DIE AKTUELLE KOLUMNE 20.10.2025

Klimaverhandlungen neu denken

Zehn Jahre nach dem Pariser Abkommen hinkt die Umsetzung weit hinterher

Dr. Steffen Bauer
German Institute of Development and Sustainability (IDOS)

Prof. Dr. Fariborz Zelli
Universität Lund

Bonn, 20. Oktober 2025. Im Dezember 2015 feierte die Welt das hart erkämpfte Pariser Abkommen als historischen Erfolg der globalen Klimadiplomatie. Über zwanzig Jahre nach der Verabschiedung der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) und sechs Jahre nach dem ernüchternden „Kopenhagener Akkord“ der UN-Klimakonferenz war der Jubel verständlich. Endlich hatte sich die Staatengemeinschaft verpflichtet, die globale Erwärmung mit ehrgeizigen Maßnahmen einzudämmen. Doch schon damals mahnten Expert*innen, dass der Abschluss eines historischen Abkommens und „Geschichte machen“ nicht dasselbe seien. Zehn Jahre später zeigt sich, wie berechtigt diese Warnung war: Die Klimakrise verschärft sich, während Regierungen mit der Umsetzung der eigenen Versprechen kämpfen.

CC BY 4.0 license

Tatsächlich leidet die globale Klimapolitik – wie sie durch die jährlichen UN-Klimakonferenzen („COPs“) repräsentiert wird – unter strukturellen Herausforderungen, die seit jeher schwer zu bewältigen sind. In vielerlei Hinsicht ist das Pariser Abkommen selbst ein Spiegel für eine Reihe grundlegender Probleme der globalen Umweltdiplomatie. Zwar konnten sich die Staaten auf ehrgeizige Ziele einigen, doch diese bleiben freiwillig. Daher bleibt offen, welchen Beitrag jedes Land konkret leisten muss.

Statt klar festgelegter Verpflichtungen für die einzelnen Länder, wie sie das Kyoto-Protokoll vorsah – dem Vorläufer des Pariser Abkommens – wird jedes Land angehalten, seine eigenen Ziele und Umsetzungspläne zu entwickeln. Einerseits war diese Delegation der Verantwortung zurück von der internationalen auf die nationale Ebene der Preis für die Einigung auf das Pariser Abkommen – andererseits der Beginn eines neuen Dilemmas. Denn das übergeordnete Ziel des Abkommens, die Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau, hängt nun von diesen freiwilligen nationalen Beiträgen (NDCs) ab. So vertraut man darauf, dass jedes Land sein Möglichstes tut, während in der Praxis jede Vertragspartei tut, was sie will. Kein Wunder also, dass die erste „Globale Bestandsaufnahme“ Ende 2023 ergab, dass die NDCs zusammengenommen eine globalen Erwärmung von fast 3 °C erwarten lassen.

„In vielerlei Hinsicht ist das Pariser Abkommen selbst ein Spiegel für eine Reihe grundlegender Probleme der globalen Umweltdiplomatie.“

Dasselbe Muster zeigt sich hinsichtlich der Mittel, die zur Finanzierung der globalen Klimapolitik benötigt werden: Ambitionierte multilaterale Zielvereinbarungen, Milliarden für den Klimaschutz zu mobilisieren, stehen einseitigen Finanzierungszusagen gegenüber. Doch die Rechnung geht nicht auf. Dieselben Lücken zwischen Ziel und Umsetzung finden sich auch in anderen Bereichen: etwa bei den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) und den globalen Biodiversitätszielen. Einige Beobachter*innen sprechen deshalb von einem Paradigmenwechsel – einer „Governance durch Ziele“, die in der Praxis der globalen Nachhaltigkeitspolitik zur Symbolpolitik verkomme.

Zu diesen Entwicklungen kommt die politische Ritualisierung der jährlichen Klima-COPs. Über Jahrzehnte haben sich bestimmte Verhandlungsmuster verfestigt, wie etwa die „Wer zuckt zuerst“-Mentalität der wesentlichen Verhandlungsblöcke: Zugeständnisse in wichtigen Fragen werden bis zur letzten Minute zurückgehalten. Das hat bei den letzten COPs oft dazu geführt, dass erst in der letzten Nacht hektische Kompromisse eingegangen werden und die so getroffenen Entscheidungen oft unausgereift sind. Diese Dynamik wird noch verstärkt durch die sogenannten „hochrangigen Segmente“, die in der zweiten Woche der COPs stattfinden. Dann reisen Minister*innen und sogar Staatsoberhäupter an, um politische Impulse zu setzen und den Delegierten Autorität zu verleihen. Das mag das Profil und die Öffentlichkeitswirksamkeit der komplexen Verhandlungen steigern – doch zugleich entsteht eine Art „COP innerhalb der COP“. Dies nimmt den laufenden Verhandlungen oft das Momentum. Auch Machtspiele zwischen ungleichen Blöcken lähmen den Prozess. So enden viele COPs heute in oberflächlichen, schwachen Kompromissen.

Um aus dieser Sackgasse der Symbolpolitik herauszufinden, sind zunächst die gewohnten Rituale zu hinterfragen, die tiefgreifenderen Vereinbarungen im Wege stehen. Ein weiterer Schritt wäre, das bestehende Format der COPs zu reformieren und sie mit kleineren, häufigeren und lösungsorientierten Verhandlungsrunden zu ergänzen. Die UN-Biodiversitätskonferenz 2024 hat mit „fortgesetzten Sitzungen“ vorgemacht, wie das aussehen kann. Dieses Modell ließe sich nachahmen, um auch die aufgeblähten Klima-COPs zu konkreteren Ergebnissen zu bewegen.

Die aktuell laufenden UN-Reformdebatten eröffnen die Chance für eine solche Umstrukturierung. Die Erfahrung zeigt, dass fokussiertere Formate oft mehr bewegen als hochinszenierte Gipfel. Kleinere Runden könnten pragmatische Gespräche fördern und Machtspiele entschärfen. Außerdem bieten wiederholte kleinere Sitzungen bessere Gelegenheiten, informelle Gruppen mit unterschiedlicher Zusammensetzung zusammenzubringen, um Vertrauensbildung, gegenseitiges Lernen und Verantwortungsbewusstsein zu fördern. Es dürfte auch dazu beitragen, dass sich die COP wieder auf ihre wesentlichen Governance-Funktionen konzentriert und damit die Umsetzung vorantreibt, statt Jahr für Jahr archaische Verhandlungsrituale fortzuführen. Nicht zuletzt sollte die Regelmäßigkeit solcher Arbeitssitzungen den Beteiligten einen klaren Anreiz bieten, das übergeordnete Ziel, die Eindämmung des gefährlichen Klimawandels, im Blick zu behalten und diesem entsprechend Verantwortung zu demonstrieren.

Die aktuelle Kolumne ISSN 2512-9074

Zitationsvorschlag: Bauer, S / Zelli, F. (2025). Zehn Jahre nach dem Pariser Abkommen hinkt die Umsetzung weit hinterher (Die aktuelle Kolumne 20.10.2025). Bonn: IDOS

© German Institute of Development and Sustainability (IDOS)