

Gender, Klima & Recht

Aktivitäten auf UN-Ebene: Die Ergebnisse der Weltklimakonferenz COP29 in Baku mit genderspezifischem Blick in die Zukunft

Kathrin Otto

Mitglied der djB-Kommission Europa- und Völkerrecht

Auswirkungen eines veränderten Klimas zeigen sich weltweit, in allen Ländern, auf allen Kontinenten. In Deutschland und international, etwa durch Starkregen 2024 in Spanien. Hier ist die Zahl von deutlich mehr als 200 Todesopfern bekannt.¹

Eigentlich sollte die Staatengemeinschaft größtes Interesse daran haben, den Klimawandel und seine Folgen so weit wie möglich zu begrenzen, derartige Situationen mit all ihren Auswirkungen und Schäden in Milliardenhöhe zu verhindern.

Eigentlich – denn Schadensbegrenzung bedeutet vor allem Senkung der Treibhausgasemissionen. Und der stehen andere Notwendigkeiten und Interessen entgegen, oft als vermeintlicher Gegensatz gesehen: Versorgung einer wachsenden Erdbevölkerung, wirtschaftliche Entwicklung, begrenzte Möglichkeiten für eine zügige Umstellung auf erneuerbare Energien. Dazu Regierungen von Ländern, die über fossile Rohstoffe verfügen und diese oft zu gern zu Geld zu machen möchten. Ein Spannungsfeld, weltweit betrachtet aktuell mit der Waagschale in Richtung Realisierung rein wirtschaftlicher Interessen.

Kein einfaches Setting für die Weltklimakonferenz 2024 in Baku, Aserbaidschan, bei der sich zum insgesamt 29. Mal die Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UN²), die sogenannte „Conference of the Parties“ (COP), trafen. Die Ergebnisse der Konferenz sind umstritten. Die öffentliche Bewertung in Deutschland ist von Ernüchterung geprägt.³ Aber wie war das noch mal mit dem Weg dorthin? Und spielen Gender-Aspekte denn wirklich so gar keine Rolle?

I Einführung in den Stand des Klimaschutzes auf UN-Ebene

Zu Beginn sollen einige Meilensteine des Klimaschutzes skizziert werden:

1972/1992 UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung

Die Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro 1992 gilt als Meilenstein für die Integration von Umwelt- und Entwicklungsbestrebungen und war seit 1972 (Stockholm) die erste größere internationale Konferenz, die Umweltfragen in einem globalen Rahmen diskutierte. 130 Staatsoberhäupter, tausende Teilnehmende an der Konferenz und Journalist*innen bewirkten, dass die Weltöffentlichkeit wie nie zuvor das Thema „nachhaltige Entwicklung“ wahrgenommen hat.⁴

1994 UN-Klimarahmenkonvention

Am 21. März 1994 trat auf völkerrechtlicher Ebene die Klimarahmenkonvention der UN (engl. UNFCCC United Nations Framework Convention on Climate Change) in Kraft. Die 198 Länder, die das Übereinkommen bis heute ratifiziert haben, werden als Vertragsparteien (engl. Parties) des Übereinkommens bezeichnet. Oberstes Ziel der Klimarahmenkonvention ist es, „gefährliche“ Eingriffe des Menschen in das Klimasystem zu verhindern und Treibhausgaskonzentrationen „auf einem Niveau zu stabilisieren, das gefährliche anthropogene (vom Menschen verursachte) Eingriffe in das Klimasystem verhindert“.⁵ In jährlichen Vertragsstaatenkonferenzen (engl. Conferences of the Parties COPs) wird dies verhandelt. Dass die Umsetzung der Klimarahmenkonvention unterstützende UNFCCC-Sekretariat zog 1996 von Genf nach Bonn um.⁶

Von der Wissenschaft werden die COPs von Anbeginn an eng begleitet.⁷

1997 Kyoto-Protokoll

1997, bei der COP3 in Kyoto, einigte sich die Weltgemeinschaft auf die Annahme des Protokolls von Kyoto als Zusatzprotokoll zur Ausgestaltung der Klimarahmenkonvention.

Es dauerte bis zum 16. Februar 2005 bis 55 Staaten das Protokoll ratifiziert hatten und es in Kraft treten konnte. Damit wurden erstmals völkerrechtlich verbindliche Begrenzungen für den Ausstoß bestimmter Treibhausgase in den Industrieländern festgelegt.

- 1 Extreme Unwetter im Jahresrückblick: so war das Jahr 2024 beim Wetter, wetter.de, online: <https://www.wetter.de/cms/extreme-unwetter-im-jahresrueckblick-so-war-das-jahr-2024-beim-wetter-5095382.html> (letzter Zugriff für alle Links: 05.01.2025).
- 2 Umweltbundesamt: Glossar, online: <https://www.umweltbundesamt.de/service/glossar/u?tag=UN#alphabar>
- 3 Bundeszentrale für politische Bildung (bpb): COP 29: Ergebnisse der Weltklimakonferenz in Baku, online: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/556173/cop29-ergebnisse-der-weltklimakonferenz-in-baku/>; Tagesschau (online): „Nicht nur ein Scheitern, sondern Betrug“, <https://www.tagesschau.de/ausland/baku-cop29-reaktionen-100.html>
- 4 Geschichte des UBA, 1992, online: <https://www.umweltbundesamt.de/geschichte-umweltschutz/1992#erdgipfel-in-rio>
- 5 UNFCCC: What is the United Nations Framework Convention on Climate Change? Online: <https://unfccc.int/process-and-meetings/what-is-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change>
- 6 UNFCCC: About the secretariat, online: <https://unfccc.int/about-us/about-the-secretariat>
- 7 WMO: State of the Climate 2024, Update for COP29, online: https://library.wmo.int/viewer/69075/download?file=State-Climate-2024-Update-COP29_en.pdf&type=pdf&navigator=1

In der ersten Verpflichtungsperiode des Protokolls (2008–2012) verpflichteten sich die im Anhang (Annex B) des Protokolls verzeichneten Industriestaaten, ihre Treibhausgasemissionen insgesamt um 5,2 Prozent gegenüber den Emissionen des Jahres 1990 zu senken.

Die USA lehnten 2001 die Ratifikation des Protokolls ab.⁸ Kanada gab am 13. Dezember 2011 seinen Ausstieg aus dem Abkommen bekannt.⁹

Es brauchte mehrjährige intensive Verhandlungsrunden, bis 2012 auf der 18. Vertragsstaatenkonferenz COP18 mit der Einigung auf eine zweite Verpflichtungsperiode (2013–2020) die Fortführung des Kyoto-Protokolls erreicht wurde. Allerdings waren dieses Mal neben den USA auch Japan, Kanada, Neuseeland und Russland nicht dabei.¹⁰

2015 UN-Gipfel für nachhaltige Entwicklung

Parallel weiterlaufende einschlägige Bestrebungen Ende September 2015 mündeten in der Verabschiedung der sog. Sustainable Development Goals (SDGs) auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (engl. United Nations Sustainable Development Summit 2015) am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York: Dessen 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung sind politische Zielsetzungen der Vereinten Nationen, die weltweit nachhaltige Entwicklung auf ökonomischer, sozialer sowie ökologischer Ebene sichern. Sie traten am 1. Januar 2016 mit einer Laufzeit von 15 Jahren (bis 2030) in Kraft und gelten für alle Staaten.¹¹

2015 Übereinkommen von Paris

In Sachen Klimaschutz wurde im Dezember 2015 auf der COP21 dann auch gleich das Übereinkommen von Paris geschlossen, ein völkerrechtlicher Vertrag mit dem Ziel des Klimaschutzes in Nachfolge des Kyoto-Protokolls mit 195 Vertragsparteien. Es sieht vor, die globale Erwärmung auf „deutlich unter“ zwei Grad Celsius gegenüber der vorindustriellen Zeit zu begrenzen und Anstrengungen für eine Begrenzung auf 1,5 Grad Celsius zu unternehmen. Alle Vertragsstaaten akzeptierten den klaren Auftrag, notwendigen Klimaschutz konsequent umzusetzen.¹²

2016 – heute

Seitdem ringt die Staatengemeinschaft um die Umsetzung des Übereinkommens von Paris. Ein auf der COP24 in Katowice/Polen verabschiedetes Regelwerk dient der Schaffung von Transparenz, regelmäßige Berichte der Vertragsstaaten zum jeweils Erreichten sind Pflicht.¹³

Sanktionen bei Nichterreichen der Ziele gibt es jedoch keine, zwischen dem völkerrechtlich Vereinbarten und den tatsächlichen Maßnahmen der Vertragsstaaten klaffen noch große Lücken.¹⁴

Aktuell gibt es die Tendenz, vor allem über Finanzhilfen für Klimaschutzmaßnahmen in Ländern des globalen Südens zu sprechen, weniger über deren Vermeidung. Als Gesamtziel für die letzte COP29 Ende 2024 in Baku/Aserbaidschan war eine Klimafinanzierung für sogenannte „Entwicklungsländer“ bis 2035 in Höhe von 1,3 Billionen US-Dollar pro Jahr aus öffentlichen und privaten Quellen versucht worden.

Konkret festgelegt ist davon dann jedoch nur ein kleiner Teil: Mindestens 300 Milliarden Dollar – immerhin statt der vormali-

gen 100 Milliarden Dollar – sollen bis zum Jahr 2035 als Klimahilfen an „Entwicklungsländer“ fließen, die vom Klimawandel besonders betroffen sind. Dafür aufkommen sollen weitgehend die Industrienationen.¹⁵ Damit gab es kein klares Bekenntnis zur Verstärkung der Aktivitäten gegen den Klimawandel und finanzielle Ausgleichsmittel in deutlich geringerem Umfang als erhofft.

Dafür gibt es vielleicht weniger Bekanntes, aber Motivierendes zu berichten.

II UN-Klimakonferenzen und Geschlechtergerechtigkeit

Weniger bekannt und einen später noch folgenden vertiefenden Bericht wert sind die Aktivitäten zu geschlechtsspezifischen Aspekten der Klimaschutz-Debatte auf UN-Ebene.

So fand 2012 auf der COP18 in Doha/Katar der erste Gender Day statt.

Er ist seitdem bei allen COPs gesetzt und dient der Sensibilisierung für die Bedeutung einer geschlechtergerechten Klimapolitik und geschlechtergerechter Maßnahmen sowie der Hervorhebung des Beitrags und der Führungsrolle von Frauen bei Klimaschutzmaßnahmen.¹⁶

Außerdem wurde 2014 auf der COP20 in Peru das erste Lima-Arbeitsprogramm zur Gleichstellung der Geschlechter (Lima Work Programme on Gender, LWPG) aufgestellt. Es soll die Ausgewogenheit der Geschlechter fördern und geschlechtsspezifische Überlegungen in die Arbeit der Vertragsparteien und des Sekretariats bei der Umsetzung des Übereinkommens und des Pariser Abkommens einbeziehen, um eine geschlechtergerechte Klimapolitik und entsprechende Aktivitäten zu erreichen.¹⁷

Ein Meilenstein im Rahmen des UNFCCC wurde dann auf der COP23 aufgestellt: der erste Gender-Aktionsplan (GAP). Bei dieser COP in Bonn 2017 hatte die Republik Fidschi den Vorsitz inne.¹⁸

Sie setzte die Themen GAP und indigene Völker als Prioritäten: Der erste Gender-Aktionsplan in der Geschichte des Klimasekretariats soll die Gleichstellung von Männern und Frauen in den Klimaverhandlungen aktiv unterstützen. Angestrebt werden die

8 Umweltbundesamt: Kyoto-Protokoll, online: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/internationale-eu-klimapolitik/kyoto-protokoll#entstehungsgeschichte-und-erste-verpflichtungsperiode>

9 Süddeutsche Zeitung vom 13.12.11.: Kanada steigt offiziell aus Kyoto-Protokoll aus, online: <https://www.sueddeutsche.de/politik/klimaschutzabkommen-kanada-steigt-offiziell-aus-kyoto-protokoll-aus-1.1233232>

10 Vgl. Fn. 8.

11 Weitere Informationen der UN zu den Sustainable Development Goals, online: <https://sdgs.un.org/>

12 UNFCCC: The Paris Agreement, online: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>

13 Umweltbundesamt: Übereinkommen von Paris, online: www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/internationale-eu-klimapolitik/uebereinkommen-von-paris#transparenz

14 UNEP: Emissions Gap Report 2024, online: <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2024>

15 Vgl. bpb (Fn. 3).

16 UNFCCC: Gender Day, online: <https://unfccc.int/event/gender-day>

17 UNFCCC: Lima Work Programme on Gender, online: <https://www.unfccc.int/sites/NWPStaging/Pages/Lima-Work-Programme-on-Gender.aspx>

18 Umweltbundesamt: 23. Weltklimakonferenz in Bonn, online: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/23-weltklimakonferenz-in-bonn>

paritätische Besetzung von Gremien der Vereinten Nationen, die Berücksichtigung von Gender Aspekten bei der Umsetzung von Klimaschutz auf nationaler Ebene und die direkte Förderung von Frauen in den Klimaverhandlungen durch Trainings.

Darüber hinaus wurde eine Plattform geschaffen, um die Interessen von Kommunen und indigenen Bevölkerungen stärker in die Verhandlungen einzubeziehen.¹⁹

LWPG und GAP werden seitdem fortlaufend evaluiert und weiterentwickelt.

Aktueller Stand nach der COP29 ist, dass die Vertragsparteien auf dieser COP die Überprüfung des erweiterten Lima-Arbeitsprogramms zur Gleichstellung der Geschlechter abgeschlossen haben und es um zehn Jahre verlängerten. Die Entwicklung des neuen Gender-Aktionsplans wird im Juni 2025 beginnen, damit auf der COP30 im November 2025 ein Beschlussentwurf zur Prüfung und Annahme empfohlen werden kann.²⁰

UN Women (engl. United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women) ist die Organisation der Vereinten Nationen für die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Handlungskompetenz von Frauen. Es gibt auch eine deutsche Sektion, UN Women Deutschland e.V..

UN Women begleitet die COPs seit Jahren, durch Aufklärung,²¹ Veröffentlichungen²² und Anwesenheit vor Ort.²³

Aktuell zur COP29 wurde die verstärkte Berücksichtigung von Gender-Aspekten bei den Finanzhilfen für Klimaschutz und die Anpassung an die Folgen der Erderwärmung gefordert.²⁴

III Fazit

Die Entwicklung der Entscheidungen der Welt-Staatengemeinschaft im Kontext Klimaschutz zeigt: Phasen der Einigkeit folgen Phasen, in denen es kaum voran geht, vielleicht sogar Rückschritte gibt. Wer sich für Klimaschutz einsetzt, braucht Geduld und Beharrlichkeit. Und eine gute Portion Frustrations-Toleranz.

Aber die Existenz der Thematik zu negieren, ändert nichts daran – sie bleibt vorhanden. Wissenschaftliche Erkenntnisse münden nur leider nicht immer in politische Entscheidungen.

Gerade erst hat der Generalsekretär der UN, António Guterres, in seiner Neujahrsbotschaft 2025 die Staatengemeinschaft dazu aufgerufen, einen „Neuanfang“ zu starten. Aktivist*innen

jeden Alters, die ihre Stimme für den Fortschritt erheben, würdigte er besonders, Hoffnung treibe den Wandel an.²⁵

Dem ist zuzustimmen. In einer Zeit, in der das Thema Klimaschutz von anderen aktuellen und virulenten Themen leicht in den Hintergrund gedrängt wird, hat die Zivilgesellschaft weiterhin die Chance, das Thema in den Vordergrund zu rücken.

Wie das gelingen und zu welchen Ergebnissen das führen kann, dazu sei an Greta Thunberg, die damals 15-jährige schwedische Klimaaktivistin, unterstützt von ihren Mitstreitenden von Fridays for Future, erinnert. Unabhängig von ihrer späteren Entwicklung – bei ihrem Start als junge Klimaaktivistin gelang es ihr, viel Aufmerksamkeit auf die Thematik zu lenken. Vermutlich nicht nur zufällig fällt der Zeitpunkt ihrer ersten Rede vor der UN-Generalversammlung auf der COP24 im Jahr 2018 in Katowice/Polen in die Zeit, als das Übereinkommen von Paris gerade geschlossen worden war und Regularien zu seiner Umsetzung vereinbart wurden.²⁶

Nehmen wir uns als djb der Thematik mit Geduld und Beharrlichkeit an.

19 BMUV: Wichtigste Ergebnisse der UN-Klimakonferenz COP23 in Bonn, online: https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Europa___International/cop23_wichtigste_ergebnisse_bf.pdf

20 UNCCCF: The Gender Action Plan, online: <https://unfccc.int/topics/gender/workstreams/the-gender-action-plan>

21 UN Women: Explainer: How gender inequality and climate change are interconnected, online: <https://www.unwomen.org/en/news-stories/explainer/2022/02/explainer-how-gender-inequality-and-climate-change-are-interconnected>; UN Women Deutschland: Klima und Gender, online: <https://unwomen.de/klima-und-gender/>;

22 UN Women: Feminist Climate Justice. A Framework for Action, online: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-12/Feminist-climate-justice-A-framework-for-action-en.pdf>

23 UN Women: In Focus: Climate action by, and for, women, online: <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/climate-change>

24 UN Women: UN Women calls for increased gender-focused climate finance at COP29, online: <https://www.unwomen.org/en/news-stories/press-release/2024/11/un-women-calls-for-increased-gender-focused-climate-finance-at-cop29>

25 UN News, online: <https://news.un.org/en/story/2024/12/1158611>

26 UNFCCC: Ms. Greta Thunberg – High-level Segment Statement COP24, online: <https://unfccc.int/documents/187780>