

Dringender Handlungsbedarf:

§ 42 der Geschäftsordnung der UNFCCC-Konferenzen ist verantwortlich für die Ausbremsung eines effektiven Klimaschutzes



»... und können unsere Reise noch ein Weilchen fortsetzen!!«

Grafik: Gerhard Mester (Abdruck mit Genehmigung des Autors)

Stand: 6. Juli 2024

Horst.Emse@klimaneutral-handeln.de

154 Staaten haben 1992 beschlossen, eine durch menschlich verursachte Treibhausgase drohende Störung des Klimasystems zu verhindern und dies miteinander und gerecht untereinander zu organisieren. Inzwischen ist die Klimarahmenkonvention von 196 Staaten und der EU-Organisation mit unterschiedlichsten nationalen Gegebenheiten und Interessen ratifiziert worden. Damals müssen die Urheber des Vertrags erwartet haben, dass es gelingen werde, für den Weg zum Ziel trotz einer so großen Zahl von Vertragspartnern für alle gleichermaßen geltende Regelungen zur Umsetzung der Konvention zu vereinbaren.

Das ist aber 32 Jahre nach deren Verabschiedung noch immer nicht gelungen. Die Ursache dafür ist, dass die inzwischen 28 abgehaltenen, mit der Umsetzung beauftragten Weltklimakonferenzen in einer Konsensfalle gefangen sind: Alle Beschlüsse müssen einstimmig getroffen werden. Sobald zu erwarten war, dass wegen der besonderen Interessen eines oder mehrerer Staaten – nationaler oder internationaler Art – deren Zustimmung nicht zu erwarten war, wurde erst gar keine Beschlussvorlage vorgelegt.

Die Ursache für diesen Mangel liegt in einem durch die Konvention selbst verursachten Problem der Geschäftsordnung. Die mangelnde Effektivität aller bisherigen Bemühungen um das Ziel, die globale Erwärmung auf möglichst nicht mehr als +1,5 °C zu begrenzen, macht es dringend erforderlich, den Bremsklotz „Konsenspflicht“ so schnell wie möglich zu beseitigen.

Im Folgenden sollen das Problem und die Notwendigkeit, endlich Mehrheitsbeschlüsse zu ermöglichen, näher erläutert und ein Ausweg aufgezeigt werden.

1 Die Problematik

1.1 Das Grundproblem

1.2 Wie ist das möglich?

1.3 Die Folge: Ständiger Konflikt zwischen globalem und nationalem Interesse

1.4 Das unterschiedliche Ausmaß der nationalen CO₂-Emissionen

2 Die Konsequenz

2.1 Notwendige Beschlüsse

2.2 Raus aus der Konsensfalle

2.3 Was die Änderung der UNFCCC z.B. bewirken könnte

3 Schlussbemerkung

1 Die Problematik

1.1 Das Grundproblem: Interessenkonflikte

1992 wurde auf *UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro* von 154 Staaten die UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) beschlossen. Das oberste Ziel dieser Übereinkunft lautet: „... *die Stabilisierung der Treibhausgas-Konzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau ... erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird*“ (Art. 2). Die Konvention wurde inzwischen von 196 Ländern und der EU als Organisation ratifiziert.

2015 gelang den 197 Vertragspartnern mit dem Paris Agreement erstmals die Verständigung auf eine Präzisierung der sehr unkonkreten Formulierung des Kernziels der UN-Klimarahmenkonvention: Das Agreement sieht vor, die Erwärmung der erdnahen Atmosphäre auf **möglichst nur +1,5°C** zu begrenzen und **ab ca. 2050 klimaneutral** zu handeln (Art. 2a und 4,1).

Erst **2018** konnte der wissenschaftliche UN-Klimarat (IPCC) auf der Grundlage tausender Studien berechnen, was diese Konkretion aus physikalischer Sicht für das erforderliche politische Handeln bedeutet: Die atmosphärische CO₂-Konzentration darf ab dem Jahr x nur noch um jene bezifferbare Menge erhöht werden – **das ab dem Jahr x noch verfügbare globale CO₂-Budget** –, die mit dem gewählten Ziel maximal globaler Erwärmung wahrscheinlich kompatibel ist.

Spätestens seit dieser weltweit akzeptierten und seitdem schon mehrfach aktualisierten IPCC-Botschaft lautet das

Ziel aller Klimaschutzbemühungen notwendigerweise:

Um der Einhaltung des aktuellen globalen CO₂-Budgets willen schnellstmöglich den weiteren Anstieg der jährlichen CO₂-Emissionen stoppen und die Förderung und Nutzung fossiler Energieträger beenden.

Nur so kann die vereinbarte, hoffentlich noch tolerable, von allen UNFCCC-Vertragspartnern gewünschte Grenze globaler Erwärmung eingehalten werden. Umsetzbar ist diese Anforderung nur durch nationales Handeln.

Weil die Klimarahmenkonvention (in Art. 3,1) vorgibt, dass die notwendigen Klimaschutzmaßnahmen „*auf der Grundlage der Gerechtigkeit und entsprechend (der) gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ... jeweiligen Fähigkeiten (der Vertragspartner)*“ geschehen sollen, hätten sich nach 2018 die 197 Vertragspartner auf die Reduktion der jeweils eigenen CO₂-Emissionen gemäß diesem Maßstab verständigen müssen. Alle nationalen Reduktionspfade hätten nach 2018 so kalkuliert werden müssen, dass sie in größtmöglich gerechter Weise anteilig zur Einhaltung des zum 1,5°-Ziel gehörenden CO₂-Budgets beitragen. Das aber ist nicht geschehen.

Seit den 90er-Jahren gab es zwar Bemühungen, alle Länder für den Beschluss verbindlicher Reduktionen der national verursachten Treibhausgase, speziell der CO₂-Emissionen, zu gewinnen. Es ist den UNFCCC-Vertragspartnern aber **bis heute nicht gelungen**, dafür eine von ihnen allen akzeptierte Regelung zu beschließen – dies, obwohl alle Vertragspartner sowohl

die Kernziele der Klimarahmenkonvention, Artikel 2 und 3,1, als auch die vom IPCC veröffentlichten Angaben zum noch verfügbaren CO₂-Budget akzeptieren.

Die Folge mangelnder verbindlicher Details ist, dass bis jetzt die Grenze dieses CO₂-Budgets massiv missachtet und in wenigen Jahren bereits erreicht sein wird. Das wiederum bedeutet, dass ohne Steigerung der bisherigen globalen Reduktionsfortschritte die atmosphärische Treibhausgas- bzw. speziell CO₂-Konzentration schon sehr bald ¹ langfristig eine Höhe erreichen wird, die mit dem 1,5°-, inzwischen wahrscheinlich sogar mit einem 1,7°-Ziel, nicht mehr vereinbar ist. UN-Generalsekretär Guterres warnte 2022 vor der COP 27 deshalb: „Wir befinden uns auf der Autobahn in die Klimahölle und geben dabei Vollgas.“ Aber weder auf der COP 27 noch ein Jahr später in Dubai gab es entsprechend reagierende Beschlüsse.

Die Ursache dafür ist, dass die Vertragspartner sich von Anfang an nicht darauf verständigen konnten, Mehrheitsbeschlüsse zu ermöglichen. Obgleich es unter ihnen erhebliche Interessenkonflikte gibt, müssen bisher alle Entscheidungen im Konsens gefällt werden.

1.2 Wie ist das möglich?

Die Klimarahmenkonvention wurde von der in 1.1 genannten UN-Konferenz in Rio gleichsam als maßgebendes „Grundgesetz“ für künftige internationale Klimaschutzbemühungen beschlossen. Darin wurde für die Durchführung des Übereinkommens und für die in diesem Rahmen notwendigen Beschlussfassungen als neues UN-Organ die **Konferenz der UNFCCC-Vertragsparteien (COP)** eingesetzt. Die Aufgabe von deren ersten Tagung (COP 1) war es insbesondere, eine **Geschäftsordnung (GO)** für alle folgenden COPs zu beschließen. Gemäß UNFCCC-[Art. 7,2 k](#) musste die GO im Konsens, also einstimmig beschlossen werden. Der folgende UNFCCC-[Artikel 7,3](#) besagt ergänzend, dass in der GO *die Mehrheiten für bestimmte Beschlussfassungen* festgelegt werden können.

Bei der Beratung der COP 1 1995 in Bonn gab es hinsichtlich des Punktes „Beschlussfassung“ zwei nicht konsensfähige Positionen: Die weit überwiegende Mehrheit der Vertragspartner war dafür, dass künftige COP-Beschlüsse – sofern kein Einvernehmen erzielbar war – bei wichtigen Entscheidungen (von definierten Ausnahmen abgesehen) mit einer Dreiviertelmehrheit getroffen werden sollten. Das hätte der üblichen UN-Praxis entsprochen. Die Meinung einer Minderheit lautete, Beschlüsse der COP sollten nur im Konsens, also einstimmig getroffen werden können. Diese Position wurde insbesondere von Saudi Arabien und weiteren OPEC-Länder vertreten. Da es keine Einigung auf eine der beiden Alternativen gab, musste die Verabschiedung einer für künftige COPs gültigen Geschäftsordnung vertagt werden.

Der Dissens konnte bis auf den heutigen Tag nicht ausgeräumt werden. Wegen des UNFCCC-Artikels 7,2 k (nur einstimmiger Beschluss der GO) konnte geschäftsordnungsmäßig auch von den folgenden COPs kein Beschluss zur Abstimmungsmodalität verabschiedet werden. Für die Konferenzen der Vertragspartner sind bis heute verbindliche Beschlussfassungen nur im Konsens möglich.²

¹ Laut Daten vom [EU-Klimadienst Copernicus](#) lag im Juni 2024 die Erderwärmung bereits durchschnittlich zwölf Monate lang 1,5° Grad über dem vorindustriellen Niveau, also über dem 1,5°-Ziel.

² In der Version 2017 des UNFCCC-[Guide for Presiding Officers](#) ist die bis dahin geübte Praxis fixiert worden: „Aufgrund des anhaltenden Mangels an Konsens über die Annahme des Entwurfs einer Geschäftsordnung

Für die Notwendigkeit, das global noch verfügbare CO₂-Budget nicht zu überschreiten, ist es nicht möglich, die Zustimmung *aller* Vertragspartner zu verbindlichen Vorgaben von nationalen Emissionsreduzierungen zu erreichen, sobald es Gegenstimmen zu beabsichtigten entsprechenden Regelungen gibt. Das langjährige Bemühen vieler Länder um einvernehmliche Regelungen blieb erfolglos – zuletzt 2023 bei der COP 28 in Dubai:

Angesichts der Problematik der fossilen Energienutzung hatten dort mehr als 100 Staaten von der COP gefordert, zumindest den *Einstieg* in den baldigen Ausstieg aus der Förderung und Nutzung fossiler Energieträger für alle Partner zu beschließen. Der Vorschlag war aber nicht konsensfähig. Wegen des Widerstands einiger Länder, insbesondere von einflussreichen Förderländern fossiler Energieträger, wurde *stattdessen* im Dubaier Abschlussprotokoll nur vermerkt, dass „...eine umfassende, schnelle und nachhaltige Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Einklang mit den 1,5 °C-Zielen ... [u.a.] durch den Übergang von fossilen Brennstoffen in den Energiesystemen auf gerechte, geordnete und faire Weise und die Beschleunigung der Maßnahmen in diesem kritischen Jahrzehnt (nötig sei), um im Einklang mit der Wissenschaft bis 2050 den Netto-Nullpunkt zu erreichen“ (s. a.a.O., [Punkt 28 d](#)).

Auch wenn in diesen Worten vom „Einklang mit der Wissenschaft“ die Rede ist – angesichts der bereits erreichten atmosphärischen CO₂-Konzentration entspricht die Aussage *nicht* der zitierten Anforderung der Klimarahmenkonvention und deren wissenschaftlicher Konkretion, das aktuell noch offene globale CO₂-Budget nicht zu überziehen.

Die lasche Formulierung aus dem Dubaier Abschlussdokument (zitiertes Punkt 28d) zur Problematik der Nutzung und Förderung fossiler Stoffe ist nicht an wissenschaftlicher Notwendigkeit orientiert, sondern formal dem herrschenden Konsens-Prinzip bei den COPs geschuldet. Inhaltlich waren **Sonderinteressen** einiger Länder, insbesondere von Förderländern und -konzernen fossiler Energieträger, für das Scheitern des Antrags auf Abkehr von den fossilen Brennstoffen verantwortlich.

1.3 Die Folge: Ständiger Konflikt zwischen globalem und nationalem Interesse

Im Laufe der seit 1995 28 Konferenzen der Vertragspartner haben – wie in diesem Fall – immer wieder Länder etwas deutlich werden lassen. Für sie hatte/hat offenbar die

Wahrung individueller politischer und/oder wirtschaftlicher Interessen einen höheren Stellenwert als das mit der UNFCCC ratifizierte gemeinsame Ziel.

Und sie haben damit für alle verbindliche Regelungen für nationale Emissionsreduzierungen im Rahmen des noch verfügbaren globalen CO₂-Budgets abgeblockt. Dabei ist die laut der Konvention zu verhindernde *gefährliche anthropogene Störungen des Klimasystems* längst zu beobachten und sind die drohenden Folgen bekannt.

1997 war mit dem Beschluss des Kyoto-Protokolls ein guter Einstieg in die Umsetzung der Intention der UNFCCC gelungen. In Kyoto verpflichteten sich 39 Industrie- und Schwellenländer, ihre Treibhausgasemissionen innerhalb des Zeitraums 2008 bis 2012 in Höhe von 5 % (in CO₂-Äquivalenten) unter das Niveau von 1990 zu reduzieren. Die USA (1997 weltweit größter Treibhausgas-Emittent) gehörten zu den Unterzeichnern des Protokolls, haben

erfordert die Entscheidungsfindung in allen Angelegenheiten einen Konsens, mit Ausnahme der besonderen Fälle, in denen ... die Geschäftsordnung der konstituierten Organe die erforderlichen Stimmenmehrheiten festlegt“.

es aber nicht ratifiziert und sind 2001 aus ihm ausgetreten. Kanada stieg 2011 aus – mit der Begründung, dass das Kyoto-Protokoll ohne Mitwirkung der USA und (des sowieso nicht beteiligten Chinas), den beiden in absoluter Menge größten Emittenten, nicht funktionieren könne.

Alle Bemühungen vor und nach dem erfolgreichen Ende der ersten Verpflichtungsphase des Kyoto-Vertrags, derlei verbindliche Emissionsreduktionen für alle UNFCCC-Vertragspartner zu vereinbaren, scheiterten aber. Es war unmöglich, dafür die nötigen Einigungen zu erreichen. Auf den in diesem Sinne letzten Versuch der COP20 (Lima, 2014) folgte 2015 die in 1.1 genannte COP21 mit dem *Paris Agreement (PA)*. Diese Übereinkunft ist *die erste von allen UNFCCC-Vertragspartnern einstimmig angenommene Vereinbarung mit Gültigkeit für alle*. Sie konnte aber nur deshalb verabschiedet werden, weil in ihr auf jegliche substanzielle Regulierung verzichtet wurde. Stattdessen setzte man ausschließlich auf das Freiwilligkeitsprinzip selbstverantworteter nationaler Beiträge. Ergänzend wurde ohne ausdrückliche Begründung empfohlen, ab 2050 klimaneutral zu handeln. Verbindlich vereinbart wurde nur ein Regelwerk zur Abgabe von freiwilligen Versprechungen nationaler Emissionsreduktionen und deren Überprüfung (Pledge and Review).

2023 wurde – wie im Agreement vorgesehen – geprüft, zu welchem Ergebnis die nationalen Reduktionsversprechungen bis 2030 voraussichtlich führen werden. Die Auswertung brachte ein klares Ergebnis: Wenn nicht sehr schnell die Emissionsminderungen über die bisherigen Versprechungen hinaus intensiv verstärkt werden, werden ab 2031 bis zur erforderlichen Netto-Null-Emission in *allen* Ländern nur noch etwa 70 (60–80) ³ Gt CO₂ emittierbar sein (s. im entsprechenden [UN-Report, Punkt 152](#)). Das wäre der verbleibende Rest eines ab 2020 gültigen 500 Mrd. t-CO₂-Budgets für das 1,5°-Ziel bei einer Erfolgchance von 50 % (s. [IPCC 2021](#), dort Punkt B.1.3). Dem Ergebnis eines 2023 in einer [Copernicus-Studie](#) veröffentlichten Updates zu den IPCC-Daten zufolge müsste die Höhe jenes Budgets auf 450 Mrd. t reduziert werden, von denen bis 2023 schon rd. 150 Mrd. emittiert wurden. Mit einer Emission von 500 Mrd. t ab 2020 wäre das 1,5°-Ziel demnach nur noch mit 17 % ⁴ Wahrscheinlichkeit erreichbar.

Noch drei Sätze zur Auswertung der nationalen CO₂-Reduzierungsversprechungen (NDCs): Laut deren Ergebnis haben nur 37 % der Meldungen absolute Emiss.-Reduktionsziele im Bereich von 7,2 bis 88,0 % gemeldet. 46 % der Meldungen enthielten relative Ziele, um bis zu einem bestimmten Zieljahr CO₂-Emissionen im Ausmaß von 5 bis 100 % unter das „Business-as-usual“-Niveau zu reduzieren. 17 % der Länder meldeten keine konkreten Minderungsziele.

Es ist folglich sinnvoll, näher anzuschauen, in welchem Ausmaß die einzelnen 196 Länder an der Verursachung von CO₂-Emissionen beteiligt sind. Das soll im nächsten Schritt geschehen.

1.4 Das unterschiedliche Ausmaß der nationalen CO₂-Emissionen

Die folgende Grafik 1 verdeutlicht durch eine Hochrechnung bis 2050, ausgehend vom Stand 2023, wie groß der Unterschied unter den 196 UNFCCC Vertragsländern hinsichtlich ihrer CO₂-Emissionsniveaus ist. Die Grafik habe ich durch wenige zusätzliche Informationen ergänzt. Der Unterschied ist sowohl in den absoluten Mengen als auch relativ durch das

³ Das entspricht in etwa der doppelten globalen CO₂-Emissionsmenge aus 2023

⁴ Vgl. die in Anmerkung 1 vermerkte reale Entwicklung.

Merkmal der nationalen jährlichen Pro-Kopf-Emission begründet. Zur besseren Übersichtlichkeit sind die Länderwerte in drei Gruppen zusammengefasst.

Der Berechnung der Werte für diese Grafik liegen folgende Annahmen zugrunde:

- 1) Es soll um die Einhaltung eines ab 2020 gültigen *globalen* CO₂-Budgets in Höhe von 500 Mrd. t gehen, um so die globale Erwärmung bei 1,5 °C (50% -Chance) zu stoppen. Das war die Grundorientierung bei der COP in Dubai.
- 2) In der Berechnungsgrundlage sind von allen Vertragsländern die Zahlen der Landesbevölkerung aus 2021 und die IST-Werte ihrer jeweiligen jährlichen CO₂-Emissionen aus 2020-2023 notiert worden. Da mir noch nicht alle Ergebnisse für das Jahr 2023 vorliegen, ist für dieses Jahr für alle Länder der um 1,1 % erhöhte Wert aus 2022 als IST für 2023 angenommen worden. Für die Jahre 2024-2050 sind für (fast) alle Länder die Jahresemissionen in der Weise hochgerechnet, dass jeweils ab 2024 bis 2050 die jährlich neue Emissionsmenge gegenüber dem Vorjahr um ein 27stel der Emission aus 2023 reduziert wurde, sodass 2050 die Netto-Null-Emission erreicht wird.
- 3) Berücksichtigt wurde, dass China⁵ für sich eine bedeutsame Ausnahme in Anspruch nimmt. Das Land will einem Regierungsplan entsprechend den Höhepunkt seiner CO₂-Jahresemissionen erst in 2030 erreichen und eigene Klimaneutralität erst 2060. Aus diesem Grund ist für China bis 2030 eine jährliche Steigerung um 1,1 % des Wertes von 2023 kalkuliert worden, ab 2031 dann lineare Reduktion durch jährliche Minderung um ein 30stel der Jahresemission von 2030 bis zur Netto-Null-Emission in 2060.
- 4) Für die EU-Länder ist das verschärfte Gesamtziel der EU berücksichtigt worden.
- 5) Das globale Budget ist im Verhältnis der beteiligten Landesbevölkerungen zur Weltbevölkerung in 196 anteilige *nationale* CO₂-Budgets aufgeteilt worden.
- 6) Jedes Land ist für die Einhaltung des globalen CO₂-Budgets in Höhe seines nationalen Budgets zuständig.
- 7) Jeweils ab Erreichen der Grenze des nationalen CO₂-Budgets, spätestens ab 2050/China 2060, ist klimaneutrales Handeln Pflicht.
- 8) Alle Länder – außer *China* – reduzieren ihre jährlichen Emissionen ab 2024 linear um ein 27stel ihrer Jahresemission von 2023 bis zur Netto-Null-Emission in 2050.

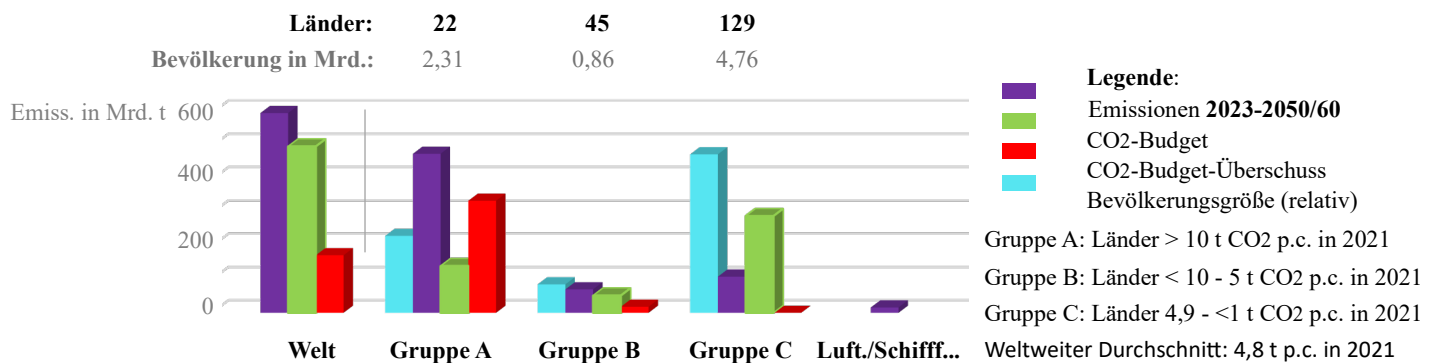
Die Auflistung der Länder wurde in abnehmender Reihenfolge der Höhe ihrer jeweiligen Pro-Kopf-Emission im Jahr 2021 sortiert. Anschließend sind drei Ländergruppen gebildet worden:

- Gruppe A enthält 22 Länder, die 2021 mehr als rd. 10 t CO₂ pro Kopf (p.c.) emittierten und/oder bedeutende Förderländer fossiler Energieträger sind.
- Gruppe B enthält 45 Länder, die 2021 10 bis rd. 5 t CO₂ p.c. emittierten und zum Teil auch Förderländer fossiler Energieträger sind.
- Gruppe C enthält 129 Länder, die 2021 4,9 bis <1 t CO₂ emittiert haben.

⁵ China (A) ist von Anfang an Mitglied der Klimarahmenkonvention. CO₂-Emission in Mrd. t 1992: 2,5 Mrd.t, in '23: 12,7 Mrd. t., pro Kopf in '21: 8,9 t. USA (auch in A) in '92: rd. 5 Mrd. t, in '23: 4,9 Mrd. t; p.c. '21: 14,9 t

- Die von der internationalen Luft- und Schifffahrt verursachten Emissionen können wegen der internationalen Ladungen nicht einzelnen Ländern zugeordnet werden. Sie sind deshalb als eigenständiger Teil der globalen CO₂-Emission angezeigt.

Grafik 1 Prognose zur Chance, das Ziel **“max. +1,5 °C (50 %-Chance)“** noch zu erreichen
(lineare Reduktion des IST 2023 bis auf null in 2050 / China erst 2060)



Die gemeinsame Botschaft der dieser Grafik zugrunde liegenden Hochrechnung und des erwähnten Global Stocktakes lautet sehr klar: *Ohne massive Kursänderung* kann es nicht mehr gelingen, die Erwärmung auf 1,5 °C zu begrenzen. Den Konditionen der Hochrechnung zufolge würde bis 2050/60 das zu dem 1,5°-Ziel mit 50 % Erfolgswahrscheinlichkeit das entsprechende globale CO₂-Budget (500.000 Mrd. t) um rd. 35 % (172.Mrd. t) überschritten werden – dies bei der völlig unrealistischen Annahme, alle Länder würden 2024 mit der linearen Reduzierung der Jahresemissionen beginnen.

Sogar die Erwartung, die Erwärmung bei 1,7 °C mit max. 500 Mrd. t stoppen zu können, ist utopisch. Solange dank des Konsensprinzips schon ein einziges Vertragsland bei anstehenden Entscheidungen seine wirtschaftlichen oder sonstigen Interessen höher stellt als das unabweisbar erstrangige UNFCCC-Interesse, „eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems durch die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre zu erreichen“ – so lange werden alle verbindlichen COP-Beschlüsse zur Regelung gesteuerter und kontrollierbarer Reduktionsbemühungen im Rahmen des globalen CO₂-Budgets blockiert werden.

Die Gruppenbildung beim Aufbau der Grafik auf der Basis abgestufter nationaler Pro-Kopf-Beteiligungen macht deutlich, wie ungesteuert und ungerecht das Emissionsgeschehen wegen der unverbindlichen Vorgaben verläuft: Die große rote Säule insbesondere der Gruppe A und die kleine rote Säule der Gruppe B spiegeln sich in der roten Säule der globalen Budgetüberschreitung nur deshalb mit ca. dem halben Wert, weil die Gruppe C bisher und laut Annahme der Prognose ihre nationalen CO₂-Budgets – zumeist historisch bedingt – nur zu rund 35 % ausschöpft. Obgleich allein die 22 A-Länder laut Hochrechnung und der genannten Konditionen die Summe ihrer *nationalen* CO₂-Budgets um 125 % überziehen würden, würde daher der *globale* Emissionsüberschuss, wie gesagt, nur rd. 35 Prozent betragen. Würden die 129 C-Länder ihre technische Entwicklung in großem Ausmaß mit Hilfe fossiler Energieträger im dem Umfang realisieren, der ihnen nach dem Pro-Kopf-Ansatz zusteht, würde das mit dem 1,5°-Ziel (50%) kompatible globale CO₂-Budget bis 2050/2060 um 195 % überschritten werden.

Die Schlussfolgerung aus dieser Erkenntnis kann meines Erachtens nur lauten:

Es muss ein Weg gefunden werden, um bei den Beschlussfassungen die Klimaschutzbemühungen aus der Fesselung durch das von den COPs praktizierte Konsensprinzip zu befreien.

2 Die Konsequenz

2.1 Notwendige Beschlüsse

Meines Erachtens sind folgende Beschlüsse unumgänglich und unverzüglich erforderlich:

Alle 197 UNFCCC-Vertragspartner müssen verpflichtet werden, gemeinsam und koordiniert das zum Ziel maximal tolerabler globaler Erwärmung gehörige, wissenschaftlich als aktuell gültig ermittelte globale CO₂-Budget **verbindlich einzuhalten**. Dazu muss folgender Rahmen vorgegeben werden:

- (1) Aus dem globalen CO₂-Budget müssen anteilige nationale CO₂-Budgets nach einem definierten Maßstab abgeleitet
- (2) Jedes Land muss auf der Grundlage entsprechender Berechnungen dafür sorgen, dass sein CO₂- Reduktionspfad so variabel gestaltet wird, dass es spätestens ab der Ausschöpfung seines CO₂-Budgets (zumindest netto) kein CO₂ mehr emittiert.
- (3) Falls ein Land dies für sich nicht allein schaffen kann, besteht die Möglichkeit, den zu engen Handlungsspielraum in der Weise zu erweitern, dass zwei oder mehrere Länder eine Zweckgemeinschaft bilden, um die Summe der jeweiligen Anforderungen im Rahmen ihrer addierten nationalen CO₂-Budgets zu erfüllen.
- (4) Für Überschreitungen nationaler CO₂-Budgets sind die zuständigen Ländern verantwortlich. Sie müssen noch näher zu bestimmende Kompensationsmaßnahmen veranlassen. Sofern ihnen das nicht gelingt, müssen sie sich zurechnen lassen, dass *sie*, dem Umfang ihrer Budgetüberschreitungen entsprechend, die Wahrscheinlichkeit reduzieren, das von allen beschlossene Ziel maximaler Erwärmung zu erreichen.
- (5) Alle Vertragspartner veröffentlichen jährlich zeitnah ihre Treibhausgasbilanzen.

Im nächsten Abschnitt wird ein Weg vorgeschlagen, um die Konsensfalle zu überwinden und diese Regelungen tatsächlich mit einer Dreiviertelmehrheit für alle verbindlich zu beschließen.

2.2 Raus aus der Konsensfalle

Der im Abschnitt 1.2 beschriebene Geburtsfehler bei der Organisation der internationalen Klimaschutzbemühungen durch die Konferenz der Vertragspartner (COPs) kann behoben werden durch die Verankerung der in 2.1 notierten Regelungen direkt im „Grundgesetz“ der internationalen Klimaschutzbemühungen, also in der Klimarahmenkonvention.

Möglich macht das [Artikel 15](#) der Konvention. Für die Umsetzung eines entsprechenden Antrags kann gemäß Artikel [Art. 7,5](#) schnell eine außerordentliche COP einberufen werden. Die angesprochenen Passagen aus der UNFCCC lauten:

Art. 15: (1) Jede Vertragspartei kann Änderungen des Übereinkommens vorschlagen.

(2) Änderungen des Übereinkommens werden auf einer ordentlichen Tagung der Konferenz der Vertragsparteien beschlossen. Der Wortlaut einer vorgeschlagenen Änderung des Übereinkommens wird den Vertragsparteien mindestens sechs Monate vor der Sitzung, auf der die Änderung zur Beschlussfassung vorgeschlagen wird, vom Sekretariat übermittelt. Das Sekretariat übermittelt vorgeschlagene Änderungen auch den Unterzeichnern des Übereinkommens und zur Kenntnisnahme dem Verwahrer.

*(3) Die Vertragsparteien bemühen sich nach Kräften um eine Einigung durch Konsens über eine vorgeschlagene Änderung des Übereinkommens. Sind alle Bemühungen um einen Konsens erschöpft und wird keine Einigung erzielt, so wird **als letztes Mittel die Änderung mit Dreiviertelmehrheit** der auf der Sitzung anwesenden und abstimmenden Vertragsparteien beschlossen. Die beschlossene Änderung wird vom Sekretariat dem Verwahrer übermittelt, der sie an alle Vertragsparteien zur Annahme weiterleitet.*

Art. 7,5: Außerordentliche Tagungen der Konferenz der Vertragsparteien finden statt, wenn es die Konferenz für notwendig erachtet oder eine Vertragspartei schriftlich beantragt, sofern dieser Antrag innerhalb von sechs Monaten nach seiner Übermittlung durch das Sekretariat von mindestens einem Drittel der Vertragsparteien unterstützt wird.

Falls für die Verabschiedung des vorgeschlagenen Änderungsantrags zur UNFCCC ein Konsens nicht zu erreichen ist, **genügt ein Beschluss mit Dreiviertelmehrheit.**

Dass zumindest *ein* Land gewonnen werden könnte, den notwendigen Änderungsantrag zu stellen, sollte kein Problem sein: Wahrscheinlich wären neben vielen Ländern des globalen Südens vor allem Papua Neuguinea und Mexiko dazu bereit. Beide legten 2011 der COP17 in Durban gemeinsam einen [Vorschlag](#) mit tendenziell ähnlicher Absicht vor. Zum einen sollten aus dem oben in Abschnitt 1.2 erwähnten UNFCCC [Artikel 7, 2 k](#) die Worte „Geschäftsordnung und“ gestrichen werden, sodass es dort nur noch heißt „(die COP) beschließt im Konsens Finanzregeln für sich und ihre Nebenorgane ...“. Zum anderen sollten aus dem ersten Satz von Art. 7,3 („Die COP beschließt auf ihrer ersten Tagung ...“) die Worte „auf ihrer ersten Tagung“ entfernt und zudem festgelegt werden, dass die COP ihre Geschäftsordnung ohne die Vorgabe „im Konsens“ beschließt und dass die Entscheidungsverfahren der COP „bestimmte Mehrheiten“ umfassen sollten, „die für die Annahme bestimmter Entscheidungen erforderlich sind“. ... Dem Vorschlag erging es wie dem gesamten Geschäftsordnungsproblem; er wurde mit der Notiz *held in abeyance*, „in der Schwebe gehalten“ versehen – erneut in Dubai („kein Beschluss zu [Agenda-Punkt 14b](#)“).

Die für eine Dreiviertelmehrheit erforderliche Anzahl von 148 Ja-Stimmen zur Änderung der UNFCCC wäre gegeben, sofern aus der in Tabelle 4 genannten Gruppe C (131 Länder, alle bisher ohne Budgetüberschreitung) wenigstens 120 und aus der Gruppe B (moderate Überziehung) zumindest die EU als Organisation *und* deren 27 Mitglieder für den Änderungsantrag stimmen würden.

Um so schnell wie nur möglich die globalen Bemühungen um die Dekarbonisierung auf den richtigen Weg zu bringen, sollte versucht werden, baldmöglichst eine *außerordentliche* Konferenz der Vertragspartner gemäß UNFCCC-[Artikel 15](#) (betr. UNFCCC-Änderung) zusammenkommen zu lassen.

Falls bei jener Konferenz zur Änderung kein Konsens erreichbar ist, wird sie „mit mindestens einer Dreiviertelmehrheit der auf der Sitzung anwesenden und abstimmenden Vertragsparteien beschlossen“ UNFCCC (Artikel 15). Für die Vertragsparteien tritt die Änderung gemäß Art.15,4 u.5 „am neunzigsten Tag nach dem Zeitpunkt in Kraft, zu dem Annahmearkunden von mindestens drei Vierteln der Vertragsparteien des Übereinkommens beim Verwahrer eingegangen sind.“

Mit der Verankerung des Budget-Ansatzes in der Konvention können zwar Länder – ob sie die Änderung angenommen haben oder nicht - noch immer nicht daran gehindert werden, ihr eigenes CO₂-Budget zu missachten. Aber dann wird es möglich sein, klipp und klar die verantwortlichen Regierungen für die Überschreitung des globalen CO₂-Budgets zu benennen und in breiter Öffentlichkeit anzuprangern. Es bleibt zu hoffen, dass dies in jenen Ländern einen wirksamen inländischen Protest gegen die Missachtung der internationalen Solidarität in Sachen Klimaschutz mobilisieren kann. Dieser Effekt wird durch die Pflicht zur Veröffentlichung der nationalen Treibhausgasbilanzen (Punkt 5 im Abschnitt 2.1) verstärkt werden.

2.3 Was die Änderung der UNFCCC z.B. bewirken könnte

Die zwei großen Vorteile der Implementierung des Budget-Ansatzes sind zum einen, dass damit für alle Vertragspartner klare Basisziele für deren Klimaschutzbemühungen formuliert sind. Die entsprechenden Anforderungen an jedes Land sind wissenschaftlich fundiert und werden (im besten Fall) von allen ratifiziert. Sie sind eindeutig bezifferbar und deren Beachtung ist zeitnah kontrollierbar. Den Weg zur Einhaltung des eigenen CO₂-Budgets kann jedes Land eigenverantwortlich regulieren. Man kann alternative Reduktionspfade diskutieren.

Zum anderen: Falls Länder ihre CO₂-Emissionen nicht schnell genug Richtung Null reduzieren können, ermöglicht ihnen dieser Rahmen, Verhandlungen und Absprachen mit anderen Ländern zu treffen, um ihren Überschuss in einem oder mehreren von deren Budgets verrechnen zu können – sofern letztere ihr eigenes Budget sonst nicht ausschöpfen würden.

Abschließend soll die Abfolge von vier Grafiken – Wiederholung der ersten und drei weitere – deutlich machen, dass dank des Budget-Ansatzes unterschiedliche Zielvorstellungen zur Höhe der anzustrebenden maximalen globalen Erwärmung und der entsprechend noch nutzbaren globalen CO₂-Budgets im Rahmen dieses Ansatzes sehr gut im Voraus kalkulierbar sind.

Zuvor aber muss noch etwas zu den „jeweiligen Fähigkeiten“ der UNFCCC-Vertragspartner hinsichtlich des Ziels der Klimarahmenkonvention ([Art. 3,1](#)) gesagt werden, gemeinsam und schnellstmöglich die schon begonnene globale Erwärmung zu stoppen. Denn Grafik 1 auf S. 5 hatte visualisiert, dass die Ländergruppe A (17 % von 196 Ländern mit 30 % der Weltbevölkerung) aktuell und der Hochrechnung zufolge in auffallend hohem Ausmaß für die globalen CO₂-Emissionen verantwortlich ist: voraussichtlicher Budget-Überschuss bis 2050/2060 bei Gruppe A: rd.488 Mrd.t, bei Gruppe B: rd. 70 Mrd. t.

Eine Ursache dafür liegt, wie im Kontext der Grafik 1 schon beschrieben, in den besonders hohen Pro-Kopf-Emissionsraten der A-Länder. Bei einer weitergehenden Analyse charakteristischer Merkmale der Länder zeigt sich, dass 14 der 22 Länder der Gruppe A zudem Förderländer fossiler Energieträger sind. Sie stehen im entsprechenden internationalen Ranking zumeist auf den ersten Plätzen. Daraus muss man wohl schließen, dass sie ein hohes wirtschaftliches Interesse an der Erhaltung dieser Einnahmequelle haben. Das ist jedoch mit dem Klimaschutzziel nicht vereinbar. Bei China (Platz 1 bei der Kohle-Förderung, 4 bei Erdgas,

6 bei Erdöl) kommt noch die Absicht hinzu, bis 2030 seine CO₂-Emissionen durchaus noch weiter zu steigern und – als einziges Land – als Zieldatum für nationales klimaneutrales Handeln erst 2060 zu wählen. Ein baldiger Ausstieg aus der Förderung fossiler Energieträger müsste die Emissionsmengen der A-Länder deutlich unter das Niveau bei linearer Reduktion bis zur Netto-Null-Emission bis 2050 absenken.

Zu den vier Grafiken auf Seite 12:

Der **Grafik 2** ist – wie die auf S. 5 schon kommentierten **Grafik 1** – an dem Ziel orientiert, die Marke „**max. +1,5 °C**“ (wenigstens **50%** Erfolgsaussicht) und das entsprechende globale **500 Mrd. t** CO₂-Budget ab 2021 ([IPCC](#) von 2021) einzuhalten. Der Berechnung liegt zunächst jene zur Grafik 1 zugrunde. Darin wurden aber folgende Veränderungen vorgenommen: Wegen der in Gruppe A besonders hohen Pro-Kopf-Emissionen von CO₂ und des unausweichlich nahenden Endes des Abbaus und der Nutzung der „fossilen“ Energie wird unterstellt, dass die **A-Länder** ihre Klimaneutralität **schon 2045** werden erreichen können. Dieses Ziel gilt bei folgender Annahme auch für China: Dies Land steigert seine Emissionen bis 2030 und senkt sie zum Ausgleich ab 2031 um 7,1 % der Jahresemission von 2030. Die Reduktionsrate der übrigen A-Länder würde dagegen nur 4,9 % der Jahresemission von 2023 betragen.

Für **Grafik 3** lautet die Vorgabe: „**Max. +1,7 °C**“ bei wenigstens **67 %** Erfolgsaussicht und ein globales ab 2023 CO₂-Budget in Höhe von **600 Mrd.t** gemäß [IPCC-Update](#) von 2023 (noch inoffiziell). Klimaneutralität **ab 2050/2060** entsprechend den Ausführungen zu Grafik 1.

■ Emissionen ■ CO₂-Budget ■ Budget-Überschuss ■ nicht genutzt ■ Bevölkerung (relativ)

Ziel: **1,5 °C**; CO₂-Budget: **500 Mrd. t**; Klimaneutralität spätestens ab **2050**

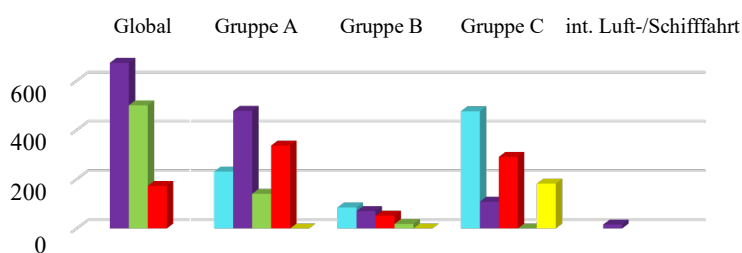


Diagramm 1

[Alle Summen Diagramme 1 - 4](#)
[Hochrechnung 1](#) gemäß
 IPCC-CO₂-Budget ab 2021 (50%)

Ziel: **1,5 °C**; CO₂-Budget: **500 Mrd. t**; Klimaneutralität spätestens ab **2050/China: 2060**

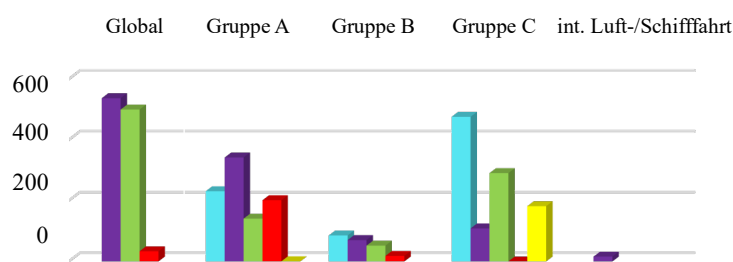


Diagramm 2

[Alle Summen Diagramme 1 - 4](#)
[Hochrechnung 2](#) gemäß
 IPCC-CO₂-Budget ab 2021 (50%)

Ziel: **1,7 °C**; CO₂-Budget: **600 Mrd. t**; Klimaneutralität spätestens ab **2050/China: 2060**

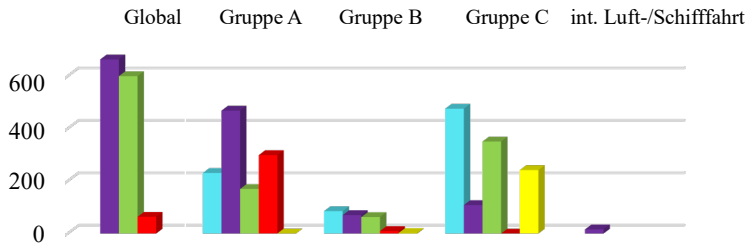


Diagramm 3

[Alle Summen Diagramme 1 - 4](#)

[Hochrechnung 3](#) gemäß IPCC-Copernicus-Update ab 2023

Ziel: **1,7 °C**; CO₂-Budget: **600 Mrd. t**; Klimaneutralität **Gr. A (ohne China)**, spätestens ab **2045**, alle anderen: **2050**

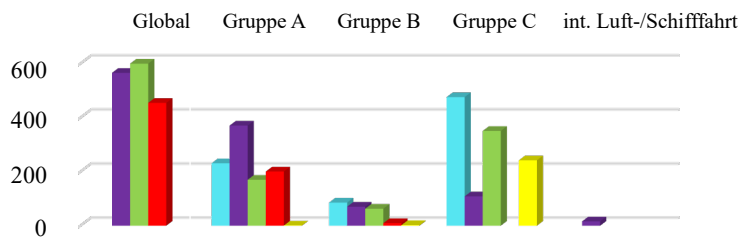


Diagramm 4

[Alle Summen Diagramme 1 - 4](#)

[Hochrechnung 4](#) gemäß IPCC-Copernicus-Update ab 2023

Bei **Grafik 4** ist die Grundannahme wie bei Grafik 3 „**max. +1,7 °C**“ und ein ab 2023 verfügbares CO₂-Budget in Höhe von **600 Mrd. t**. **Aber** für die Länder der **Gruppe A** ist – wie bei Grafik 2 – angenommen, dass sie mit Ausnahme von China ihre Klimaneutralität **2045** erreichen, während für **alle anderen (incl. China)** erst ab **2050** Klimaneutralität Pflicht ist.

Die **Auswertung** dieser Alternativen zeigt:

Wenn die bei der Grafik 2 unterstellte Regelung von allen UNFCCC-Vertragspartnern akzeptiert würde, wäre das 1,5°-Ziel mit einer Wahrscheinlichkeit von 50 % *theoretisch* noch bedingt erreichbar: Der Emissionsüberschuss der A-Länder müsste durch Kooperation mit Ländern der Gruppe C zu kompensieren werden, sofern diese Anteile ihres CO₂-Budgets abtreten würden. Allerdings bleibt die große Frage, wie schnell alle Länder mit der angenommenen linearen Reduzierung ihrer Emissionen beginnen werden bzw. können. Zudem lässt die aktuell global zunehmende Herausforderung durch zahlreiche sonstige große Probleme kaum erwarten, dass die notwendige Ambition für dieses Ziel zu mobilisieren sein wird. Die Überschreitung des mit dem 1,5°-Ziel kompatiblen globalen CO₂-Budgets würde indes nichts anderes bedeuten, als dass man trotz massiven Engagements vieler am Ende nur das 1,7°-Ziel erreicht oder gar mehr oder weniger deutlich überschreitet.

Mir scheint es allerdings sinnvoller zu sein, dass sich die UNFCCC-Vertragspartner darüber verständigen, mit aller Kraft das Budget für das **1,7°-Ziel** einzuhalten. Es ist m. E. sinnvoller, weil das dann ab 2023 noch verfügbare globale CO₂-Budget – das öffentlich kommuniziert werden muss (!) – um 100 Mrd. t höher und die Zielerreichung realistischer ist. Das dürfte die Bereitschaft der Vertragspartner erhöhen, den CO₂-Budgetansatz mit dem 1,7°-Ziel in der Klimarahmenkonvention zu verankern. Eine Entscheidung für die eine oder andere Variante wird man nur aufgrund klarer Grundorientierung finden können, wie sie der Budgetansatz liefern kann.

3 Schlussbemerkung

Dieser **Budgetansatz** ist nicht meine „Erfindung“. Er wurde in den 90er Jahren erstmals vom WBGU (*Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltänderungen*) auf der noch unsicheren wissenschaftlichen Grundinformation entwickelt, dass von 2010 bis 2050 wahrscheinlich nicht mehr als 750 Mrd. t CO₂ emittiert werden dürften, um die 2°-Marke nicht zu überschreiten. Das WBGU-Konzept wurde 2009 der COP 15 in Kopenhagen in Form des Sondergutachtens [Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz](#) vorgelegt. Es fand dort aber keine hinreichende Zustimmung. Wegen der fehlenden Möglichkeit von Mehrheitsbeschlüssen ließ der WBGU seinen Vorschlag im Vorfeld der Klimakonferenzen in Lima und Paris fallen und unterstützte stattdessen die neu aufgekommene Idee des Pledge-and-Review-Ansatzes. Die Begründung lautete 2014: *„Eine konkrete Operationalisierung des Budgetansatzes im Sinne des WBGU, d. h. eine ProKopfAufteilung des Budgets auf die Staaten, scheint vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Situation der multilateralen Prozesse in den Klimaverhandlungen keine hinreichende Unterstützung zu finden. Der WBGU hält jedoch weiterhin die normativen Grundlagen des Budgetansatzes, das heißt das Vorsorge-, Gleichheits- und Verursacherprinzip, für einen wichtigen Orientierungsrahmen“*; s. [Klimaschutz als Weltbürgerbewegung](#), S. 60, Kasten 2.3.1.

Spätestens der Global Stocktake 2023 hat gezeigt: *Ohne* die Implementierung eines geordneten Verfahrens mit klaren Verpflichtungen in der Art des beschriebenen Budgetansatzes wird es nicht gelingen, das zu einem gewählten Ziel maximaler globaler Erwärmung gehörende globale CO₂-Budget einzuhalten. Aber *mit* einem verbindlich vereinbarten globalen CO₂-Budget und der den Vertragspartnern anteilig zugeordneten Verantwortung dafür, es einzuhalten, sollte es gelingen, die oberste Priorität des globalen Klimaschutzinteresses gegenüber sonstigen nationalen Interessen so gut wie möglich abzusichern.

Horst Emse

www.klimaneutral-handeln.de
horst.emse@klimaneutral-handeln.de