

Zusammenfassung des Reports:

# Climate Audit of German Foreign Policy

Assessing the alignment of German international engagement with the objectives of the European Green Deal and the Paris Agreement

**Autoren**

Lukas Kahlen  
Aki Kachi  
Marie-Jeanne Kurdziel  
Frauke Röser  
Niklas Höhne  
Imogen Outlaw  
Julie Emmrich



September 2022

Zu Beginn dieses kritischen Jahrzehnts ist es wichtig, eine starke und einheitliche multilaterale Antwort auf den Klimawandel zu geben. Um die Ziele des Pariser Klimaabkommens zu erreichen, muss Klimapolitik zum Eckpfeiler der Außenpolitik aller Länder werden. Deutschland ist hier nicht nur wegen seiner historischen Verantwortung ein wichtiger Akteur, sondern trägt aufgrund seines Wohlstands, internationalen Ansehens und technologischen Know-hows eine besondere Verantwortung dafür, die weltweiten Klimaschutzbemühungen voranzutreiben.

In der Vergangenheit wurde das vorhandene Potenzial Deutschlands nicht immer voll ausgeschöpft: Deutschland hat es versäumt, mit einer Stimme zu sprechen und ist weit unter seinen Möglichkeiten geblieben, wenn es darum ging, internationale Klimaschutzmaßnahmen durch erfolgreiche Klimaaußenpolitik voranzutreiben und zu unterstützen. Die Ampel-Regierung, die Ende 2021 ihre Arbeit aufnahm, hat sich vorgenommen, Deutschlands Ansatz in der Klimadiplomatie neu auszurichten, sie zu einer Priorität zu machen und das Thema Klima als Querschnittsthema in die gesamte nationale - und internationale - Regierungsarbeit zu integrieren.

Etwa ein Jahr nach Amtsantritt sind die anfänglichen Reformbestrebungen auf eine Reihe von Herausforderungen gestoßen, insbesondere auf die durch den russischen Einmarsch in der Ukraine ausgelöste Energiekrise. Trotz dieser Rückschläge ist es wichtig, dass die Ampel-Regierung die in ihrem Koalitionsvertrag festgelegte Vision nicht aus den Augen verliert. Weitere Reformen sind dringend notwendig, damit Deutschland alle Möglichkeiten für eine kohärente, konsistente und effektive Klimaaußenpolitik ausschöpft und die formulierte Vision, nach der die deutsche Außenpolitik aus einem Guss agieren soll, in die Tat umsetzen kann.

Vier Schlüsselemente, die eine ehrgeizige Klimadiplomatie ausmachen, sind:

- Eine klare **gemeinsame Vision**, die auf das Pariser Klimaabkommen abgestimmt ist und die die Agenda der Regierung sowie die Politikgestaltung leitet;
- Eine **starke Regierungsführung** mit klaren institutionellen Mandaten und Koordinationsstrukturen;
- ein **wirksames internationales Engagement** mit globalen Partnern und eingebettet in multilaterale Prozesse; und
- **ehrgeizige Klimaschutz-Anstrengungen im eigenen Land**, um mit gutem Beispiel voranzugehen.

Unter Berücksichtigung dieser Elemente hat die derzeitige Regierung in mancher Hinsicht einen vielversprechenden Anfang gemacht und Pläne für konkrete Reformen angekündigt, die allerdings noch umgesetzt

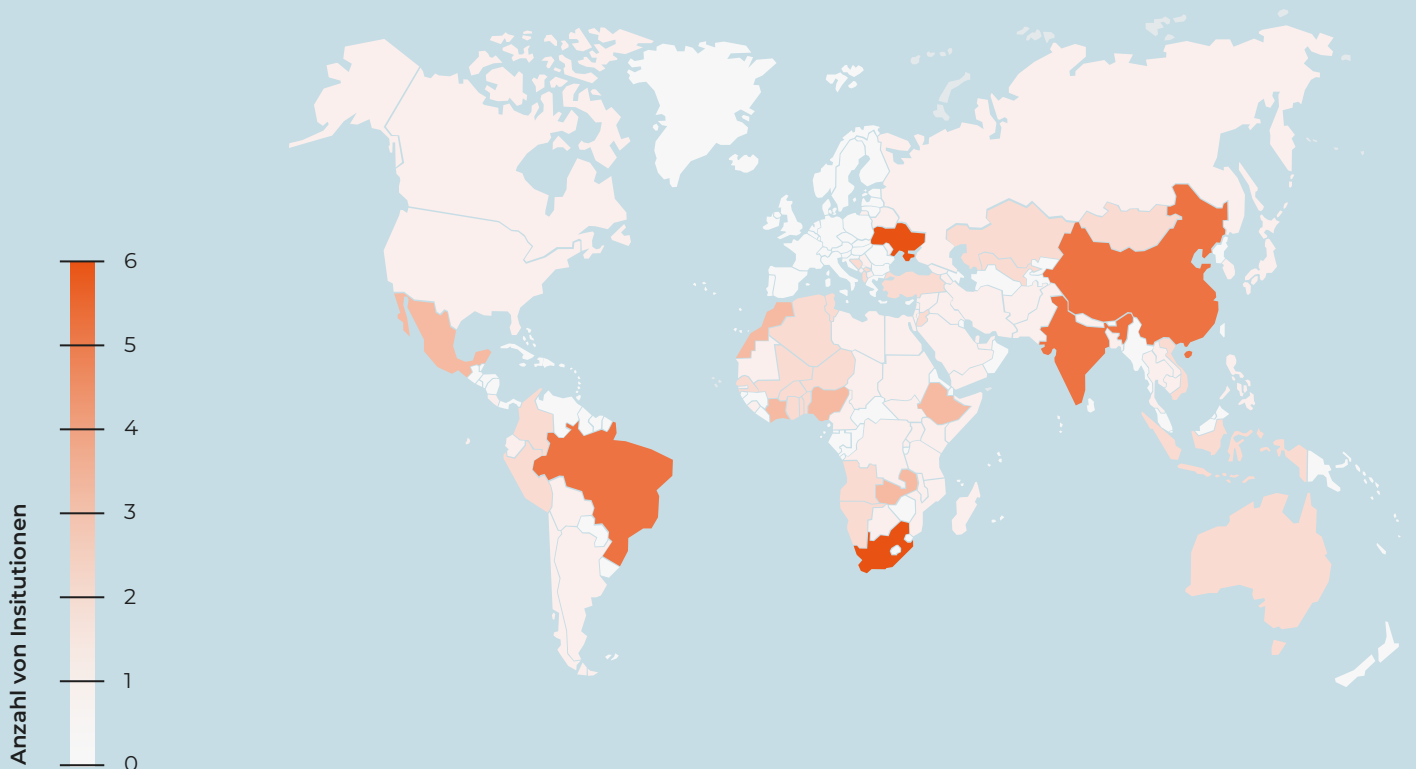
werden müssen. In anderen Bereichen besteht jedoch weiterhin ein großes Verbesserungspotenzial (siehe ES Tabelle 1).

Der Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung enthält eine starke Vision für eine einheitliche Klimaaußenpolitik. Auch wenn die Vision noch in die tägliche Arbeit und Kommunikation der Regierung im In- und Ausland umgesetzt werden muss, stellt sie eine deutliche Verbesserung gegenüber früheren deutschen Regierungen dar.

**Eine Reihe der von der Regierung geplanten Verbesserungen stehen noch aus.** Die Umverteilung der Zuständigkeiten zwischen den Ministerien und die Einrichtung der Koordinierungsgruppe "Team Deutschland" zwischen vier Schlüsselministerien hat das Potenzial, die Bedeutung der Klimadiplomatie hervorzuheben, auch wenn abzuwarten bleibt, ob diese Maßnahmen das Handeln der gesamten Bundesregierung beeinflussen können. Vor allem braucht die Regierung noch klarere Verfahren, um Unstimmigkeiten zwischen den Ministerien zu überwinden. Angesichts der vielen verschiedenen deutschen Initiativen und Partnerschaften im Ausland (siehe ES Abbildung 1) ist eine starke Koordinierungsfunktion der "Klimabotschaften" in den Hauptstädten der Partnerländer von großer Bedeutung.

ES Abbildung 1

## Geografischer Schwerpunkt ausgewählter deutscher Ministerien



Die geplante Entwicklung der Klimaaußenpolitik-Strategie der Bundesregierung und die Integration des Themas Klima in andere Strategien werden von grundlegender Bedeutung sein, um die Vision umzusetzen und Klima zu einem Querschnittsthema zu machen, welches die Arbeit aller Ministerien beeinflusst.

**Andere wichtige Bereiche, in denen Verbesserungen möglich sind, stehen noch nicht eindeutig auf der Agenda der Regierung.** Verlagerte Zuständigkeiten der Ministerien haben sich nicht in vollem Umfang in ihren verfügbaren Haushaltsbudgets niedergeschlagen, was die Erfüllung der neu geschaffenen Mandate negativ beeinflussen kann. Eine wachsende Zahl von Prüfungs- und Beratungsgremien in den Bereichen Klima, Energie, Nachhaltigkeit und Umwelt, die sich in erster Linie auf innenpolitische Bereiche konzentrieren, haben, zumindest in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit, zu einer Vielzahl von Überschneidungen geführt. Neben der Straffung bzw. Stärkung dieser Gremien wäre die Ausweitung ihres Mandats auf die internationale Dimension der deutschen Klimapolitik ein wichtiger Schritt. Auch bezogen auf Deutschlands Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung gibt es erheblichen Verbesserungsbedarf. Um das selbstgesteckte Ziel von 6 Milliarden Euro bis 2025 zu erreichen, müsste die internationale Klimafinanzierung kontinuierlich erhöht werden. Stattdessen stagniert die Mobilisierung der internationalen Klimafinanzierung jedoch beziehungsweise sie geht sogar leicht zurück. Handlungsbedarf besteht weiterhin auch dabei, die gesamte internationale öffentliche Finanzierung, einschließlich Exportkredite und Entwicklungsfinanzierung, mit dem Pariser Klimaabkommen in Einklang zu bringen. Bei der Umsetzung dieser Vorhaben ist ein regelmäßiger Austausch mit der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft wichtig. Während die Regierung zwar generell offen für den Dialog mit nicht-staatlichen Akteuren ist, fehlt es noch an Strukturen für formelle Konsultationen, insbesondere zu Fragen der Klimaaußenpolitik.

Um die Glaubwürdigkeit auf internationaler Ebene zu stärken und das Potential der deutschen Klimadiplomatie zu maximieren, ist es darüber hinaus auch von großer Bedeutung, ehrgeizige Klimaschutzmaßnahmen "zu Hause" umzusetzen. Die Realität zeigt jedoch, dass die Maßnahmen der derzeitigen Regierung in dieser Hinsicht gemischte Signale aussenden, die von Fortschritten beim Ausbau der erneuerbaren Energien bis zu einer Blockade der Klimaschutzmaßnahmen im Verkehrssektor reichen. Die Suche nach alternativen Anbietern fossiler Energieträger, insbesondere von Gas, einschließlich des Aufbaus einer möglicherweise überdimensionierten Importinfrastruktur, führt nicht dazu, die Vorbildfunktion Deutschlands für eine ambitionierte Klimapolitik zu festigen.

ES Tabelle 1

## Zusammenfassung der Trendanalyse



### Gemeinsame Vision

#### Eigenschaften

#### Trendanalyse

Formulierung und Absegnung auf höchster politischer Ebene



Spiegelt das Ausmaß der Herausforderung in Bezug auf Ehrgeiz und Umfang wider



Klare und unmissverständliche Kommunikation



### Starke Regierungsführung

Klare Rollenverteilung und Verantwortlichkeiten



Entwicklung einer ehrgeizigen Klimaaußen-Strategie



Bereitstellung ausreichender Ressourcen



Unabhängige Überprüfungsmechanismen



Multistakeholder-Dialog



Klare und transparente Kommunikation



### Wirksames internationales Engagement

Mobilisierung öffentlicher Klimafinanzierung



Ausrichtung internationaler öffentlicher Finanzmittel auf das Pariser Abkommen



Nutzung aller außenpolitischen Kanäle, die zur Unterstützung der globalen Transformation



Koordinierung klimabezogener internationaler Maßnahmen



Initiierung und Unterstützung transformativer und wirkungsvoller internationale Programme



Zusammenarbeit auf Augenhöhe und Berücksichtigung der Bedürfnisse der Partnerländer



### Ehrgeizige Klimaschutz-Anstrengungen im eigenen Land

Festlegung ehrgeiziger nationaler Klimaziele



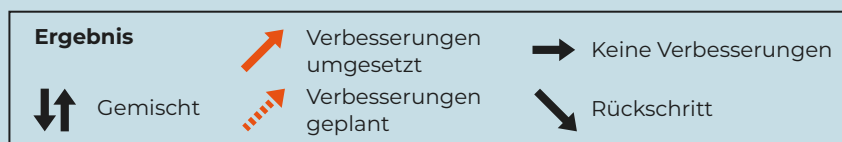
Umsetzung wirksamer Maßnahmen zur Erreichung der Ziele



Einhaltung der internationalen Klimanormen



Kommunikation von Klimaschutzmaßnahmen



## Zentrale Empfehlungen

Auf Grundlage der im Rahmen dieses Berichts durchgeführten Analyse, werden folgenden Empfehlungen formuliert, die dazu beitragen können, Klima als zentrales Thema nachhaltig in der deutschen Außenpolitik zu verankern.

**Kohärenz und Konsistenz zwischen den Regierungsstellen** ist eine Grundvoraussetzung für eine effektive und effiziente Klimaaußenpolitik. Dies erfordert Reformen und neue Strukturen auf verschiedenen Ebenen, angefangen von einem einheitlichen und koordinierten Vorgehen der regierenden politischen Parteien bei der Verwirklichung der formulierten Vision bis hin zur Verankerung der ehrgeizigen Vision in der gesamten Innen- und Außenpolitik, sowie in der Regierungskommunikation. Die Koalition sollte sicherstellen, dass die internationalen Verpflichtungen und Zusagen der Bundesregierung, wie z.B. die Beteiligung an der internationalen Klimafinanzierung oder der Ausstieg aus der internationalen Förderung fossiler Brennstoffe eingehalten werden. Außerdem sollte ein klares Entscheidungs- und Lösungsverfahren für Konfliktfälle zwischen den Ministerien festgelegt werden.

**Die Entwicklung einer Klimaaußenpolitik Strategie für die gesamte Bundesregierung** ist eine entscheidende Chance, das Leitbild einer Außenpolitik aus einem Guss weiter zu festigen. Um den Klimawandel in der deutschen Außenpolitik zu verankern, sollte die Strategie ganzheitlich sein und insbesondere die Klimadimensionen der Sicherheits-, Wirtschafts-, Entwicklungs- und Finanzpolitik einbeziehen. Die Strategie sollte konkrete Ziele, Zeitvorgaben und Maßnahmen enthalten, die die Ressorts gemeinsam in wichtigen internationalen Institutionen oder Prozessen, in der Außenwirtschaftspolitik und in den bilateralen Beziehungen zu anderen Staaten erreichen wollen. Die Zielerreichung sollte regelmäßig von unabhängigen Institutionen überprüft werden und die Regierung sollte für die Zielerreichung zur Rechenschaft gezogen werden können. Die Strategie sollte darüber hinaus in einem inklusiven und partizipativen Prozess unter Einbeziehung aller relevanten Ministerien, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft, des Privatsektors sowie europäischer und internationaler Partner entwickelt, im Bundestag beraten und vom Bundeskabinett verabschiedet werden. Dies kann dazu beitragen, Strukturen zu schaffen, die die laufende Legislaturperiode überdauern.

Um die Glaubwürdigkeit von selbst gesetzten Zielen und Maßnahmen zu erhöhen und ihre Einhaltung für künftige Regierungen und Entscheidungsträger verbindlich zu machen, ist es wichtig, die **Kontrolle und Durchsetzung durch Dritte zu ermöglichen** und zu fördern. Zu den Maßnahmen, die dazu beitragen können, gehört die Zusammenlegung der wachsenden Zahl von Prüfungs- und Beratungsgremien sowie eine Anpassung der Mandate, um internationale deutsche Aktivitäten einzubeziehen. Regelmäßige, formalisierte Dialogforen zur Klimaaußenpolitik

können dazu beitragen, den Austausch zwischen verschiedenen deutschen Ministerien, Behörden und der Zivilgesellschaft zu ermöglichen.

Eine **wirksame und transparente Kommunikation**, beispielsweise über die Vision, die Ziele, die Maßnahmen und die Interessen der Regierung im Bereich der Klimaaußenpolitik, ist sowohl für die nationale als auch für die internationale Öffentlichkeit unerlässlich. Um die Kommunikation zu verbessern, sollte die Notwendigkeit einer Außenpolitik, die sich auf die Mobilisierung internationaler Anstrengungen zur Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5°C und den Aufbau von Klimaresilienz konzentriert, noch deutlicher gemacht werden. Das nationale Interesse Deutschlands im Rahmen seiner diplomatischen Bemühungen sollte klar definiert und transparent kommuniziert werden.

Es ist von entscheidender Bedeutung, **Klima in der Außenpolitik zu institutionalisieren**, indem Koordinierungs- und Konsultationsstrukturen in der Regierung eingerichtet und so verankert werden, dass sie Bestand haben und nicht ohne Weiteres nach einem Regierungswechsel rückgängig gemacht werden können. Eine Option wäre, auf dem kürzlich gegründeten "Team Deutschland" aufzubauen, wobei die Kommunikation und Koordination mit anderen relevanten Ministerien verbessert werden sollte. Auch ein Klimakabinetts, das neben der nationalen Klimapolitik auch die außenpolitische Dimension umfasst, könnte hier eine wichtige Rolle spielen. Die Umwandlung aller deutschen Auslandsvertretungen in Klimabotschaften kann zudem helfen, die Arbeit vor Ort zu koordinieren und Silos zwischen den Initiativen der verschiedenen Ministerien aufzubrechen. Die Regierung sollte auch sicherstellen, dass die im Bundeshaushalt veranschlagten Ressourcen mit den (neu zugewiesenen oder geplanten) Zuständigkeiten innerhalb der Ministerien übereinstimmen und die Institutionen somit in die Lage versetzen, ihre Aufgaben gemäß ihrer Mandate zu erfüllen.

**Den vollständigen Bericht  
(auf Englisch) finden Sie hier  
auf unserer Website:**



[https://newclimate.org/  
resources/publications/  
climate-audit-of-ger-  
man-foreign-policy](https://newclimate.org/resources/publications/climate-audit-of-german-foreign-policy)