

**Julian Frinken**

# **Der Bürger\*innenrat im System globaler Klimapolitik**

Eine Untersuchung des demokratisierenden Potenzials



**BEGREIFEN**

**27**

**POLITIK**

Schriften zu theoretischen und empirischen Problemen der Politikwissenschaft

Tectum

## **Politik begreifen**

Schriften zu theoretischen und empirischen Problemen  
der Politikwissenschaft



# Politik begreifen

Schriften zu theoretischen und empirischen Problemen  
der Politikwissenschaft

Band 27

*Der Bürger\*innenrat im System  
globaler Klimapolitik  
Eine Untersuchung des demokratisierenden Potenzials*

von

Julian Frinken

Herausgegeben von  
Prof. Dr. Johannes Marx  
Dr. Annette Schmitt

Tectum Verlag

Julian Frinken

Der Bürger\*innenrat im System globaler Klimapolitik  
Eine Untersuchung des demokratisierenden Potenzials

Politik begreifen: Schriften zu theoretischen und empirischen Problemen  
der Politikwissenschaft; Band 27

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021

ePDF: 978-3-8288-7716-0

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN  
978-3-8288-4642-5 im Tectum Verlag erschienen.)

ISSN: 1867-755X

Umschlagabbildung: shutterstock.com © Angelina Bambina

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet  
[www.tectum-verlag.de](http://www.tectum-verlag.de)

**Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind  
im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

## Vorwort

Die Reihe „Politik begreifen“ ist der theoriegeleiteten Auseinandersetzung mit zentralen Fragestellungen der Politikwissenschaft verpflichtet. Die Arbeit von Julian Frinken wird diesem Anspruch in gleich mehrfacher Hinsicht gerecht: sie beschäftigt sich mit der wohl größten Herausforderung der Menschheit in den nächsten Jahren, nämlich dem Klimawandel, und stellt sich die Frage, wie internationale Kooperation mit dem Ziel, dieser unheilvollen Entwicklung Einhalt zu gebieten, auf demokratischem Wege beschleunigt und intensiviert werden kann. Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist die in Theorien der deliberativen Demokratie entwickelte Idee der Mini-Publics, wonach die Qualität der öffentlichen Beteiligung an der politischen Entscheidungsfindung verbessert werden soll durch die Formalisierung der Diskurse zwischen Laienbürgern. Diese Idee entwickelt Frinken weiter zur Idee des globalen Bürger- und Bürgerinnenrats (BR), in dem jenseits nationaler Grenzen gerade die Entscheidungsbetroffenen zu Wort kommen und, etwa unter der Ägide des Sekretariats des Internationalen Klimaschutzabkommens in die Entscheidungsfindung einbezogen werden.

Die Herausgeber freuen sich sehr, dieses außergewöhnliche hochaktuelle und innovative Beispiel für theoriegeleitete empirische und normative Forschung in der Reihe „Politik begreifen“ veröffentlichen zu können.

Im März 2021

Die Herausgeber



# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	1
<b>2</b>	<b>Die Herausforderungen des Klimawandels und das Feld globaler Klimapolitik</b> .....	7
2.1	Von der Entdeckung des Problems zum Scheitern von Kopenhagen .....	8
2.2	Der Durchbruch von Paris: Hoffnung unter Vorbehalt .....	11
2.3	Problemdimensionen des Klimawandels .....	15
2.4	Die praktische Relevanz von Reformen der globalen Klimapolitik .....	23
<b>3</b>	<b>Theoretischer Rahmen und Gegenstand: deliberative Demokratietheorie und die demokratische Innovation des Bürger*innenrats</b> .....	27
3.1	Ein kritischer Ansatz deliberativer Demokratie .....	27
3.2	Deliberative Mini-Publics, der Bürger*innenrat und erste transnationale Projekte .....	31
<b>4</b>	<b>Die Begründung des deliberativ-demokratischen Reformansatzes der Einbindung eines Bürger*innenrats</b> .....	41
4.1	Weshalb Demokratie? Der technokratische Impuls und die demokratische Verteidigung .....	41
4.1.1	Weshalb die Diagnose des Demokratiever sagens verfehlt ist: die empirische Argumentation .....	43
4.1.2	Weshalb die Annahme der höheren Effektivität von Technokratie verfehlt ist: die theoretische Argumentation .....	47
4.2	Weshalb deliberative Demokratie? Demokratisierung jenseits des Nationalstaats und die spezifischen Herausforderungen des Klimawandels .....	52
4.2.1	Demokratie jenseits des Nationalstaats .....	52

4.2.2	Deliberative Demokratie und die Problemdimensionen des Klimawandels.....	54
4.3	Weshalb ein Bürger*innenrat? Moralische, epistemische und pragmatische Argumente .....	60
<b>5</b>	<b>Eine kritische Analyse des demokratisierenden Potenzials eines Bürger*innenrats im System globaler Klimapolitik.....</b>	<b>67</b>
5.1	Input-Legitimität: ein angemessener Repräsentationsbegriff und der Anspruch externer Inklusion .....	73
5.1.1	Umfassend-deskriptive Repräsentation: der demokratische Spiegel und sein Bruch.....	75
5.1.2	Unvollständig-deskriptive Repräsentation: der gekrümmte Spiegel.....	80
5.1.3	Unvollständig-deskriptive Repräsentation und externe Inklusion im Kontext eines globalen Bürger*innenrats .....	93
5.1.4	Praktische Implikationen und Herausforderungen externer Inklusion ...	105
5.2	Throughput-Legitimität: interne Inklusion und Deliberation .....	111
5.2.1	Die isolierte Perspektive: Deliberation und interne Inklusion in einem globalen Bürger*innenrat .....	112
5.2.2	Die systemische Perspektive: ein globaler Bürger*innenrat als Ort der Reflexion .....	123
5.3	Output-Legitimität: Einfluss auf kollektive Entscheidungen .....	129
5.3.1	Ein globaler Bürger*innenrat als Adressat von Rechenschaftspflicht ....	130
5.3.2	Zur (Un-)Abhängigkeit eines globalen Bürger*innenrats .....	135
5.4	Drei Orte der Anbindung: administrative, hybride und öffentliche Sphäre .....	137
<b>6</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>145</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>151</b>

# 1 Einleitung

Als 2009 in Kopenhagen die Verhandlungen über einen Nachfolger des Kyoto-Protokolls scheiterten, steckte die zuvor schon schwerfällig verlaufende globale Klimapolitik für viele Beobachter\*innen endgültig in einer Sackgasse (Falkner 2016: 1107). Der Umweltphilosoph Dale Jamieson (2017: 59) stellte von diesem Ereignis zurückblickend auf über 20 Jahre Klimadiplomatie fest, dass die drei wesentlichen Ursachen für Begrenzungen von Treibhausgasemissionen in der Vergangenheit ehrlicherweise jenseits der multilateralen Klimaverhandlungen zu finden waren. Diese bestünden vielmehr in der globalen Finanzkrise, dem Niedergang des Kommunismus und in der Ein-Kind-Politik Chinas.

Mit einiger Verspätung brachte das Jahr 2015 durch das Übereinkommen von Paris den von vielen Beobachter\*innen herbeigesehnten Durchbruch: 195 Staaten bekannten sich zu dem Ziel, den globalen Temperaturanstieg bis zum Ende des Jahrhunderts auf möglichst 1,5°C, höchstens aber 2°C, zu begrenzen (UN 2015). Doch dieses Übereinkommen steht auf wackeligen Beinen: Zum einen ist die Inklusion nahezu aller Staaten weltweit mit dem Preis der Freiwilligkeit ihrer Zusagen erkaufte worden. Zum anderen werden jene Zusagen bislang nicht dem ursprünglich vereinbarten Ziel gerecht (CAT 2020a). Das Übereinkommen von Paris, als das umfassendste und ambitionierteste Rahmenwerk globaler Klimapolitik, darf deshalb, anfänglicher Euphorie zum Trotz, keinesfalls als Übertretung einer Ziellinie verstanden werden. Es stellt vielmehr einen verspäteten Startschuss des Wettlaufs der Staatengemeinschaft gegen den anthropogenen Klimawandel<sup>1</sup> dar, in dem die Vertragsstaaten kollektiv den eigens aufgestellten Ansprüchen hinterherhinken (vgl. Falkner 2016: 1125; Nasiritousi/

---

1 Einige Medien, wie etwa erklärterweise der britische Guardian, passen ihre Sprache in letzter Zeit der ökologischen Ausnahmesituation an und greifen zunehmend auf Begriffe wie „climate emergency“ oder „climate crisis“ anstelle von „climate change“

Bäckstrand 2019: 22). Problematisch sind dabei nicht nur die unzureichenden substanziellen Verpflichtungen, sondern auch der Umstand, dass sich viele Vertragsstaaten gegenüber öffentlichem Druck durch zunehmende Proteste vor allem junger Menschen weitgehend immun zeigen (Newell/Taylor 2020: 4; Streck 2020: 145). Zusätzlich verschiebt sich entgegen ursprünglicher Erwartungen die Verhandlung einiger Implementationsfragen des Übereinkommens von Paris weiterhin: Bis zuletzt gibt es keine Einigung über die konkrete Ausgestaltung eines Regelwerkes für den weltweiten Handel mit Emissionsreduktionen (Newell/Taylor 2020: 4–6).

Unterdessen mehren sich spürbar und nachweislich klimawandelbedingte Extremwetterereignisse, die Klimakatastrophen nach sich ziehen: Sowohl der europäische Dürresommer 2018 als auch die australischen Buschbrände um den Jahreswechsel von 2019 auf 2020 können als beispiellos in ihrer Intensität und ihren Auswirkungen bezeichnet werden (Samaniego et al. 2018; Shine 2020; Toreti et al. 2019). Zugleich deuten wissenschaftliche Erkenntnisse darauf hin, dass sich der Klimawandel schneller als bisher angenommen zu vollziehen scheint (IPCC 2018; Ripple et al. 2020: 9). So ergibt sich die Relevanz von Reformen im System globaler Klimapolitik allein schon in praktischer Hinsicht aus der Dringlichkeit der Herausforderungen bei gleichzeitig andauernder Ineffektivität weltweit koordinierter Antworten.

---

zurück (Carrington 2019). Diese Terminologie wird vermehrt auch aus der wissenschaftlichen Community bedient (vgl. etwa Lenton et al. 2019; Ripple et al. 2020). In der vorliegenden Arbeit möchte ich hingegen den etablierten Begriff des Klimawandels gebrauchen. Damit möchte ich keine Aussage darüber treffen, ob wir es nun mit einem Klimanotfall zu tun hätten oder nicht. Die Normativität des Notfallbegriffs ist für diese Analyse schlicht überflüssig und gerade dann problematisch, wenn eine historische Perspektive eingenommen wird, da der anthropogene Klimawandel nicht schon immer als Notfall verstanden werden konnte. Ebenso wenig möchte ich das Argument nutzen, dass wir nicht eine Klimakrise erleben würden. Jedoch ist der Krisenbegriff weiter gefasst als das genuine Phänomen und bezieht etwa mit ein, dass dieses sich krisenhaft auf diverse Zusammenhänge wie Ökosysteme, politische Stabilität, die globale Wirtschaft und die menschliche Gesundheit auswirkt (vgl. Kapitel 2). In Anlehnung an Jamieson (2017: xiii) erscheint mir der Begriff des menschengemachten Klimawandels daher als eine aus analytischen Zwecken angemessene und historisch stabile Bezeichnung des ganz grundlegenden Phänomens, auf dessen verschiedene Problemdimensionen in Abschnitt 2.3 näher eingegangen wird.

Aus einer normativen Perspektive begründet sich zusätzlich eine Relevanz *demokratischer* Reformen, welche darauf hinwirken, den Anliegen von Betroffenen im schwer zugänglichen und nicht-demokratisch strukturierten Feld globaler Klimapolitik Ausdruck zu verleihen. Im Anschluss an den Vorschlag von Dryzek, Bächtiger und Miliewicz (2011) sowie Dryzek et al. (2019) ist deshalb das konkrete Reformprojekt eines *deliberativen Bürger\*innenrats (BR)*<sup>2</sup> Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Diese demokratische Innovation stellt eine Variante der übergeordneten Kategorie der *Mini-Publics* dar, denen allgemein gesprochen das Ziel eingeschrieben ist, die Qualität öffentlicher Beteiligung an politischer Entscheidungsfindung durch die Formalisierung eines nach deliberativen Idealen ausgerichteten informierten und machtfreien Diskurses zwischen Laienbürger\*innen zu stärken (vgl. Curato/Hammond/Min 2019: 62; Setälä 2017: 846). Die Teilnehmenden eines Bürger\*innenrats werden dazu mittels einer meist nach soziodemografischen Kriterien geschichteten Zufallsstichprobe aus der Bevölkerung ausgewählt. Sie bekommen von Expert\*innen und Betroffenen ausführliche Informationen zu dem zu bearbeitenden politischen Gegenstand und formulieren im Anschluss an moderierte Deliberationsrunden konkrete Handlungsempfehlungen (Setälä/Smith 2018: 301).

Deliberative Beteiligungsverfahren dieser Art bilden nicht nur einen wichtigen Gegenstand normativer und empirischer Politikforschung (vgl. Grönlund/Bächtiger/Setälä 2014), sondern finden auf verschiedenen Steuerungsebenen auch zunehmend Eingang in die politische Praxis (vgl. Farrell et al. 2019). Gerade im Bereich der Klimapolitik wurden in jüngster Vergangenheit nationale Bürger\*innenräte in Ländern wie Irland, dem Vereinigten Königreich und Frankreich durchgeführt (vgl. Climate Assembly UK 2020; Devaney et al. 2020; Mellier-Wilson 2020). Auch erste Projekte transnationaler Mini-Publics fanden bereits Anwendung, ohne bislang jedoch formale Einbindungen in offizielle Politikprozesse zu genießen (vgl. Rask et al. 2019: 364). Erst kürzlich hat eine transnationale zivilgesellschaftliche Initiative aus verschiede-

---

2 Im Original: „Deliberative Global Citizens’ Assembly“ (Dryzek/Bächtiger/Miliewicz 2011: 33). Im Deutschen wird synonym auch die Bezeichnung „Bürger\*innenversammlung“ verwendet.

nen Organisationen ihre Vorbereitung eines globalen Klima-Bürger\*innenrats bekannt gegeben, der die UN-Klimakonferenz in Glasgow 2021 begleiten soll (Global Assembly 2020).

So begründet sich die wissenschaftliche Relevanz dieser Untersuchung im Kern durch eine Frage der „transferability“ (Smith 2009: 27) – der Frage also, ob und auf welche Weise das ursprünglich im Nationalstaat verhaftete Konzept eines Bürger\*innenrats für die nicht-demokratisch strukturierte globale Ebene fruchtbar gemacht werden kann. Aus einer deliberativ-demokratischen Perspektive soll kritisch analysiert werden, wie die Einbindung eines Bürger\*innenrats in das System globaler Klimapolitik zu einer Stärkung der demokratischen Legitimität dort getroffener Entscheidungen beitragen kann.

Zunächst wird hierzu in Kapitel 2 das Feld der globalen Klimapolitik vor dem Hintergrund seiner Entwicklung beschrieben, wobei der historische Abriss zu einem besseren Verständnis von dessen gegenwärtiger Verfasstheit beiträgt. Dabei wird zugleich die bereits angedeutete praktische Relevanz von Reformen hergeleitet. Um eine informierte Grundlage für die Diskussion von Reformprojekten zu schaffen, gilt es daneben auch, spezifische Problemdimensionen des Klimawandels, die ihn als besonders schwierig zu lösende politische Herausforderung kennzeichnen, darzustellen.

In Kapitel 3 wird anschließend ein kritischer Ansatz deliberativer Demokratietheorie als theoretischer Rahmen der Analyse eingeführt. Entlang der normativen Ansprüche deliberativer Demokratie sind kollektive Entscheidungen im Kern dann legitim, wenn sie als Folge einer inklusiven Deliberation der Entscheidungsbetroffenen oder ihrer Repräsentant\*innen zustande kommen (vgl. Dryzek/Bächtiger/Milewicz 2011: 36). Mini-Publics sollen in dieser Hinsicht die optimalen Rahmenbedingungen für das Stattfinden von Deliberation als einem informierten und reflexiven Austausch prinzipiell verallgemeinerbarer Argumente bereitstellen. So wird in diesem Kapitel dann auch der Bürger\*innenrat als spezifischer Untersuchungsgegenstand beschrieben, der sich vor allem deshalb als solcher anbietet, da er unter den Mini-Publics das wohl umfänglichste Verfahren darstellt und den Teilnehmenden etwa die Freiheit zugesteht, gemeinsam an kreativen Lösungsvorschlägen zu arbeiten (Smith 2009: 109).

Kapitel 4 begründet dann ein solches Reformprojekt, indem die praktische Relevanz von Reformen durch eine normative Argumentation ergänzt wird, wonach demokratische, und speziell deliberativ-demokratische, Reformschritte durch die Institutionalisierung eines globalen Bürger\*innenrats angebracht sind. Die Begründung erfolgt dabei schrittweise: Erstens wird ein *demokratischer* Reformansatz verteidigt, da nur durch diesen den moralischen und verteilungspolitischen Dimensionen des Klimawandels begegnet werden kann. Zweitens wird ein *deliberativ-demokratischer* Ansatz dadurch begründet, dass er vor dem Hintergrund der strukturellen Bedingungen überstaatlicher Politik und der komplexen sozial-ökologischen Herausforderungen des Klimawandels geeignet erscheint. Drittens wird der *Bürger\*innenrat als geeignetes Verfahren* begründet, das einerseits bei der Verwirklichung der spezifischen, deliberativ-demokratischen Ansprüche hilft und andererseits ein realisierbares Unterfangen darstellt.

Das demokratisierende Potenzial wird schließlich in Kapitel 5 einer kritischen Analyse unterzogen. Dabei wird eine *systemische Perspektive deliberativer Demokratie* eingenommen, die postuliert, dass sich demokratische Legitimität aus der Konstellation und Interaktion unterschiedlicher Komponenten eines deliberativen Systems und nicht aus dem Design einzelner Institutionen speist (vgl. Mansbridge et al. 2012). Ein globaler Bürger\*innenrat kann dann in dem Maße eine Demokratisierung des Systems globaler Klimapolitik befördern, wie er dazu beiträgt, den darin getroffenen Entscheidungen einen Prozess inklusiver Deliberation voranzustellen. Die Analyse findet entlang der drei Dimensionen von Input-, Throughput- und Output-Legitimität statt (vgl. Harris 2019: 48; Scharpf 1999: 16; Schmidt 2013). Dabei gilt es zunächst, grundlegend einen empirisch und normativ angemessenen Repräsentationsbegriff von Mini-Publics zu entwickeln. Über Lafonts (2020) Kritik an Fishkin (2009; 2018) hinausgehend wird dabei der Begriff *unvollständig-deskriptiver Repräsentation* begründet. Desse zentrale normative Implikation lautet, dass die Repräsentation der breiteren Öffentlichkeit innerhalb einer Mini-Public nicht in einem streng spiegelbildlichen Sinne verstanden werden kann und eine derartige Bestrebung dem demokratischen Ziel der Inklusion abträglich wäre. Es wird argumentiert, dass ein Bürger\*innenrat folglich keine Ersatzfunktion gegenüber einer globalen Öffentlichkeit erfüllen kann.

Systemisch eingebettet kann er jedoch einen Ort der Inklusion und des Austauschs diverser sozialer Perspektiven und Diskurse darstellen (Abschn. 5.1). Er eröffnet dadurch einen Raum für die reflexive und rationalisierende Praxis der Deliberation (Abschn. 5.2) und kann Einfluss auf kollektiv bindende Entscheidungen vor allem in der Rolle als Adressat von Rechenschaftspflicht ausüben (Abschn. 5.3).

Die Analyse begründet kein konkretes Institutionendesign, jedoch werden praktische Implikationen und Herausforderungen stets reflektiert, was Schlüsse auf einige relevante Grundpfeiler des Designs zulässt. Abschließend werden drei mögliche Orte der Anbindung eines Bürger\*innenrats im deliberativen System der globalen Klimapolitik vor dem Hintergrund der vorangegangenen Analyse skizziert (Abschn. 5.4).

## 2 Die Herausforderungen des Klimawandels und das Feld globaler Klimapolitik

Der Begriff der *Global Climate Governance* wird häufig zur Bezeichnung des weiten und komplexen Feldes globaler Klimapolitik herangezogen. Dabei betont der *Governancebegriff*, dass Interaktion auf diesem Feld nicht nur zwischen staatlichen, sondern ebenso zwischen zivilgesellschaftlichen<sup>3</sup> und privatwirtschaftlichen Akteuren stattfindet. Er hebt zudem dessen Mehrebenencharakter hervor und verweist im Kontrast zu dem Gegenbegriff *Government* auf den Umstand, dass globale Klimapolitik nicht in einem Modus hierarchischer oder gar zentraler Steuerung verfasst ist (vgl. Brunnengräber 2013: 358; Offe 2008: 63). Damit eröffnet der Governanceansatz eine ganz bestimmte analytische Perspektive, welche nicht allein staatliches Handeln, sondern gleichsam die Interaktionen und Interdependenzen von und zwischen politischen, ökonomischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren und Institutionen im Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess in den Blick nimmt (vgl. Benz 2004: 12–17; Mayntz 2008: 45–46). Aus dem Blickwinkel dieses Ansatzes wird das System globaler Klimapolitik im Folgenden betrachtet und daher synonym auch als *Global Climate Governance* (kurz: GCG) bezeichnet.

---

3 Als zivilgesellschaftliche Akteure werden hier solche freiwilligen Vereinigungen verstanden, die in der öffentlichen Sphäre zwischen Staat und Markt angesiedelt sind und dort in organisierter Form bestimmte Interessen verfolgen bzw. vertreten. Beispielsweise fallen Vereine, Verbände, Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen (Non-governmental organizations (NGOs)) und Gewerkschaften unter diese Definition. Die Übergänge zu sozialen Bewegungen sind nicht immer trennscharf. Letztere lassen sich ebenfalls „in den weiten Grenzen der ZG [Zivilgesellschaft] verorten“ (Geißel/Freise 2016: 528). In dieser Untersuchung werden sie jedoch nicht direkt unter dem *Begriff der zivilgesellschaftlichen Akteure* gefasst und, wenn erforderlich, gesondert benannt. Das liegt darin begründet, dass im Feld der globalen Klimapolitik zunehmend zivilgesellschaftliche Akteure in Governanceprozesse eingebunden werden, dies aber aufgrund ihres fluiden, dezentralen und informellen Charakters (vgl. ebd.: 534) weniger für soziale Bewegungen gelten kann.

Um ein besseres Verständnis für die Relevanz von Reformen zu entwickeln und mögliche Ansätze hinsichtlich ihrer Eignung einordnen zu können, ist es instruktiv, sowohl die Anfänge und Entwicklungen globaler Klimapolitik (Abschn. 2.1) als auch die aktuelle Verfasstheit des Feldes (Abschn. 2.2) in den wesentlichen Grundzügen nachzuvollziehen. Um Gründe des bisherigen Scheiterns besser einordnen zu können und zugleich eine informierte Grundlage für mögliche Lösungsansätze zu schaffen, wird ein knapper Überblick über verschiedene Elemente, die den Klimawandel als besonders schwierige politische Herausforderung kennzeichnen, gegeben (Abschn. 2.3). Schließlich wird die Relevanz von Reformen vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Ineffektivität reflektiert (Abschn. 2.4).

## **2.1 Von der Entdeckung des Problems zum Scheitern von Kopenhagen**

Bereits seit dem 19. Jahrhundert sammelten einzelne Wissenschaftler\*innen zunehmend Hinweise auf die Möglichkeit einer Erwärmung der Erde durch das Freisetzen von Treibhausgasen (Gupta 2014: 41; vgl. Jamieson 2017: 11–18). Der schwedische Naturwissenschaftler Svante Arrhenius beschrieb schon im Jahr 1896 einen solchen Zusammenhang, ging jedoch noch davon aus, dass zukünftige Generationen in weiten Teilen der Erde von einer wärmeren Atmosphäre profitieren würden (Dryzek/Stevenson 2014: 1; Jamieson 2017: 15). Zwischen den 1950er und 1970er Jahren kam eine wissenschaftliche Debatte um einen durch Menschen verschuldeten Klimawandel anfangs nur mühsam ins Rollen (Beisheim 2004: 48). Obwohl viele der wesentlichen Daten bereits in den 1950er Jahren vorlagen, wuchs die Besorgnis zunächst langsam, was auch an einer erst allmählichen Akzeptanz der Tatsache lag, dass menschliches Handeln negative Auswirkungen in globalem Maßstab nach sich ziehen kann (Victor 2011: 30). Als wissenschaftlicher Konsens wurde der Weltöffentlichkeit die potenzielle Gefahr des Klimawandels für die Menschheit erstmals 1979 in Genf präsentiert. Die Bühne dafür bot die erste Weltklimakonferenz unter dem Dach der Vereinten Nationen, die von der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) organisiert wurde (Gupta 2014: 41; WCC 1979). Während der Druck auf politische Akteure anwuchs, konnten sich die-

se in Form eines Minimalkonsenses zunächst darauf einigen, der zunehmenden Forschung eine koordinierte und staatliche Aufsicht zur Seite zu stellen (Jamieson 2017: 33). Mit dem Auftrag, wissenschaftliche Berichte über den anthropogenen Klimawandel zu sammeln und zu veröffentlichen, gründeten das Umweltprogramm der Vereinten Nationen und die WMO im Jahr 1988 deshalb den Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (Bulkeley/Newell 2015: 35). Die Hauptaufgabe des IPCC, der in Deutschland auch häufig *Weltklimarat* genannt wird, besteht bis heute in der Sondierung des Forschungsstandes zum anthropogenen Klimawandel und der damit verbundenen regelmäßigen Veröffentlichung von Berichten. Als „authoritative scientific body on the issue of climate change“ (Betsill 2011: 115) kommt ihm eine hohe Bedeutung in der Begleitung des internationalen klimapolitischen Prozesses zu, welcher nach der Gründung des IPCC zunehmend Gestalt annahm. Die 45. Generalversammlung der Vereinten Nationen rief 1990 das Intergovernmental Negotiating Committee ins Leben, welches auf der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro zwei Jahre später in der Verabschiedung der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) mündete. Mit ihr formulierten die beteiligten Staaten das Ziel, die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, das gefährliche menschliche Eingriffe in das Klimasystem verhindern sollte (UNFCCC 1992: Artikel 2). 196 Nationalstaaten sowie die Europäische Union (EU) haben die Klimarahmenkonvention inzwischen ratifiziert und stehen damit im Zentrum der GCG (vgl. Stevenson/Dryzek 2014: 2; UNFCCC 2021); auch wenn subnationale<sup>4</sup> und zivilgesellschaftliche Akteure zuletzt mit der Unterzeichnung des neuesten Vertragswerks, dem Übereinkommen von Paris im Jahr 2015, an Bedeutung gewannen (Nasiritousi/Bäckstrand 2019: 26). Seit der Unterzeichnung der Klimarahmenkonvention findet ihre konkrete Ausgestaltung in jährlichen Verhandlungen, den Conferences of the Parties (COPs), statt. Diese stellen damit den „ultimate decision making body in the climate negotiations“ (Bulkeley/Newell 2015: 24) dar. Von Beginn an werden Entscheidun-

---

4 Als subnationale Akteure werden die Regierungen bzw. Verwaltungen politischer Verwaltungseinheiten unterhalb der nationalstaatlichen Ebene bezeichnet: in Deutschland etwa die der Bundesländer und Kommunen; in den USA beispielsweise die der Bundesstaaten, Countys, Städte und weitere.