

# 30 Jahre UN-Klimaverhandlungen – 30 Jahre nur geredet?

Narrative prägen schon immer die internationale Klimapolitik der Vereinten Nationen, so auch die Konferenz 2023 in Dubai

*Achim Brunnengräber*

## Zusammenfassung

Über die internationalen Klimaverhandlungen der UN in den letzten 30 Jahren lässt sich ein roter Faden ziehen: sie waren schon immer geprägt von Narrativen, Hoffnungen und starken Worten. Zum Ende jeder Konferenz wurde der „historische Durchbruch“ verkündet; so auch bei der Klimakonferenz Ende 2023 im Ölparadies Dubai. Diesmal wurde die „Abkehr“ vom Fossilismus gefeiert. Aber tragen solche Narrative auch zur Reduktion der Treibhausgase bei? Eine kleine „Diskursgeschichte“ von 1994 bis 2024 soll zeigen, warum die Klimakonferenzen getriebene des kapitalistischen Gesellschafts- und Wachstumsmodells sind und nicht der Impulsgeber für die erforderliche sozial-ökologische Transformation.

## Einleitung

Verwundert oder irritiert war niemand darüber, dass sich 200 Staaten bei der Klimakonferenz 2023 in Dubai/Vereinigte Arabische Emirate (VAE), auf eine „Abkehr von der fossilen Energie“ verständigt haben. Im Gegenteil: Von einer „exzellenten Klimadiplomatie“ sprach die Ampelkoalition aus SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP. Und das, obwohl bei der 28. internationalen Klimakonferenz (*Conference of the Parties*, COP 28) nur die „Abkehr“ (*transitioning away from fossil fuels*) und nicht der „Ausstieg“ (*fossil fuel phase-out*) ins Abschlussdokument aufgenommen wurde. Verwunderung hätte es in Dubai aber darüber geben können, dass – wenn auch mit anderen Worten – nur das wiederholt wurde, was bereits in der Klimarah-



**PD Dr. Achim Brunnengräber<sup>1</sup>, Politikwissenschaftler**

Freie Universität Berlin, Otto-Suhr-Institut,  
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften

menkonvention, die 1994 in Kraft trat, die Kernbotschaft war. Dort wurde bereits als Ziel die „Verringerung oder Verhinderung anthropogener Emissionen [...] in allen wichtigen Bereichen namentlich Energie, Verkehr, Industrie, Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Abfallwirtschaft“ genannt (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC, Art. 4). Vor allem die erdölproduzierenden Länder aber auch viele Industrieländer sorgten damals dafür, dass „fossile Brennstoffe“ in der Konvention nur dann Erwähnung fanden, wenn zugleich auch deren Notwendigkeit und Nutzen betont wurde. Das war 30 Jahre später in Dubai nicht anders.

Im Übrigen wurde die Dekarbonisierung der Weltwirtschaft bereits beim G7-Gipfel 2015 in Elmau überschwänglich gefeiert. Nun ist dieser unverbindliche Begriff in abgeschwächter Form als „Abkehr“ auch in der internationalen Klimadiplomatie angekommen. Insofern kann die COP 28 lediglich als (weiterer) diskursiver Erfolg gefeiert werden, „der Beginn des Endes des fossilen Zeitalters“ (Germanwatch 2023) wurde dort mit Sicherheit nicht eingeleitet. Allein die vielen „Durchbrüche“ bei etlichen Klimakonferenzen lassen schon Zweifel aufkommen. Können Narrative wie „Abkehr“, „Negativemissionen“ oder „Klimaneutralität“ nicht auch als Formen von Greenwashing angesehen werden? Die Begriffe transportieren politische Botschaften und bestimmte Interessen, deren Zielrichtung erst auf den zweiten Blick deutlich werden.<sup>2</sup> Damit wird nicht in Frage gestellt, dass Narrative auch wirkmächtig werden und zum Klimaschutz beitragen können, aber viel öfter erweisen sie sich als maximal beschwichtigend oder verzögernd. Sie inszenieren den scheinbaren Erfolg und lenken vom eigentlichen Problem ab.<sup>3</sup> Deshalb lohnt sich der genaue Blick auf 30 Jahre Klimadiplomatie und die Ergebnisse der COP28 in Dubai aus einer diskursgeschichtlichen Perspektive.

## 1. Das globale Klimanarrativ

Im Anthropozän oder der Epoche der Menschheit, wie das neue Erdzeitalter auch genannt wird, werden die komplexen Wechselverhältnisse zwischen Gesellschaft und Natur im Gesamtsystem Erde betrachtet. Unzweifelhaft ist dabei, dass der Mensch als planetare Gewalt (*planetary force*) das Klima verändert, den Verlust an biologischer Vielfalt mit verursacht oder zum Waldsterben oder der Wüstenbildung beiträgt. Aus dieser Globalbetrachtung und der Vorstellung, dem Problem könne nur mit gemeinsamen globalen Anstrengungen begegnet werden, wird die Verantwortung der Weltgemeinschaft und die Notwendigkeit internationaler Verhandlungen abgeleitet, wie sie bei den UN-Klimakonferenzen regelmäßig geführt werden. Das globale Klimanarrativ dient auch zur Begründung marktwirtschaftlicher Instrumente wie des Emissionshandels, der im internationalen Maßstab noch nie und in der Europäischen Union erst spät und unzureichend funktioniert hat. Dafür sorgten die vielen „Schlupflöcher“ (Altvater/Brunnengräber 2008), die volatile Preisentwicklung oder die soziale Ungerechtigkeit, die im Handelssystem angelegt sind. In Deutschland ist das Bau- und Verkehrswesen davon ausgenommen.<sup>4</sup> Der Ausstoß von Emissionen stagniert dort auf hohem Niveau (New Climate Institute 2023, Expertenrat für Klimafragen 2023).

Gemäß der UNFCCC von 1994 sollte die internationale Staatengemeinschaft Maßnahmen zur Reduktion der Treibhausgase ergreifen „auf der Grundlage der Gerechtigkeit und entsprechend ihren gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihren jeweiligen Fähigkeiten“. Diese Formulierung hätte auch so gedeutet werden können, dass unabhängig von globalen Instrumenten das Ambitionsniveau (*more ambition*) der nationalen Klimapolitik gesteigert werden muss. Stattdessen fand in den meisten Ländern eine Anpassung auf niedrigerem, internationalem Niveau statt. Direkte Maßnahmen wie Steuern auf Öl, Kohle oder Gas waren und sind mit den Förderländern auf internationalem Parkett nicht verhandelbar. Gleichzeitig wurde eine Art moderner Ablasshandel (ebd.) ermöglicht (*offsets*). Reduktionen, die in Industrieländern nicht realisiert werden, können im Rahmen des „Mechanismus für saubere Entwicklung“ oder von „Projekten zur Reduzierung der Entwaldung“ (REDD) in Ländern des globalen Südens umgesetzt werden. Daraus ist eine kreative Buchführung mit mehr als zweifelhaften Erfolgen entstanden. Auch im Maßnahmenpaket von Dubai sind wieder Schlupflöcher zu finden. Soziale Bewegungen vor allem aus dem globalen Süden haben es deshalb begrüßt, dass auch 2023 die Etablierung eines globalen CO<sub>2</sub>-Marktes missglückt ist (Fatheuer 2023).

Im Ergebnis hat sich eine doppelte Verantwortungsverschiebung ergeben: zu hohe Emissionen der Industrieländer werden – oft mit zweifelhaftem Erfolg – in Ländern des globalen Südens rechnerisch kompensiert oder sie werden damit gerechtfertigt, dass international keine anspruchsvolleren Ziele und Maßnahmen festgelegt werden konnten. So wurde auch bei der anvisierten „Abkehr“ völlig offengelassen, welche Maßnahmen genau ergriffen werden und ab wann die fossilen Energien nicht mehr genutzt werden dürfen; das Zeitfenster dafür kann bis ins Unendliche offenstehen (was auch beim Ausstieg nicht anders gewesen wäre). Die größte Hürde – und Schwachstelle – internationaler Klimadiplomatie liegt dabei nicht etwa im Konsensprinzip, sondern im niedrigen Ambitionsniveau mächtiger nationaler Player. Die Bundesregierungen unter Kanzlerin Angela Merkel (2005-2021) hätte die anfängliche nationale Energiewende, die durch das Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) ausgelöst wurde, fortsetzen können. Stattdessen haben sie mit dem Rückenwind mächtiger fossiler Industrielobbyisten die Energiewende ausgebremst (Brunnengraber et al 2024), die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern, insbesondere von Gas aus Russland ausgebaut, und zur Senkung des Ambitionsniveau der internationalen Klimapolitik beigetragen. Solange die Profite aus dem Geschäft mit fossilen Energien höher sind als mit nachhaltigen Zukunftstechnologien, und das hat sich auch in Dubai gezeigt, wird sich an solchen nationalen Interessenlagen weltweit ohne zivilgesellschaftlichem Druck auf absehbare Zeit nichts ändern.

## 2. Das Reduktions- und das Begrenzungsnarrativ

Das Kyoto-Protokoll, das bei der dritten COP 1997 in Berlin verabschiedet wurde, 2005 in Kraft trat und als „Durchbruch“ gefeiert wurde, fordert dazu auf, den Ausstoß der wichtigsten Treibhausgase zu begrenzen. Im Zeitraum von 2008 bis 2012 sollte er im Durchschnitt um 5,2 Prozent im Vergleich zum Wert von 1990 gesenkt

werden. Nach mehrjährigen Verhandlungsrunden einigten sich die Vertragsstaaten 2012 auf der Klimakonferenz in Doha (Katar) auf eine Verlängerung des Kyoto-Protokolls bis 2020. Allerdings wurde eine Trendumkehr in der globalen Emissionsentwicklung dadurch nicht eingeleitet. Der Anstieg konnte in den letzten Jahren nur ein wenig abgeflacht werden. Unterbrochen wurde er bisher nur von zwei weltpolitischen Einschnitten: während der Finanzkrise 2008/09 und in der Corona-Pandemie 2020/21 sind die Emissionen leicht gesunken.

Reduktionsziele lassen sich vor dem Hintergrund dieses globalen Trends nicht mehr glaubhaft kommunizieren. In Nachfolge des Kyoto-Protokolls wurde im Dezember 2015 das Klimaabkommen von Paris verabschiedet, das deshalb das Reduktionsnarrativ verdrängte. Neues Narrativ wurde, dass die Erderwärmung auf deutlich unter zwei Grad Celsius im Vergleich zur vorindustriellen Zeit beschränkt werden soll; die Staaten sollten aber versuchen, die Erwärmung auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Doch spätestens im Jahr 2023 hat sich deutlich abgezeichnet, dass das 1,5-Grad-Ziel nicht eingehalten werden kann. Im Jahr 2023 lag die globale Temperatur laut EU-Klimawandeldienst Copernicus bereits 1,48 Grad über dem Durchschnitt der Jahre 1850 bis 1900 (Copernicus 2024a). Von Februar 2023 bis Januar 2024 wurde das Temperaturlimit von 1,5 Grad schließlich über ein ganzes Jahr hinweg überschritten (Copernicus 2024b).

Nach dem faktisch gescheiterten Reduktionsnarrativ und dem faktisch gescheiterten Temperatur-Begrenzungsnarrativ wurden neue Begriffe gesucht, die den Aufwand und die Anstrengungen der internationalen Klimadiplomatie legitimieren. Dazu gehören die Narrative Klimaneutralität und Negativemissionen, die zum Ausdruck bringen, dass sich Emissionen entweder kompensieren oder sich nach ihrer Erzeugung auffangen und entsorgen lassen. Sie bestimmen sehr deutungsstark, wie dem Klimawandel begegnet werden kann, ohne das kapitalistische Gesellschafts- und Wachstumsmodell insgesamt in Frage stellen zu müssen. Die neuen Narrative sind auch eine Reaktion darauf, dass dem Emissionsanstieg bei unverändertem Wachstumszielen mit den globalen Klimainstrumenten nicht gegengesteuert werden konnte. Nicht nur das Scheitern der Klimapolitik wird damit zu überdecken versucht, sondern auch die Ursache des Klimawandels, sprich die vorherrschende imperiale Produktions-, Konsum- und Lebensweise (Brand/Wissen 2024), die sich längst zu einer veritablen und existenziellen wie multiplen Krise ausgewachsen hat. Die Narrative sind allerdings alles andere als klar und verbindlich definiert. Und sie projizieren die Lösung in die nahe oder ferne Zukunft. Die Europäische Kommission will bis 2050 klimaneutral werden und hat als Etappenziel 55 Prozent bis 2030 verkündet. Die erheblichen Ungewissheiten, die mit Prognosen über ein Vierteljahrhundert verbunden sind, werden nicht thematisiert; ebenso wenig wie die Nicht-Einhaltung der vorausgegangen Ziele. Unausgesprochen bleibt auch die Dominanz der fossilen Energieträger und die infrastrukturelle Absicherung des Zugangs zu den dafür erforderlichen Ressourcen aus dem globalen Süden, die von wirtschaftlichen, geopolitischen und militärischen Interessen und von Machtverhältnissen geprägt ist (Brunnengräber 2017).

### 3. Das Techniknarrativ

Geoengineering, unter dem ganz verschiedene Techniken des Eingriffs in das Erdsystem zusammengefasst werden, wird zur Ersatzlösung für die gescheiterten Reduktions- und Begrenzungsziele. Das Narrativ ist auch eine Konsequenz darauf, dass andere technische Versuche, Emissionen durch mehr Effizienz einzusparen, stets mengenmäßig überkompensiert wurden. Obwohl der Klimawandel und seine extremen Auswirkungen im globalen Norden wie Süden ganz anderes lehrt, liegt Geoengineering die Annahme zu Grunde, dass der Mensch (*planetary force*) die Erde und die Atmosphäre mit technologischen Mitteln beherrschen und regulieren kann. Das weiträumige Versprühen von Aerosolen in der Atmosphäre, wodurch das Sonnenlicht teilweise ins Weltall zurückgestrahlt wird, das Verbringen von Treibhausgasen in die Erdkruste oder unter den Meeresboden oder das Pflanzen von Bäumen auf monokulturellen Großplantagen werden zur beruhigenden und in die vorherrschende Wachstumslogik leicht zu integrierenden Klimaschutz erzählung.

Unter den technologischen Ersatzlösungen wird vor allem die Abscheidung und Speicherung prominent behandelt (CCS, *Carbon Capture and Storage*). Die Variationen von CCS, CCU (Carbon Capture and Utilization), CCTS (Carbon Capture, Transport and Storage) oder DAC (Direct Air Capture) vermitteln, dass die Emissionen aufgefangen und transportiert werden können oder wiederverwertbar sind, wenngleich der industrielle Großeinsatz und die Wirkung der Techniken für den Klimaschutz wissenschaftlich noch nicht erwiesen sind. Die Botschaft ist fatal: Der Ausstieg aus den fossilen Emissionen wird zum Ziel erklärt, nicht der Ausstieg aus den Energien selbst. Auf diese Logik stützen sich die Techniknarrative Klimaneutralität und Negativemissionen. Viele Milliarden an Finanzmitteln sollen für CCS, CCTS oder DAC mobilisiert werden. Bei all den Verfahren ist jedoch nicht klar, welche unvorhersehbaren Risiken sie für unsere Ökosysteme langfristig haben, welchen Energieeinsatz sie selbst verursachen, ob sie je über ein Modellvorhaben hinauswachsen werden und ob sie auf gesellschaftliche Akzeptanz stoßen. Die Bevölkerung reagiert eher ablehnend, wenn CCS in der nahen Umgebung zum Einsatz kommen soll und womöglich das Grundwasser verunreinigt werden könnte (Themann/Brunnengräber 2021). In der EU sind bisher fast alle staatlich geförderten Projekte gescheitert und auch das *Intergovernmental Panel on Climate Change* warnt in einem Special Report vor den ungeprüften und hochriskanten Geoengineering-Technologien (IPCC 2018), sieht deren Einsatz mittlerweile aber als unvermeidbar. Die „gefährlichen Fantasien der Klima-Manipulation“ (Schneider 2022) transportieren dreierlei: erstens einen großen Technikoptimismus von Wissenschaftler\*innen, Ingenieur\*innen oder Politiker\*innen, zweitens das Gewinnstreben von (Start-up-)Unternehmen, die vom Klimawandelhype profitieren wollen, und drittens eine unsägliche Wette auf die Zukunft: irgendwann werden wir das Problem technisch lösen können.

## 4. Das Ausstiegsnarrativ

Die Debatte über die Dekarbonisierung der Weltwirtschaft sowie die Abkehr oder den Ausstieg aus den fossilen Energien findet vor dem Hintergrund statt, dass sich der Ausbau der erneuerbaren Energien zweifelsohne weltweit erheblich beschleunigt hat. Die von vielen schon seit der 1970er Jahre vertretenen Positionen, dass die erneuerbaren Energien durch ihre Verfügbarkeit und Dezentralität Friedentechnologien sind (Brunnengräber/Di Nucci 2014), hat vor allem durch den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine für eine Dynamisierung gesorgt. Mittlerweile vertreten auch weite Teile der Wirtschaft und ihre Lobbyist\*innen bei den Klimaverhandlungen die Position, dass mit den erneuerbaren Energien nicht nur Arbeitsplätze geschaffen und Profite erzielt werden können, sondern dass sich mit ihnen auch eine gewisse Energiesicherheit und -unabhängigkeit herstellen lässt. Das Motto des Gastgebers der COP28 war in dieser Hinsicht so klar wie problematisch. Nicht erneuerbare oder fossile Energien, sondern alle Energieformen und -träger sollen genutzt werden, so die VAE, also Gas, Öl, Atomkraft, Wasserstoff, Wind, Solar u.a.m. Das ist nur insofern eine Veränderung in den internationalen Klimaverhandlungen, als dass erneuerbare Energien gerade in den Anfangsjahren dort keine herausragende Bedeutung zukam.

Die Verdopplung der Energieeffizienz und die Verdreifachung der erneuerbaren Energien bis 2030, so das erklärte Ziel der COP28, stellen aber noch lange keine Dekarbonisierung oder eine Abkehr von den fossilen Energien dar. Denn in beiden Sektoren, den fossilen wie den erneuerbaren Energien, werden erhebliche Wachstumsraten verzeichnet. Weltweit werden weiter viele Milliarden in die Förderung von Öl und Gas investiert. Nach Verabschiedung des Pariser Klimaabkommens 2015 sind mehr als 70 besonders große Projekte zur Förderung fossiler Energien initiiert worden (Der Spiegel 2023). Auch die Unternehmensdatenbank zur fossilen Industrie, die Global Oil & Gas Exit List (GOGEL), gibt Auskunft darüber, in welchem Umfang die Öl- und Gasindustrie der „Abkehr“ entgegenwirkt (Urgewald o.J.). Diese Entwicklung spiegelt sich in den Klimaverhandlungen entsprechend wieder. Zwar wurde das Klimaschutz-Arbeitsprogramm (*Mitigation Work Programme*, MWP) als zentraler Rahmen für Minderungsmaßnahmen eingeführt, um den erheblichen Umsetzungsproblemen beim Klimaschutz zu begegnen, bei der COP28 wurde das Programm aber bereits wieder abgeschwächt. Solange der Anteil fossiler Energien am wachsenden weltweiten Energiebedarf bei über 80 % verharrt, kann nicht davon gesprochen werden, dass von den COPs starke Signale für eine globale Transformationsdynamik zu mehr Klimaschutz und Nachhaltigkeit ausgehen.

## 5. Das Anpassungsnarrativ

In den ersten Jahren der internationalen Klimadiplomatie wurde der Begriff Anpassung zu vermeiden versucht; und zwar aus drei Gründen. Erstens hätte dann über die drohenden Kosten für Anpassungsmaßnahmen gesprochen werden müssen, die der globale Norden als Hauptverursacher des Klimawandels unter dem Aspekt

der ausgleichenden Gerechtigkeit gegenüber dem globalen Süden als Hauptleidtragendem übernehmen müsste. Zweitens war die Befürchtung, dass die Debatte über Anpassung von der zentralen Aufgabe der Klimapolitik, die Emissionen zu senken, ablenken würde. Und drittens hätten Anpassungsmaßnahmen als Eingeständnis angesehen werden können, dass die Ziele im Kampf gegen den Klimawandel nicht erreicht wurden. Vor allem die kleinen Inselstaaten, deren ersten Archipele durch den Anstieg des Meeresspiegels von der Landkarte bereits verschwunden waren, setzten dem Nicht-Sagbaren ein Ende. Sie schlossen sich in der Alliance of Small Island States (AOSIS) zusammen und setzten Anpassung bei der COP4 1998 in Buenos Aires auf die klimapolitische Agenda.

Aufgrund zahlreicher Überschwemmungen, Hitzewellen, Dürren oder Bränden, von denen auch der globale Norden immer stärker betroffen ist, wird der Klimawandel heute zur Alltagserfahrung vieler Menschen. Daraus leiten sich ganz unterschiedliche Anpassungserfordernisse ab, die auf internationalem Parkett allerdings sehr technokratisch verhandelt werden. Auffällig ist, dass die kausalen Zusammenhänge zwischen Flucht, Migration und der Klimakrise bei den COPs unzureichend thematisiert werden; zu sehr ist das Thema Migration von nationalen Interessen und Konflikten geprägt. Das Rahmenwerk zum Globalen Anpassungsziel (*Global Goal on Adaptation, GGA*), das in Dubai beschlossen wurde, bleibt unkonkret und formuliert, anders als es der Name verspricht, keine verbindlichen Ziele. Das Nicht-Sagbare hat in den Verhandlungen schon immer System: Bei den Nachhaltigkeitszielen der UN (*Sustainable Development Goals, SDGs*) waren es die OPEC-Staaten, die zu Beginn der Verhandlungen eine Art Sprechverbot über fossile Energieträger erzwungen haben (Denk 2023: 95). Bei der COP28 hat der Gastgeber Dubai versucht, dass im Abschlussdokument weder „Abkehr“ noch „Ausstieg“ stehen. Im Arbeitsprogramm für gerechte Übergangspfade zur Nachhaltigkeit (*Just Transition Pathways Work Programme, JTWP*) ist es nicht gelungen, klar zu definieren, was unter einem „gerechten Übergang“ verstanden werden soll.

Dass Industrieländer jene Länder finanziell unterstützen, die besonders von den Folgen des Klimawandels betroffen sind, steht spätestens seit 2009 in Kopenhagen auf der Agenda der COPs. Zunächst wurden 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr zugesagt (für die Jahre 2020-2025), die Summe wurde bis heute aber nicht erreicht. Im Jahr 2010 wurde der *Green Climate Fund* (GCF) aufgelegt, der aber erst 2015 seine Arbeit aufnahm. Er finanziert sowohl Klimaschutz- als auch Anpassungsmaßnahmen im globalen Süden. Die Einzahlungen sind freiwillig, weshalb die Bundesregierung im Oktober 2023 eine internationale Geberkonferenz organisierte. Rund 9,3 Milliarden US-Dollar wurden für den Zeitraum von 2024 bis 2027 versprochen, insgesamt wurden vom GCF bisher bereits etwa 19 Milliarden US-Dollar mobilisiert. Bei der COP28 wurde nun ein Fonds aufgelegt, der sich spezifisch auf Anpassungsmaßnahmen konzentriert. Durch ihn sollen negative ökonomische, kulturelle und gesellschaftliche Verluste und Schäden (*loss and damage*) des Klimawandels ausgeglichen oder kompensiert werden. Die etwas mehr als 700 Millionen US-Dollar Startkapital, die bei der COP28 zugesagt wurden, wurden von vielen Regierungen und NGOs als „historischer Meilenstein“ zu mehr Klimagerechtigkeit bezeichnet.

Vor dem Hintergrund der dramatischen Klimafolgen, die die Welt erlebt, fällt die Umweltorganisation der Vereinten Nationen (United Nations Environmental Programme, UNEP) in ihrem *Adaption Gap Report* dagegen ein drastisches Urteil: Anpassung sei unterfinanziert, es würde an Investitionen mangeln und die Welt sei auf das, was kommt, nicht vorbereitet (UNEP 2023). Davon abgesehen, dass der Finanzbedarf der Entwicklungsländer für die Anpassung an den Klimawandel zehn bis 18 Mal so hoch wie die derzeit versprochenen internationalen öffentlichen Finanzströme geschätzt wird (bis zu 366 Milliarden US-Dollar im Jahr) (UNEP 2023), ist auffällig, dass sich der Diskurs hin zu einem selbstbewussteren und fordernden Auftreten einiger Länder des globalen Südens verschiebt. Sie fordern nicht mehr nur Unterstützung im Umgang mit den Folgen des Klimawandels, sie verlangen auch Reparationszahlungen, weil der globale Norden den Klimawandel im Wesentlichen verursacht hat. Dies wird mit dem Vorwurf eines grünen Neokolonialismus mit der Gegenwart verknüpft. Um ihre Wirtschaft grün und nachhaltig zu gestalten, sichern sich die Industrieländer wichtige Ressourcen des globalen Südens wie seltene Erden oder sie externalisieren arbeits- und emissionsintensive Produktionsprozesse dorthin. Damit würden globale Ungleichheiten zementiert und in die Zukunft fortgeschrieben.

## 6. Fazit - COPs als Getriebene der Weltwirtschaft

Die Klimakrise, die ungebremst voranschreitet, wird von den COPs vor allem verwaltet. Ein Durchbruch, der dafür sorgen würde, dass die Treibhausgase weltweit zurückgehen und ein anspruchsvoller Klimaschutz umgesetzt wird, ist noch bei keiner der UN-Klimakonferenzen gelungen und wird auch auf absehbare Zeit nicht gelingen.<sup>5</sup> Die Klimakonvention der UN (UNFCCC 1994), das Kyoto-Protokoll (1997) oder das Klimaabkommen von Paris (2015) haben zwar die Notwendigkeit zum Klimaschutz unterstrichen, aber sie waren nicht der Impulsgeber für sozial-ökologische Transformationsprozesse, die so dringend erforderlich sind. Vielmehr zeigt sich immer deutlicher, dass sich die UN-Klimaverhandlungen einerseits reaktiv den weltwirtschaftlichen, fossil befeuerten Zielen Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum unterordnen muss und andererseits neue Narrative generieren muss, mit denen der Scherbenhaufen in Sachen Nichteinhaltung der Reduktions- und Temperatur-Begrenzungsziele überdeckt werden kann.

In der Hochphase des Multilateralismus in den 1990er Jahren wurde dem Markt vertraut und ihm im Rahmen des Emissionshandels Freiräume für eine kreative Buchführung eingeräumt. Heute sollen es die Technologien richten. Im Grundsatz bleibt es trotz internationaler Verhandlungen jedoch stets den Staaten selbst überlassen, ob und wie sie den Klimaschutz umsetzen. Die nationalen Sektoren Verkehr und Mobilität, der Bau- und Wärmebereich oder der (Luxus-)Konsum wurden durch die internationalen Klimamechanismen nie direkt adressiert. Wie aber der extreme Reichtum von wenigen Menschen in der Welt die Armut und Klimakrise verschärfen (Oxfam 2023), stach in Dubai förmlich ins Auge. Doch auch eine verknüpfte Klima-, Energie- und Sozialpolitik bleibt ganz wesentlich im nationalen Hoheitsbereich. Und für die internationale Handels- und Finanzpolitik sind andere internationale

Organisationen zuständig. Weitreichende internationale Absprachen zum Klimaschutz wird es deshalb auf lange Sicht hin nicht geben. Zugleich wird immer deutlicher, dass jedes Land seine Anpassungskapazitäten erheblich erhöht, weil sich die Klimakrise zuspitzt.

Viele Länder, wie etwa China und Indien, die einen erheblichen Energiehunger haben, vertagen dieses Problem. Sie wollen erst 2060/70 klimaneutral werden; die CO<sub>2</sub>-Emissionen steigen derweil in beiden Ländern seit Jahrzehnten an. Die USA haben 2022 auf nationaler Ebene den *Inflation Reduction Act* (IRA) verabschiedet, durch den – unabhängig von den COPs – erhebliche Investitionen für den Klimaschutz zur Verfügung gestellt werden; zugleich wird massiv in die fossile Infrastruktur investiert. Als Antwort auf die damit einhergehenden protektionistischen Einschränkungen verabschiedet die EU 2024 den *Net Zero Industry Act* (NZIA); und intensiviert zugleich ihre Bemühungen im Bereich der Versorgungssicherheit mit Gas, Kohle und Öl. Solche widersprüchlichen Re-Nationalisierungs- und Regionalisierungstrends sowie der Aufwind nationalistischer und autokratischer Regime stellen weitere strukturelle Probleme dar, die mit der Klimadiplomatie verzahnt sind. Nicht zuletzt wird der Handlungsspielraum der Zivilgesellschaft im Rahmen der internationalen Klimapolitik drastisch beschnitten (*shrinking spaces*), wenn die COPs in autokratischen Systemen stattfinden.

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die systemrelevanten Abhängigkeiten noch einmal deutlich unterstrichen, die weltweit im Energiebereich bestehen; und von denen sich auch Deutschland nicht kurzfristig lösen kann. Er verschärft die globalen Wettbewerbsbedingungen um die fossilen Energien, in deren Windschatten die Klimaverhandlungen noch lange Zeit verhaftet sein werden. Aber muss nicht gerade deshalb über die derzeitigen internationalen Strukturen hinausgedacht sowie an Zukunftsvisionen und konkreten Schritten gearbeitet werden, die vermitteln, wie die dekarbonisierte Gesellschaft aussehen und welche Vorteile sie den Menschen bringen kann? Auf nationalstaatlicher und subnationaler Ebene müssen gesellschaftliche Debatten, wie sie schon seit den 1970er Jahren um den Ausbau der erneuerbaren Energien geführt werden, weiter intensiviert werden. Die teilweise erfolgreiche Verfassungsbeschwerde gegen das deutsche Klimaschutzgesetz (2021) oder die erfolgreiche Klimaklage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (2024) wegen unzureichender Klimaschutzbemühungen der Schweiz weisen in diese Richtung.

Der Zukunftsforscher Robert Jungk (1975) hat das Narrativ des „sanften Weges“ in Deutschland popularisiert, als Gegenbegriff zum „harten Weg“ der fossilen Energien, der aus Konflikten und Kriegen besteht. Auf nationaler Ebene wird das Klima der Ungerechtigkeit, das in die Transformation eingeschrieben ist, direkt erfahrbar (Otto 2023); ebenso die machtvollen Interessen, die eine anspruchsvolle Klimapolitik unterlaufen. Schließlich muss gefragt werden, ob überhaupt immer mehr Energien erschlossen und für welche menschlichen Bedürfnisse sie bereitgestellt werden müssen. Der Expertenrat für Klimafragen trägt der Bundesregierung einen umfassenden Maßnahmenkatalog und ein schlüssiges Gesamtkonzept als Hausaufgabe auf (Expertenrat für Klimafragen 2023). Die nationale Gesetzgebung, die Forschungs-

gelder, die Technologieentwicklung und die Marktförderung mittels Subventionen (UBA 2023) müssen entsprechend ausgerichtet, gestaltet und intensiviert werden.

Ob Atom- und Kohleausstieg, LNG-Terminals, Heizungsgesetz, Agrarpolitik, Tempolimit auf Autobahnen, Dienstwagenprivilegien oder Parkraumbewirtschaftung – im Konkreten werden die Probleme deutlich, die die Energiewende zum Hürdenlauf und die sozial-ökologische Transformation zur Herkulesaufgabe werden lassen werden. Die Ziele müssen politisch erkämpft und definiert, Zuständigkeiten geklärt, Zeitpläne festgelegt und auch Sanktionen gesetzlich verankert werden. Solche Veränderungen werden nicht durch unbestimmte Narrative eingeleitet, wie sie hier vorgestellt und diskutiert wurden, sondern vor allem durch Anstrengungen und soziale Kämpfe in vielen Lebensbereichen. Dafür bedarf es der breiten gesellschaftlichen Debatte, der Verständigung sowie der demokratischen Legitimierung. Bestenfalls wird ein solches Transformationsprojekt durch seinen technologischen wie demokratischen Erfolg auf andere Länder ausstrahlen. Dann könnten die erneuerbaren Energien das werden, was sie sind: globale Nachhaltigkeits- und Friedensenergien.

## Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag ist an der FU Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften, entstanden. Für hilfreiche Kommentare bedanke ich mich bei Ulrich Brand, Albert Denk und Nicolo Luzzatto.
- 2 Schon immer begleiten riesige PR-Agenturen die COPs und versuchen, die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Auch waren Klimawissenschaftler\*innen schon vielfach Verleumdungskampagnen ausgesetzt. Relativ neu ist, dass auch Fake-Profile und Fake-News auf Social Media zur Meinungsmache genutzt werden. Darauf kann in diesem Beitrag aber nicht weiter eingegangen werden.
- 3 So wird von Klimaleugner\*innen das Ziel der Ablenkung und Verharmlosung verfolgt, deren Bedeutung für den Diskurs kann heute aber vernachlässigt werden. Bedeutsamer ist, welche neuen Kommunikationsstrategien von der fossilen Industrie entwickelt werden, die auf ein weiter so abzielen, ohne den anthropogenen Klimawandel grundsätzlich in Frage zu stellen (Brunnengräber et al. 2024).
- 4 Für die Emissionen im Straßenverkehr und bei Gebäuden wird erst 2027 ein eigenes Handelssystem (EU-ETS 2) eingeführt, ab 2024 ist lediglich eine Berichtspflicht vorgesehen.
- 5 Die 29. Klimakonferenz findet Ende 2024 in Aserbaidzhan und die 30. Ende 2025 in Brasilien statt.

## Literatur

- Agora Energiewende (2023): Die Energiewende in Deutschland: Stand der Dinge 2023, Studie: [https://www.agora-energieende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-35\\_DE\\_JAW23/A-EW\\_317\\_JAW23\\_WEB.pdf](https://www.agora-energieende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-35_DE_JAW23/A-EW_317_JAW23_WEB.pdf)
- Altwater, Elmar; Brunnengräber, Achim (Hrsg.) (2008): Ablasshandel gegen Klimawandel? Marktbasierende Instrumente in der globalen Klimapolitik und ihre Alternativen. Hamburg: VSA

- Brand, Ulrich; Wissen, Markus (2024): Kapitalismus am Limit. Öko-imperiale Spannungen, umkämpfte Krisenpolitik und solidarische Perspektiven, München: oekom. doi.org/10.14512/9783987262951
- Brunnengräber, Achim; Neujeffski, Moritz; Plehwe, Dieter (2024): Climate obstruction efforts in Germany. Hidden in Plain Sight? in: CSSN (2024): Climate Obstruction in Europe, Climate Social Science Network, Brown University (forthcoming)
- Brunnengräber, Achim; Denk, Albert; Schwarz, Lucas, Themann, Dörte (2023): Monumentale Verdrängung: Die neue Pro-Atom-Troika, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/2023, 9-12, <https://www.blaetter.de/ausgabe/2023/februar/monumentale-verdraengung-die-neue-pro-atom-troika>
- Brunnengräber, Achim (2017): Warum sich die Klimaforschung mit harten Machtverhältnissen beschäftigen muss, in: GAIA 26/1 (2017), 13 – 15, [https://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/grundlagen/ffn/aktuell/001-dateien/GAIA1\\_2017\\_13\\_15\\_Brunnengraeber.pdf](https://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/grundlagen/ffn/aktuell/001-dateien/GAIA1_2017_13_15_Brunnengraeber.pdf). doi.org/10.14512/gaia.26.1.5
- Copernicus (2024a): 2023 is the hottest year on record, with global temperatures close to the 1.5°C limit, <https://climate.copernicus.eu/copernicus-2023-hottest-year-record>
- Copernicus (2024b): Warmest January on record, 12-month average over 1.5°C above preindustrial, <https://climate.copernicus.eu/warmest-january-record-12-month-average-over-15degc-above-preindustrial>
- Denk, Albert (2023): Nachhaltige Entwicklung und globale Ungleichheit. Eine wissenspolitologische Studie über die Entwicklungsziele der Vereinten Nationen. Baden-Baden: Nomos. doi.org/10.5771/9783748941644
- Der Spiegel (2023): Fluch der Karibik, Nr. 50/9.12.2023, Seite 104-107
- Expertenrat für Klimafragen (2023): Prüfbericht 2023 für die Sektoren Gebäude und Verkehr. Prüfung der den Maßnahmen zugrunde liegenden Annahmen gemäß § 12 Abs. 2 Bundes-Klimaschutzgesetz, Prüfbericht: [https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2023/09/ERK2023\\_Pruefbericht-Gebaeude-Verkehr.pdf](https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2023/09/ERK2023_Pruefbericht-Gebaeude-Verkehr.pdf)
- Fatheuer, Thomas (2023): Eine Erfolgsmeldung aus Dubai: keine Vereinbarung über den globalen CO<sub>2</sub>-Markt, <https://www.fdcl.org/2023/12/eine-erfolgsmeldung-aus-dubai-keine-vereinbarung-ueber-den-globalen-co2-markt/>
- Germanwatch (2023): Weltklimakonferenz: Im Ölparadies wird der Beginn des Endes der fossilen Ära eingeläutet. Erste Analyse der COP28 in Dubai, [https://www.germanwatch.org/de/89967?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Germanwatch%C2%B0Kompakt+Januar+2024](https://www.germanwatch.org/de/89967?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Germanwatch%C2%B0Kompakt+Januar+2024)
- IPCC (2018): Global Warming of 1,5°C (Special Report), Intergovernmental Panel on Climate Change, <https://www.ipcc.ch/sr15/>
- Jungk, Robert (1975): Der sanfte Weg. Technik in einer neuen Gesellschaft, Protokoll-Gruppe-Berlin
- New Climate Institute (2023): Klimaschutzpolitik im deutschen Verkehrssektor entspricht etwa 3°C globaler Erwärmung. Studie im Auftrag der Deutschen Umwelthilfe e.V.: [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Pressemitteilungen/Verkehr/Studie\\_Klimaschutzpolitik\\_im\\_Verkehr\\_im\\_deutschen\\_Verkehrssektor\\_NewClimateInstitute\\_2023.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Pressemitteilungen/Verkehr/Studie_Klimaschutzpolitik_im_Verkehr_im_deutschen_Verkehrssektor_NewClimateInstitute_2023.pdf)
- Otto, Friederike (2023): Klimaungerechtigkeit. Was die Klimakatastrophe mit Kapitalismus, Rassismus und Sexismus zu tun hat, Berlin: Ullstein

- Oxfam (2023) Klima der Ungleichheit. Wie extremer Reichtum weltweit die Klimakrise, Armut und Ungleichheit verschärft, <https://www.oxfam.de/system/files/documents/20231120-oxfam-klima-ungleichheit.pdf>
- Schneider, Linda (2022): Gefährliche Fantasien der Klima-Manipulation, <https://www.boell.de/de/2022/03/21/gefaehrliche-fantasien-der-klima-manipulation>
- Themann, Dörte; Brunnengräber, Achim (2021): Using socio-technical analogues as an additional experience horizon for nuclear waste management. A comparison of wind farms, fracking, carbon capture and storage (CCS) with a deep-geological nuclear waste disposal (DGD), in: *Utilities Policy* 2021, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0957178721000151>. doi.org/10.1016/j.jup.2021.101181
- UBA (2023): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umwelt-wirtschaft/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland>
- UNEP (2023): UNEP's Adaptation Gap Report 2023: Underfinanced. Underprepared – Inadequate investment and planning on climate adaptation leaves world exposed, <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2023>
- Urgewald (o.J.): Global Oil & Gas List (GOGEL), herausgegeben von Urgewald e.V. gemeinsam mit 50 Partnerorganisationen, <https://gogel.org/>