

Aktive Klimaaußenpolitik

Sechs Empfehlungen für den Außenminister

Sascha Müller-Kraenner und Martin Kremer | **Klimapolitik ist mehr als die Ausarbeitung eines fairen Abkommens. Sie bietet den Rahmen für die Modernisierung von Ökonomien und sie wird die Beziehungen Deutschlands zu den Schwellenländern wesentlich bestimmen. Wie kann der neue Außenminister gezielt Initiativen auf diesem Feld entwickeln? Sechs Empfehlungen.**

Die internationalen Beziehungen, ihr geopolitischer Kontext sowie ihre Governance-Strukturen werden sich an der globalen Strukturfrage Klima neu definieren. Egal wie weitreichend die Einigung beim Weltklimagipfel in Kopenhagen ausfällt: Sie wird den Startschuss für eine neue Politik der Zukunftsverantwortung und eine neue Klimaaußenpolitik geben – eine neue Art globaler Kooperationspolitik, die man auch als europäisches Regelungsmodell bezeichnen könnte, und die die EU weiter besonders fordern wird.

Bei dieser neuen Klimaaußenpolitik geht es nicht nur darum, die weitere Ausarbeitung und Umsetzung eines effektiven und fairen Klimaschutzabkommens zu flankieren und einen gefährlichen Rückschlag bei der Etablierung eines neuen globalen Kooperationsmodells zu verhindern. Es geht auch und gerade darum, einen neuen globalen Ordnungsrahmen für die Modernisierung von Volkswirtschaften und deren Befreiung von fossiler Abhängigkeit mitzugestalten und das hierfür notwendige Wertesystem gegenüber den aufstrebenden neuen Weltmächten rechtzeitig mitzubestimmen. Für den neuen Bundesaußenminister bietet sich hier die Chance, eine grundsätzliche Debatte maßgeblich mitzugestalten.

Kaum ein Thema hat die internationale Zusammenarbeit der vergangenen Jahre so stark beschäftigt wie der Klimaschutz. Ob in der Europäischen Union, die sich als Vorreiter im internationalen Klimaschutz profiliert hat und im Rahmen der Umsetzung des Lissabon-Vertrags neue Handlungsmöglichkeiten erhält, ob im Rahmen der Vereinten Nationen oder bei der G-8: Längst interessiert sich nicht nur die Fachwelt in Gesellschaft und Wirtschaft für das Thema Klima. Es wurde von den Staats- und Regierungschefs aufgegriffen, hat als Pendant die Energieaußenpolitik und Klimasicherheitspolitik erhalten und ist – wie nicht nur der jüngste ASEM-Gipfel in Singapur unter Beweis stellte

– zu einem „defining issue“ der sich aufbauenden US-asiatischen Beziehungen geworden.

Schon seit längerem hat Klimapolitik Auswirkungen auf das grundsätzliche Verhältnis der Staaten zueinander. Wichtige bilaterale Beziehungen, wie zu den USA, China und Indien, werden durch die Kooperation bzw. Konflikte in diesem Bereich geprägt. Klimapolitik hat sich zum Querschnittsthema globaler Verantwortungspolitik entwickelt und berührt so unterschiedliche Themen wie die Forschungs-, Handels-, Entwicklungs- und Gesundheitspolitik. Auch die Gefahren des Klimawandels und darauf abgestimmte Instrumente der Krisenprävention rücken immer stärker in den Fokus globaler Sicherheitspolitik.

In den nächsten Jahren wird Klimapolitik das Verhältnis Deutschlands und Europas zu den aufstrebenden Schwellenländern maßgeblich prägen. Ohne aktive Teilhabe von Schwellenländern wie China, Indien oder Brasilien ist das globale Klimaproblem nicht zu bewältigen. Die Regeln und die Lastenverteilung beim globalen Klimaschutz wiederum werden sich entscheidend auf zukünftige Wachstumschancen, den Zugang zu Rohstoffen, Technologie und geistigem Eigentum sowie auf die Höhe neuer Finanzströme von Nord nach Süd auswirken.

Das Forum, in dem langfristig über den substanziellen Klimaschutz und eine neue „grüne“ Weltwirtschaft zu entscheiden sein wird, ist die G-20; als Vorsondierungsforen kommen Varianten davon in Frage wie das von den USA aus der Taufe gehobene Major Economies Forum (MEF) oder eine neue G-X.

Innerhalb der G-20 gibt es mit den USA und China nur noch zwei mit Vetomacht ausgestattete Großmächte. Deutschland ist eine Wirtschafts- und europäische Mittelmacht und kann mit seinen innovativen Fähigkeiten und der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Märkten punkten und eigenständige Akzente setzen. In der Klimapolitik wird Deutschlands Stimme wegen des guten Rufes deutscher Umweltpolitik und grüner Technologien gehört. Klimaaußenpolitik kann deshalb zum Markenzeichen einer aktiven deutschen Globalisierungspolitik in sich neu formierenden Konstellationen von Global Governance werden.

Klimapolitik hat längst Auswirkungen auf das grundsätzliche Verhältnis der Staaten zueinander

Internationale Klimapolitik war in Deutschland bisher eine Domäne der Umweltminister; mit deren starken Profil hat sich Berlin eine führende Rolle in den UN-Klimaverhandlungen gesichert. Nun ist aber neben der Kanzlerin auch der Außenminister gefordert. Noch stärker als bisher muss er die führende Rolle Deutschlands bei der Formulierung dieser neuen Weltregeln strategisch flankieren, die Einzelfragen der Klimaverhandlungen in die Gesamtheit der Beziehungen zu den Schlüsselakteuren einbringen und in eine breitere Definition deutscher außenpolitischer Interessen einbetten. Das neu formierte Desertec-Vorhaben zeigt, welcher Umfang an politischer und exportwirtschaftlicher Unterstützung bei einem Projekt erforderlich werden kann. Wie kann der neue Bundesaußenminister gezielt Initiativen entwickeln und an Vorbilder aus Partnerländern anknüpfen?

1. Mitarbeit im Außenministerformat für europäische und globale Klimapolitik

In den vergangenen Jahren hat sich innerhalb der EU eine informelle Gruppe mehrerer Außenminister gebildet, die für ein ambitioniertes globales Klimaschutzabkommen eintreten. Zu dieser Gruppe gehören nicht nur Großbritannien, Frankreich, Spanien, sondern auch die einflussreichen geografisch kleineren Mitgliedstaaten Dänemark, Schweden und Finnland – letztere wiederum mit ihren traditionell guten Beziehungen zu den baltischen Staaten. Mit seinem Gewicht in der internationalen Klimadiplomatie, aber auch seiner Verantwortung gegenüber den mittelosteuropäischen Staaten gehört Deutschland hier unbedingt dazu und kann so seine spezifischen Erfahrungen bei der Modernisierung seiner Energiewirtschaft, in der transatlantischen Klimakooperation, aber auch in der Technologieförderung in einen gemeinsamen europäischen Ansatz einbringen. Bei der Frage, wie z.B. das Burdensharing für zusätzliche Emissionsreduzierungen innerhalb der EU aufzuteilen ist, wie die Lasten der Klimaschutzfinanzierung umgelegt werden sollen und schließlich wie EU-Klimaverhandlungspositionen konsistent gegenüber Partnern kommuniziert werden können, könnte das Außenministerformat eine Clearing-House-Funktion übernehmen.

2. Vertiefung und Erweiterung der transatlantischen Klimabrücke

Die vom ehemaligen Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier initiierte „Transatlantische Klimabrücke“ begann als vertrauensbildende Maßnahme, die in Zeiten der Sprachlosigkeit zwischen Berlin und der Bush-Regierung einen Dialog mit US-Bundesstaaten, Universitäten und zivilgesellschaftlichen Initiativen ermöglichte. Heute, da die Regierung Barack Obamas aktives Interesse an einer Vertiefung der transatlantischen Klimazusammenarbeit zeigt, sollte dieser Dialog nicht abgeschafft, sondern von der rein projektbezogenen auf eine strategische Ebene gehoben werden. Berlin und Washington sollten sich beispielsweise intensiver darauf verständigen, wie China, Indien oder Russland durch gemeinsame Anstrengungen in die internationale Klimazusammenarbeit einbezogen werden können.

Gleichzeitig wird deutlich, wie unterentwickelt der Dialog mit anderen Partnern geführt wird, die für den internationalen Klimaschutz von strategischer Bedeutung sind. Das mit der transatlantischen Klimabrücke entwickelte Instrumentarium einer politischen und technischen Zusammenarbeit sollte auf die anderen wichtigen Akteure China, Indien, Russland und Brasilien ausgeweitet werden. In allen vier BRIC-Staaten zeichnet sich ein strategisches Interesse an nachhaltigem Wachstum ab. Deutschland hat hier mit seinen Erfahrungen viel zu bieten und mit seinen Exportinteressen viel zu gewinnen. Im Verhältnis zu Russland besteht mit der Gründung der Russisch-Deutschen Energie-Agentur (RuDEA) ein besonders geeignetes Forum, um in den Bereichen Energieeffizienz und innovative Technologien den Know-how-Transfer zu organisieren und dort mit Unternehmen wie auch mit staatlichen Akteuren zu kooperieren.

Das Instrumentarium der Klimabrücke sollte auf China, Indien und Russland erweitert werden

zivilgesellschaftlichen Initiativen ermöglichte. Heute, da die Regierung Barack Obamas aktives Interesse an einer Vertiefung der transatlantischen Klimazusammenarbeit zeigt, sollte dieser Dialog nicht abgeschafft, sondern von der rein projektbezogenen auf eine strategische Ebene gehoben werden.

3. Systematischer Dialog mit „Schlüsselstaaten der zweiten Reihe“

Neben der gezielten bilateralen Kooperation zur Klimaschutzimplementierung bleibt der Dialog mit „Schlüsselländern der zweiten Reihe“ noch bei der Finalisierung des neuen Abkommens unverzichtbar. Die OPEC-Länder verhandeln sehr hart und wehren sich gegen anspruchsvolle Regelungen. Unter den Stichworten „spill-over effects“ bzw. „response measure“ argumentieren sie oft legalistisch. Hier wird nur ein politischer Dialog auf höherer Ebene sondieren können. Unter den südamerikanischen Ländern verhandelt Argentinien ebenso sperrig und fungiert dabei als eine Art Sprecher all jener Länder, die besonders vor „Grenzausgleichsmaßnahmen“ warnen. Auch hier dürfte ein hochrangiger Dialog weiter führen, zumal wenn es um begründete handelspolitische Interessen geht.

Spricht Argentinien regelmäßig „Grenzausgleichsmaßnahmen“ an, so verweist Südafrika mit ebensolcher Regelmäßigkeit auf „International Property Rights“. Hier könnte es hilfreich sein, die in der WTO schon entwickelten Positionen auch in die Klimaverhandlungen einzuführen.

4. Klimapolitik als integraler Bestandteil von Krisenprävention

Ein Klimakrieg steht zwar nicht unmittelbar bevor; sehr wohl aber kann der Klimawandel zu größeren Migrationsströmen und einer Eskalation von Konflikten in besonders betroffenen Regionen wie küstennahen Staaten oder in Gebieten führen, die bereits unter Wassermangel leiden. Im Einzelnen vielleicht weniger drastisch, können sich die Folgen einer 4°C-Welt gefährlich summieren, wie das britische Hadley-Klimazentrum jüngst aufgezeigt hat. Hilfe bei der Anpassung an die schon heute unvermeidlichen Folgen des Klimawandels wird deswegen zur Krisenprävention. In Zentralasien würde damit die Umsetzung der Zentralasien-Strategie der EU gefördert. Auch eine Unterstützung der vom Klimawandel besonders betroffenen kleinen Inselstaaten gehört zu dieser Krisenprävention.

Hilfe bei der Anpassung an die unvermeidlichen Folgen des Klimawandels wird auch zur Krisenprävention

Die Anpassung an den Klimawandel wird außerdem zu einer zentralen Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit. Bei der von der Bundesregierung geplanten engen Koordinierung der Außen- mit der Entwicklungspolitik sowie der Reform und Straffung bestehender Einrichtungen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit ergeben sich neue Handlungsmöglichkeiten. Dies gilt auch für die im Januar 2009 neu gegründete Internationale Agentur für Erneuerbare Energien (IRENA), der inzwischen auch die USA und Indien beigetreten sind.

5. Exportförderung „grüner“ Technologien

Die Förderung „grüner“ Technologien ist eine vielversprechende Strategie der deutschen Außenwirtschaftspolitik. Die vom Planungsstab des Auswärtigen Amtes gemeinsam mit der Atlantischen Initiative ins Leben gerufene „Green Recovery Task Force“ machte eine Reihe vielversprechender Empfehlungen, wie im Rahmen der G-20 wirtschaftliche Wiederbelebung und Förderung des

Umweltschutzes miteinander verbunden und die politische und wirtschaftliche Kooperation zwischen Industrie- und Schwellenländern gefördert werden kann (IP, 11–12/2009, S. 92–95). Eine grundlegende Frage wird sein, wie angesichts der Wirtschafts- und Finanzkrise ein reformierter Markt für den Emissionshandel um massive Investitionen in grüne Technologien ergänzt werden kann.

Deutschland ist aufgrund seiner wissenschaftlichen und industriellen Basis hervorragend positioniert, vom Wachstum grüner Technologien auf dem Weltmarkt zu profitieren. Im Vergleich zu Wettbewerbern aus anderen Exportnationen Europas und den USA ist eine stärkere politische Flankierung notwendig.

6. Schaffung des Amtes eines Sonderbotschafters für Klimadiplomatie

Deutschland braucht kein eigenständiges Klima- und Energieministerium wie Dänemark oder Großbritannien. Das Umweltministerium bildet die wichtigsten innenpolitischen Funktionen eines Klimaministeriums bereits ab. International liegt in seinen bewährten Händen die Federführung bei den UN-Klimaverhandlungen.

Wichtig wäre allerdings die herausgehobene Position eines politisch ernannten Klimabotschafters im Auswärtigen Amt, der die Querschnittsaufgabe des Klimaschutzes innerhalb des Amtes im Sinne einer Gestaltung von Globalisierung besser verankern, Verhandlungspakete strategischer Art vorbereiten und nach außen sichtbar machen müsste. Es fiel außerdem in den Bereich des Klimabotschafters und seines Stabes, Botschaften und Repräsentanten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit vor Ort in ihrem gemeinsamen strategischen Ansatz zu unterstützen und einen kohärenten deutschen Außenansatz im substanziellen Klimaschutz deutlich zu machen.

An der Klimakonferenz in Kopenhagen werden voraussichtlich über 50 Staats- und Regierungschefs aus aller Welt teilnehmen. Damit hat sich die Klimapolitik endgültig als zentrales Handlungsfeld globaler Strukturpolitik etabliert. In den Jahren nach Kopenhagen wird der Motor Klimapolitik auch der weltweiten Finanz-, Handels- und Entwicklungspolitik neue Richtung verleihen. Die Fähigkeit zum „Green Financing“ wird zu einem wichtigen internationalen Standortfaktor werden. Auch das reformbedürftige System globaler Institutionen und Governance wird sich an der klimapolitischen Herausforderung weiterentwickeln. In Kopenhagen fällt nur der Startschuss für eine neue Klimaaußenpolitik.

Die Fähigkeit zum „Green Financing“ wird zu einem wichtigen internationalen Standortfaktor werden

Klimaschutzes innerhalb des Amtes im Sinne einer Gestaltung von Globalisierung besser verankern, Verhandlungspakete strategischer Art vorbereiten und nach außen sichtbar machen müsste. Es fiel außerdem in den Bereich des Klimabotschafters und seines Stabes, Botschaften und Repräsentanten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit vor Ort in ihrem gemeinsamen strategischen Ansatz zu unterstützen und einen kohärenten deutschen Außenansatz im substanziellen Klimaschutz deutlich zu machen.



SASCHA MÜLLER-KRAENNER ist Geschäftsführer des Umweltverbands „The Nature Conservancy“ in Europa.



MARTIN KREMER, M.C.L. ist Senior Fellow der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.