die Flüchtlingskonvention beinhaltet eine Liste individueller Merkmale, auf Grund derer der Status als Flüchtling geltend gemacht werden kann – die Betroffenheit von Klimafolgen ist keines davon. Zusätzlich bedarf es eines (staatlichen) Fehlverhaltens oder gar eines Akteurs, der eine Verfolgung begeht. Dieser kausale Link zwischen Verfolger und Verfolgtem ist in der Klimaflucht nur schwer herstellbar. Auf Grund dessen ist das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge nicht explizit zuständig für Klimaflüchtlinge.

Am 17. Dezember 2018 wurde von der UN-Generalversammlung der »UN-Flüchtlingspakt« (Global Compact on Refugees) mit großer Mehrheit verabschiedet. Obwohl zu diesem Zeitpunkt der Klimawandel längst ein dominantes Thema in der internationalen Politik ist, wird Klimaflucht in dem 60 Seiten umfassenden Dokument nur ein einziges Mal erwähnt: »Klima, Umweltzerstörung und Naturkatastrophen sind zwar für sich selbst genommen keine Ursachen für Fluchtbewegungen, stehen aber immer häufiger in Wechselwirkung mit den Triebkräften solcher Bevölkerungsbewegungen«. Dieser Satz stellt keinen internationalen

Rechtsschutz für Klimaflüchtlinge dar, sondern erkennt lediglich einen real bereits existierenden Zustand an.

Nachdem die Staatengemeinschaft auf der 16. UN-Klimakonferenz im Jahr 2010 zum Handeln im Bereich Klimamigration aufgefordert wurde, trieben die Regierungen Norwegens und der Schweiz die sogenannte »Nansen-Initiative« voran. Auf der Ministerialkonferenz des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge im Jahr 2011 wurde sie ins Leben gerufen und stellt heute einen staatlich geführten Konsultativprozess dar, dessen Ziel es ist, einen Konsens bezüglich der Prinzipien zu finden, nach denen Klimaflüchtlinge geschützt werden sollen. Das zentrale Dokument der von 109 Staaten unterstützten Initiative ist die »Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate« von 2015. In diesem werden bewährte Praktiken und Herausforderungen im Umgang mit Klimaflucht geteilt. Doch es beinhaltet bewusst keine verbindlichen Rechte und Pflichten. Das Dokument soll lediglich als Werkzeugkasten für Staaten dienen, um deren eigene Programme und Regeln zur Prävention von Klimaflucht und dem Umgang damit zu verbessern. Im Nachgang der Nansen-Initiative wurde die »Platform on Disaster Displacement« geschaffen, in der sich jene Staaten versammeln, die Klimaflüchtlinge besser schützen wollen. Sie verfügt über eine Sekretariatsstruktur und bezieht auch Nichtregierungs- und internationale Organisationen in ihre Arbeit ein. Die Plattform unterstützt wirksame Maßnahmen, um Menschen vor Klimaflucht zu schützen und um nationale Aufnahmeprogramme für Klimaflüchtlinge, zu verankern.

WAS BRINGT DIE ZUKUNFT?

Die Internationale Organisation für Migration (IOM) wurde im Jahr 2007 von ihren Mitgliedstaaten beauftragt, zu Migration, Umwelt und Klimawandel zu arbeiten. Infolge dessen wurde eine Abteilung geschaffen, die die Entwicklung von Richtlinien im Bereich Klimaflucht unterstützt. Weitere Aufgaben sind der Klimaflucht vorzubeugen, Betroffenen Unterstützung zu leisten und die Resilienz betroffener Gebiete zu erhöhen. Auch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) setzen sich lautstark für die Rechte von Klimaflüchtlingen ein, zum Beispiel durch öffentlichkeitswirksame Aktionen. Daneben unterstützen sie Debatten zu Klimaflucht durch Studien und erstellen Entwürfe für völkerrechtliche Verträge und andere rechtliche Instrumente.



▲ Auch Klimaaktivistinnen und Klimaaktivisten sowie zivilgesellschaftliche Organisationen nehmen an den Klimakonferenzen teil und fordern mehr Ambitionen und eine schnellere Umsetzung der Beschlüsse, wie hier bei der 27. UN-Klimakonferenz.
Foto: UNFCCC/Kiara Walsh

Zwar gibt es noch keine umfassenden Schutzgarantien für Klimaflüchtlinge, doch die internationale Gemeinschaft befasst sich bereits in verschiedenen Formaten mit dem Thema Klimaflucht. Expertinnen und Experten gehen von einem Zusatzprotokoll zur Genfer Flüchtlingskonvention oder zur UN-Klimarahmenkonvention aus, welches von willigen Staaten unterschrieben werden könnte. Viele politische Fragen müssten in diesem Protokoll geklärt werden, zum Beispiel die der Finanzierung, Verteilung und Integration der Flüchtlinge. Die Staaten des Globalen Nordens müssen einen Weg finden, diese Herausforderungen mit ihrer historischen Verantwortung in Einklang zu bringen. Denn immerhin verursachten sie den Großteil der Emissionen, die zum Klimawandel und damit zu Klimaflucht führten.

SCHÄDEN UND VERLUSTE

Oft auch unter seiner englischen Bezeichnung »Loss and Damage« diskutiert, sind Schäden und Verluste ein Schlagwort der internationalen Klimapolitik. Es beschreibt die Auswirkungen des Klimawandels auf menschliche Infrastruktur, aber auch natürliche Güter wie zum Beispiel Biodiversität.

UNTERSCHIED ZWISCHEN SCHÄDEN UND VERLUSTEN

Ein Verlust ist irreversibel, er lässt sich nicht wiederherstellen. Beispiele für klimabedingte Verluste sind das Aussterben biologischer Arten, Verluste von Kulturland und auch menschliche Todesfälle in Naturkatastrophen. Schäden wiederum sind reversibel und deren Behebung häufig kostenaufwendig. Hierzu zählen zum Beispiel zerstörte Häuser oder Straßen nach einer Flutkatastrophe.

Schäden und Verluste können plötzlich eintreten, zum Beispiel durch Fluten oder Hurricanes, aber auch schleichend, zum Beispiel durch den Anstieg des Meeresspiegels.

Schäden und Verluste treffen vor allem Staaten des Globalen Südens, die zudem weniger Mittel haben, um sich davor zu schützen. Ein Beispiel für einen Verlust wäre es, wenn Inselstaaten tatsächlich wegen des Meeresspiegelanstiegs unbewohnbar werden. Ein weiteres Beispiel ist Bangladesch, das wegen seiner flachen Topographie, Küstennähe und vielen Flüssen unverhältnismäßig stark von Fluten betroffen ist.

»GLOBALER SÜDEN«

Vielorts hat sich der Begriff anstelle von »Entwicklungsländern« durchgesetzt. Mit dem Globalen Süden ist jedoch nicht unbedingt die geographische Südhalbkugel gemeint, denn zum Beispiel Australien zählt nicht dazu. Die Begriffsänderung rührt daher, dass Nicht-Industrieländer nicht implizit als »unterentwickelt« bezeichnet werden sollen.

Gänzlich verschont bleiben die Industriestaaten aber natürlich auch nicht. Die Niederlande etwa, deren Territorium zu einem substantiellen Anteil unterhalb des Meeresspiegels liegt, sind anfällig für Überschwemmungen. Doch als sehr wohlhabendes Land können sie es sich leisten, aufwendige Deichstrukturen zu errichten, von denen Bangladesch nur träumen kann. Auch Waldbrände treten weltweit auf, in der jüngsten Vergangenheit vor allem in Kalifornien, Australien und vielen Regionen Europas. Vielerorts führt dies den Menschen die sehr konkreten Folgen des Klimawandels vor Augen und erhöht den Handlungsdruck auf die Politik, Maßnahmen gegen den Klimawandel zu ergreifen.

Die nicht ausreichende Fähigkeit der Länder des globalen Südens, sich vor Schäden und Verlusten zu schützen, wird von vielen als historische Ungerechtigkeit wahrgenommen. Auf Grund dessen spielt die Frage der Unterstützung bei der Reparatur von Schäden und der Kompensation von Verlusten auf vielen internationalen Klimakonferenzen eine große Rolle.

Bereits bei der Aushandlung der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) im Jahr 1992 waren Schäden und Verluste ein Thema. Die Inselstaaten forderten damals die Gründung einer Klimaversicherung, um Betroffene des Meeresspiegelanstiegs zu entschädigen. Bei der UN-Klimakonferenz 2007 wurde der »Fahrplan von Bali« (Bali Roadmap) verabschiedet, der dazu aufrief, finanzielle Mittel zur Bekämpfung des Klimawandels den besonders vulnerablen Ländern bereitzustellen. 2009 wurde auf der COP15 in Kopenhagen erstmals ein »Green Climate Fund« erwähnt, ein Fonds zur Klimafinanzierung, der schließlich ein Jahr später bei der COP16 in Cancún gegründet wurde. Die Institution mit Sitz in Incheon (Südkorea) sollte zentraler Hebel für multilaterale

KLIMAFINANZIERUNG

Der Begriff Klimafinanzierung beinhaltet nicht nur Finanztransfers im Kontext von Schäden und Verlusten, sondern auch die Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Reduzierung ihrer Emissionen, etwa durch die gezielte Förderung erneuerbarer Energien. Bereits mit der Unterzeichnung der Klimarahmenkonvention haben sich die reicheren Staaten verpflichtet, ärmere Länder finanziell beim Kampf gegen den Klimawandel und der Anpassung an seine Folgen zu unterstützen. Dieses Prinzip wurde auch im Pariser Abkommen erneut festgehalten.

Finanztransfers im Bereich der Klimafinanzierung werden. Auf der COP18 in Doha (Katar) im Jahre 2012 wurde schließlich das »Climate Vulnerable Forum«, also die Runde der Klimaverletzlichen, gegründet.

DER »WELTKLIMARAT«

Weitere Informationen zu Schäden und Verlusten, aber auch zu anderen Auswirkungen des Klimawandels bereitet das *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), zu Deutsch oft lose übersetzt »Weltklimarat« genannt, in seinen Sachstandsberichten auf. Diese Berichte sollen Regierungen als wissenschaftliche Entscheidungsgrundlage dienen. Im Jahr 2022 stellte der Rat seinen 6. Sachstandsberichts vor. Er hält fest, dass die menschliche Zivilisation deutlich früher und stärker von Klimafolgen betroffen ist als anfangs erwartet. Auch die Folgen für Ökosysteme und Biodiversität sind gewaltig. Der Bericht stellt fest: Noch hat der Mensch Möglichkeiten zu handeln. Wenn der Klimawandel aber in der aktuellen Form voranschreitet, werden Kippunkte von Ökosystemen erreicht, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können.

DER WARSCHAU-MECHANISMUS UND DER FONDS ZU SCHÄDEN UND VERLUSTEN

Auf der COP19 im Jahr 2013 in Warschau führte das Thema Schäden und Verluste beinahe zu einem Scheitern der Verhandlungen. Vertreterinnen und Vertreter von Greenpeace, BUND, Oxfam und WWF verließen aus Protest frühzeitig die Konferenz. Doch am Ende erzielte die Konferenz als Ergebnis den Internationalen Mechanismus für Schäden und Verluste im Zusammenhang mit Auswirkungen des Klimawandels, kurz Warschau-Mechanismus. Er soll sowohl Extremwetterereignisse als auch schleichend eintretende Schäden und Verluste behandeln. Der Mechanismus richtet sich ausschließlich an Länder des Globalen Südens und wird von einem Exekutivkomitee geleitet, dem Staatenvertreterinnen und -vertreter angehören, und von den jährlichen Klimakonferenzen überwacht.

Ziel des Mechanismus ist es, die Umsetzung von Ansätzen im Umgang mit Verlusten und Schäden zu unterstützen. Dafür nimmt er drei Hauptaufgaben wahr: Erstens soll das Wissen und Verständnis im Risikomanagement der Schäden und Verluste vergrößert werden und die Auswirkungen des Klimawandels auf Gender untersucht werden. Darüber hinaus stellt der

Warschau-Mechanismus Informationen zu bewährten Praktiken, Herausforderungen und Erfahrungen im Bereich Loss and Damage bereit. Zweitens soll der Mechanismus Dialog, Koordination, Kohärenz und Synergien zwischen relevanten Akteuren stärken. Dabei soll er eine Führungsrolle einnehmen und alle Institutionen, Gremien und Initiativen zusammenbringen. Und drittens zielt der Warschau-Mechanismus darauf ab, konkrete Handlungen zu unterstützen, sei es durch Finanzierung, Technologie oder dem Aufbau von Kapazitäten. In diesem Rahmen kann er auch Informationen und Empfehlungen für Klimakonferenzen abgeben.

Im Pariser Klimaabkommen von 2015 konnten die Entwicklungsländer durchsetzen, dass anerkannt wird, dass Schäden und Verluste minimiert und bekämpft werden müssen. Gleichzeitig setzten die Industrieländer durch, dass ihnen keine rechtliche Haftungspflicht für Loss and Damage entsteht. Ein Jahr später, auf der COP22 in Marrakesch, konnten sich die Verhandlerinnen und Verhandler darauf einigen, wie die Industrieländer den Entwicklungsländern bis 2020 100 Milliarden Dollar jährlich zur Klimafinanzierung bereitzustellen. Dieses Ziel wurde von den Ländern des globalen Nordens 2020 jedoch verfehlt.

Die Einrichtung eines *Loss and Damage Fonds* auf der COP27 in Ägypten im Jahr 2022, die unter anderem von der deutschen Außenministerin Annalena Baerbock maßgeblich vorangetrieben wurde, wird von vielen Expertinnen und Experten als ein historischer Fortschritt betrachtet. Doch viele Details zur Ausgestaltung des Fonds blieben zunächst offen. Mit dem Fonds werden vor allem Industrieländer aufgefordert, Geld einzuzahlen. Es sind aber auch freiwillige Beiträge von Ländern möglich, die sich noch nicht als Industrieländer sehen, aber dennoch erhebliche Treibhausgasemissionen aufweisen. Letztendlich wird die Höhe der tatsächlich gezahlten Beiträge sowie die Effektivität der Auszahlung an vulnerable Länder über den Erfolg des Fonds entscheiden.

KLIMAWANDEL ALS QUERSCHNITT-AUFGABE FÜR DAS UN-SYSTEM

Auch jenseits der Klimaverhandlungen und der Arbeit des UN-Klimasekretariats ist der Klimawandel mittlerweile fest auf der Agenda vieler UN-Organisationen. UN-Generalsekretär Antonio Guterres hat den Klimawandel als die größte Herausforderung

unserer Zeit beschrieben – eine Herausforderung, die fast alle Lebensbereiche und auch fast alle Arbeitsgebiete der Vereinten Nationen betrifft. Daher ist der Klimawandel eine Querschnittsaufgabe, dem sich die Vereinten Nationen in vielfältiger Weise widmen.

Einige Beispiele:

» Die **Weltorganisation für Meteorologie** (WMO) koordiniert die internationale Zusammenarbeit zur Forschung zu Wetterveränderungen. Sie ermöglicht den länderübergreifenden Austausch von Wetterdaten, erhebt Temperaturwerte, anhand derer langfristige Klimaveränderungen abgelesen werden können, und unterstützt die Erarbeitung von Frühwarnsystemen, um Bevölkerungen vor Naturkatastrophen zu warnen.

» Sowohl das **Welternährungsprogramm** (WFP) als auch die **Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation der Vereinten Nationen** (FAO) unterstützen Menschen dabei, trotz der Folgen des Klimawandels Zugang zu einer sicheren Ernährung zu erhalten. Das WFP fokussiert sich dabei auf Nothilfe in Krisensituationen, während die FAO langfristige Projekte etwa zu einer nachhaltigeren Landwirtschaft fördert.

» Mit seinen Projekten versucht das **UN-Entwicklungsprogramm** (UNDP) die Lebensbedingungen von Menschen in ärmeren Regionen zu verbessern, beispielsweise durch eine Versorgung mit Wasser oder die Schaffung von wirtschaftlichen Möglichkeiten. Dabei setzt UNDP etwa auch auf die Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien oder Unterstützung beim Aufbau klimaresilienter Häuser oder Wasserversorgungen.

» Der Klimawandel trifft insbesondere jüngere Menschen. Das **Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen** (UNICEF) unterstreicht deshalb, dass der Klimawandel eine Krise der Kinderrechte ist und unterstützt Kinder und Familien, die durch den Klimawandel betroffen sind.

» Die **Weltgesundheitsorganisation** (WHO) muss sich in zunehmendem Maße damit auseinandersetzen, dass sich in Folge des Klimawandels neue Krankheiten verbreiten und mehr Menschen unter extrem hohen Temperaturen leiden. Sie sammelt wissenschaftliche Erkenntnisse zum Zusammenhang von

Gesundheit und Klimawandel, bildet medizinisches Personal weiter und unterstützt das Gesundheitssystem in besonders stark vom Klimawandel betroffenen Ländern durch Beratung oder medizinische Ausrüstung.

» Das **UN-Umweltprogramm** beschäftigt sich mit natürlichem Klimaschutz z. B. durch die Aufforstung von Wäldern, analysiert die negativen Auswirkungen des Klimawandels auf die Umwelt und die biologische Vielfalt und unterstützt Projekte, um diese zu reduzieren.

» Die Ungleichheit der Geschlechter wird durch den Klimawandel weiter verstärkt. Deshalb informiert **UN WOMEN** Frauen über die negativen Folgen des Klimawandels und was dagegen getan werden kann, um so gesellschaftliche Veränderungen anzustoßen. Denn Frauen sind besonders häufig Impulsgeberinnen für Projekte zum Klimaschutz und zu mehr Nachhaltigkeit.

» Durch den Klimawandel nimmt die Zahl der Naturkatastrophen weltweit zu. Wird ein Land von Stürmen oder Überschwemmungen getroffen, leistet das **Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten** (UNOCHA) gemeinsam mit anderen UN-Organisationen Unterstützung.



» Die **Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur** (UNESCO) fördert die Bildung für nachhaltige Entwicklung, welche sich auch mit dem Klimawandel befasst, und kümmert sich um den Schutz von Kulturgütern, die durch Klimaveränderungen zerstört zu werden drohen.

UN-Generalsekretär Antonio Guterres und die Klimaaktivistin Greta Thunberg unterhalten sich bei einer Pressekonferenz am UN-Standort in Genf.
Foto: UN Photo/Nikoleta Haffar

Auch die Hauptorgane der Vereinten Nationen wie die UN-Generalversammlung und der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) widmen sich regelmäßig den Auswirkungen des Klimawandels. Lange war es hingegen strittig, inwieweit der UN-Sicherheitsrat

sich mit den Folgen des Klimawandels befassen soll. Mittlerweile hat auch der Sicherheitsrat sich auf Initiative verschiedener Länder, darunter auch Deutschland, jedoch schon in mehreren Sondersitzungen mit den Gefahren des Klimawandels für die Sicherheit befasst und konkrete Verweise auf den Klimawandel in Resolutionen zu Konflikten in verschiedenen Weltregionen aufgenommen.

WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

Internet-Links

- Sechster Sachstandsbericht des Weltklimarats (IPCC): <https://www.de-ipcc.de/250.php>
- Text der Klimarahmenkonvention: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf>
- Text des Pariser Klimaabkommens: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/paris_abkommen_bf.pdf
- UN-Klimasekretariat (UNFCCC): <https://unfccc.int/>
- UN-Hochkommissar für Flüchtlinge: <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>
- Internationale Organisation für Migration: <https://www.iom.int/migration-environment-and-climate-change>

Weitere Informationen zu den Vereinten Nationen:
www.dgvn.de

Themenportale der DGVN
frieden-sichern.dgvn.de
menschenrechte-durchsetzen.dgvn.de
nachhaltig-entwickeln.dgvn.de

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V.
Zimmerstraße 26/27 | D-10969 Berlin
info@dgvn.de | www.dgvn.de

[f](#) dgvn.e.V [t](#) dgvn_de [i](#) dgvnev [v](#) DGVNeV

ISSN: 1614-5453 | Stand: Dezember 2022

Text: Timo Frahm
Redaktion: Oliver Hasenkamp, DGVN
Gestaltung: Cornelia Agel | Druck: Oktoberdruck

Klimaneutral gedruckt auf 100%-Recycling-Papier
Gefördert durch das Auswärtige Amt



Klimaneutral
Druckprodukt
ClimatePartner.com/53129-2212-1005



Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen braucht Sie als Mitglied.

Für Frieden.
Für Klimaschutz.
Für Menschenrechte.
Für nachhaltige Entwicklung.

www.dgvn.de/mitgliedschaft