

## Debakel in Doha: NGOs ohne Biss

Seit der UN-Konferenz von Kopenhagen im Jahr 2009 steckt der globale Klimaschutz in einer tiefen Krise. Dafür sind längst nicht mehr nur die Regierungen, sondern auch die involvierten NGOs verantwortlich. Den Ursachen des Scheiterns und möglichen Auswegen widmen sich die Politikwissenschaftler **Philip Bedall** und **Achim Brunnengräber**.

So deutlich wie in Doha haben sich selten die Handlungsgrenzen multilateraler, auf Konsens zielender internationaler Politik gezeigt. Während die Welt zielstrebig auf eine Erwärmung von vier Grad Celsius zusteuert, sind die UN-Klimaverhandlungen substanzlos geworden. Darüber kann auch die Verlängerung des Kyoto-Protokolls bis 2020 nicht hinwegtäuschen, im Gegenteil: Der wachsenden Notwendigkeit für einen wirksamen Klimaschutz stehen scheinbar unauflösbare Interessenkonflikte gegenüber.

Diese speisen sich nicht nur aus der Klimapolitik, sondern auch aus drei externen „Effekten“: den Machtverschiebungen im internationalen System (insbesondere aufgrund des Erstarkens der Schwellenländer), der Finanzmarkt- und Weltwirtschaftskrise sowie den nationalstaatlichen Interessen einer wettbewerbsorientierten Energiepolitik, die mit einer anspruchsvollen Klimapolitik nicht mehr vereinbar sind. In der Summe haben diese drei Effekte eine Marginalisierung und Renationalisierung der Klimapolitik zur Folge.

Für viele Expertinnen und Experten kann die nötige Innovation daher nur noch von umweltfreundlichen und fortschrittlichen Staatenbünden ausgehen. Anders als in den Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen,

die dank des gültigen Konsensprinzips 192 Staaten unter einen Hut bringen müssen, könne in solchen überschaubaren Bündnissen schneller Einigkeit erzielt werden.

Warum sind aber solche Koalitionen der Willigen bisher nicht zustande gekommen? Die Antwort liegt auf der Hand: In der Realität der internationalen Klimapolitik sind es gerade die vermeintlichen (ehemaligen) Vorreiter, die am meisten zur Renationalisierung beitragen und gar kein Interesse an derartiger „Staatenbündelei“ haben. Das Gleiche gilt für G20 und die BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China), die noch nie mit Forderungen nach weitreichendem Klimaschutz aufgefallen sind. Wenn aber nicht die Staaten und deren Koalitionen neuen Wind in die Klimapolitik bringen können, wer kommt dann dafür noch in Frage?

**» Viele der zivilgesellschaftlichen Akteure sind mit dem herrschenden Klimaregime inzwischen regelrecht symbiotisch verbunden. «**

Besinnt man sich auf die Demokratie als die Herrschaft des Volkes, so geraten notwendigerweise andere, zivilgesellschaftliche Kräfte in den Blick.

Tatsächlich wird die Zivilgesellschaft gerne als neuer Impulsgeber gefeiert. Doch wird sie dieser Rolle auch gerecht? Leider lässt gerade die Klimapolitik daran zweifeln.

Dabei steht außer Frage, dass für einen Übergang der Produktions- und Lebensweisen vom fossilistischen zu einem nachhaltigen Entwicklungspfad gerade Auseinandersetzungen auf zivilgesellschaftlichem Feld von zentraler Bedeutung sind. Für die Klimapolitik bedeutet dies, den hegemonialen Konsens über die bisherige gesellschaftliche Regulierung des Klimawandels aufzubrechen. Dieser Konsens versteht den Klimawandel primär als Umwelt- und nicht als sozial vermitteltes Problem und verengt seine Bearbeitung auf Marktmechanismen.

Doch leider haben die sozialen Bewegungen derartige Brüche bisher kaum herbeiführen können, im Gegenteil: Viele der zivilgesellschaftlichen Akteure sind mit dem herrschenden Klimaregime inzwischen regelrecht symbiotisch verbunden. Bereits bei der Ausarbeitung der UN-Klimarahmenkonvention vor zwei Jahrzehnten haben sich umwelt- und entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und ihre Netzwerke eingebracht. Und bis heute stellen sie die Mitarbeit in den internationalen Institutionen kaum in Frage.

Stattdessen neigen NGOs zu einem konfliktiv-kooperierenden Verhalten. Zwar weisen sie auf Misserfolg in den Verhandlungsrunden hin, thematisieren die gegenläufigen Interessen der Akteure oder propagieren andere Lösungswege. Fundamentale Kritik an der inhaltlichen Ausrichtung des Prozesses bzw. der Verfahren äußern sie jedoch selten. Auf diese Weise bestimmt der Wille zur Teilnahme am offiziellen Prozess die Grenzen der politischen Forderungen und Protestaktionen.

Damit reproduzieren NGOs ganz wesentlich den hegemonialen Konsens in der internationalen Klimapolitik,

mit dem die bloß selektive Bearbeitung des Klimawandels in seiner marktwirtschaftlichen Ausrichtung gesellschaftlich verallgemeinert wird. Von staatlicher Seite wird ihre Mitarbeit im offiziellen Prozess der internationalen Verhandlungen daher grundsätzlich begrüßt, zumal die zivilgesellschaftliche Teilhabe die demokratische Legitimation der gefällten Beschlüsse erhöht.

**» So wirkten die NGOs auch in Doha als ›Legitimationsressource‹ auf einem politischen Feld, das nationale Regierungen dominieren. «**

In Doha war diese Symbiose gleich zweifach mit Händen zu greifen: Zum einen wurde das nationale Feld der Zivilgesellschaft von staatlicher Seite (mit)organisiert. Die Einflussnahme der Regierung auf die Demonstrationen, die Einladungspolitik von Nichtregierungsorganisationen aus anderen arabischen Ländern und die zivilgesellschaftliche Agenda war unverkennbar. Klimapolitische NGOs und das Climate Action Network (CAN), das die Klimaverhandlungen von Beginn an begleitet hat, haben damit jedoch offensichtlich keine Probleme.

Zum anderen kritisierten NGOs – wie schon bei vielen anderen Klimakonferenzen – die Ergebnisse anschließend massiv. Konsequenzen hinsichtlich der Teilnahme an der Gestaltung der nächsten Verpflichtungsperiode (2013 bis 2020) ziehen sie daraus aber nicht. So wirkten NGOs auch in Doha als stabilisierendes Moment und als bedeutsame „Legitimationsressource“ auf einem politischen Feld, das nationale Regierungen dominieren.

NGOs sind somit integraler Bestandteil von Staatlichkeit und des zunehmend widersprüchlichen Terrains, das die Klimapolitik prägt. Auch aus diesem Grund scheitern sie daran, zum Impulsgeber für gesellschaftlichen Wandel zu werden. Vielmehr bleiben

die klimapolitischen NGOs und ihre Netzwerke gebetsmühlenartig wiederholten Forderungen verhaftet – beispielsweise der nach dem Zwei-Grad-Celsius-Ziel, der Aufstockung der finanziellen Mittel für Anpassungsmaßnahmen oder einer Reform der marktwirtschaftlichen Instrumente.

Es gelingt ihnen damit nicht, den Klimawandel mit den größeren Debatten über gesellschaftlichen Wandel, die Energiewende oder die Post-Wachstumsgesellschaft – sprich mit der Frage nach einer umfassenden Transformation – zu verknüpfen. Im Gegenteil: Obwohl Erfolge im UN-Klimaprozess ausbleiben und neue Politikansätze nicht in Sicht sind, verteidigen sie die institutionalisierten Pfade als alternativlos.

Immerhin haben die gescheiterten Klimaverhandlungen von Kopenhagen bis Doha das internationale Konsensprinzip nun prekär werden lassen und entzaubert. Diese Veränderungen werden auch im zivilgesellschaftlichen Feld vor allem durch soziale Bewegungen und ihre Netzwerke angezeigt.

**» Mit neuen Protestformen könnte sich ein neuer Internationalismus entfalten.«**

Als Gegenkraft zum CAN hat sich bereits 2007 in Bali das Climate-Justice-Now!-Netzwerk (CJN!) gebildet. Schon im Vorfeld der Kopenhagener Klimaverhandlungen von 2009 erkannte das Klimasekretariat CJN! als einen weiteren sogenannten *Focal Point* der Umwelt-NGOs an. 40 Prozent der Umwelt-NGOs, die von der UN für die Konferenz akkreditiert wurden, gehörten zu CJN!. Damit hat das CAN faktisch seine bisherige „Alleinherrschaft“ in der internationalen Klimapolitik eingebüßt.

Das CJN!-Netzwerk versucht die Defizite der internationalen Politik

stärker zu skandalisieren und eine neue Agenda zu entwickeln. Auf diese Weise macht es die lange Zeit vorhandenen Blindstellen in der Klimapolitik sichtbar – insbesondere mit Blick auf Fragen nach der globalen Gerechtigkeit und Alternativen zur Marktorientierung.

Zugleich trägt das Netzwerk dazu bei, dass sich auch die Artikulation und die Räume des Protests verändern. In einer Vielzahl von Ländern – primär des globalen Nordens – werden seit 2006 Klimacamps organisiert, internationale Zeltlager, die als Orte politischer Debatte und Aktionen zivilen Ungehorsams gegen zentrale Treibhausgasemittenten dienen.

Darüber hinaus fanden im Anschluss an die Klimakonferenz in Kopenhagen weltweit basisorientierte Zusammenkünfte statt, sogenannte *People's Assemblies on Climate Justice*, die für einen klimagerechten Gesellschaftswandel streiten. Den Klimawandel verstehen die Aktivistinnen und Aktivisten hier als eine sozial-ökologische Krise und als Teil der Energiekämpfe; sie greifen aus diesem Grund auch Fragen der Machtverhältnisse, der Emanzipation, der Gerechtigkeit oder des Lebensstils auf.

Einige der Aktivistinnen und Aktivisten dieser neuen Protestformen fordern gar, den UN-Prozess aufzugeben. Sie hoffen, auf diese Weise den hegemonialen Konsens, der die internationale Klimapolitik prägt, zu durchbrechen. Jedoch führt die umfassende Ablehnung der gegenwärtigen Klimapolitik auch dazu, dass die Bewegungsakteure während der Klimaverhandlungen nicht mehr wahrgenommen werden. Die – vor allem medial vermittelte – Deutungshoheit haben dort weiterhin die etablierten NGOs.

Dass sich auch dies ändern muss, ist offensichtlich: Denn die bei internationalen Verhandlungen vertretenen Organisationen stellen ohnehin keine repräsentative Auswahl dar. NGOs

aus dem globalen Süden sind gegenüber denen aus dem globalen Norden eindeutig in der Minderheit. Speziell im Feld der Konferenz-NGOs gibt es somit keine Kooperation unter Gleichen. Vielmehr dominieren hier ressourcenstarke westeuropäische und nordamerikanische NGOs, die in der internationalen Politik oft advokatorisch für jene Betroffene ihre Stimme erheben, die an den Verhandlungen nicht teilnehmen können.

**» Für eine Demokratisierung der Klimabewegung und einen radikalen Wandel der Klimapolitik! «**

Mit den neuen Protestformen könnte sich dagegen ein neuer Internationalismus entfalten, der die Eigenständigkeit der Akteure als politische Subjekte betont – gegen den herrschenden Paternalismus. Hierfür stehen die zahlreichen Aktivitäten der im Netzwerk La Via Campesina zusammengeschlossenen Kleinbäuerinnen und Kleinbauern oder die Vielzahl von Klimacamps und anderen Initiativen. Dabei zeigen die Akteure keine einseitige Solidarität mit Unterdrückten, sondern beziehen sich solidarisch aufeinander sowie auf die unterschiedlichen, zumeist lokalen Kämpfe.

Auf diese Weise streben die neuen Bewegungen danach, als demokratisch organisierter Souverän anerkannt

zu werden. Tatsächlich machen sie – das zeigte bereits die Occupy-Bewegung – offene und transparente Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse sowie den Abbau patriarchaler Herrschaft unmittelbar erfahrbar. Und umso mehr sich die Camps, Kampagnen und Versammlungen der Norm einer demokratischen Ordnung annähern, desto deutlicher weisen sie auf das demokratische Vakuum in der internationalen (Klima-)Politik hin.

Dennoch hat sich in den vergangenen Jahren die politische Wirkmächtigkeit zivilgesellschaftlicher Kräfte kaum erhöht. Vielmehr sind Impulse für eine Transformation der Gesellschaft ausgeblieben; nur in Ansätzen ist es der Bewegung gelungen, den Klimawandel als Folge der kapitalistischen Konsum- und Produktionsbedingungen zu skandalisieren.

Für die Klimabewegung ist somit die Frage entscheidend, wie sie an politischer Relevanz gewinnen kann, um die vorherrschende selektive Bearbeitung des Klimawandels radikal zu verändern und die Klimapolitik zu demokratisieren. Eine längerfristige gesellschaftliche Mobilisierung von unten, die sich thematisch breiter verortet, scheint hierzu unerlässlich – da Klimapolitik auch Energie-, Verkehrs- oder Agrarpolitik umfasst. Nur so können zivilgesellschaftliche Akteure gegenhegemoniale Kraft entfalten und endlich wieder frischen Wind in die Debatte um den Klimawandel bringen.



© Foto: Elton/istock

## Stadt, Slum und Metropole

Online-Dossier zu Stadtpolitik

Dieses und weitere aktuelle Online-Dossiers auf [www.blaetter.de](http://www.blaetter.de)