

## Klimapolitik: das Zugpferd lahmt: Deutschlands Außenpolitik braucht ein neues Großprojekt

Viëtor, Marcel; Caspar, Oldag

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Viëtor, M., & Caspar, O. (2009). *Klimapolitik: das Zugpferd lahmt: Deutschlands Außenpolitik braucht ein neues Großprojekt*. (DGAP-Standpunkt, 9). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-129916>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Klimapolitik: Das Zugpferd lahmt

### Deutschlands Außenpolitik braucht ein neues Großprojekt

von Marcel Viëtor und Oldag Caspar

*Von der beanspruchten Führungsrolle Deutschlands in der internationalen Klimapolitik bleibt nicht viel übrig. Dabei könnte die Klimapolitik das nächste große Projekt deutscher Außenpolitik sein. Mit einer engagierten Klimapolitik würde Deutschland nicht nur seine Wirtschaft stärken und die eigene Energieversorgungssicherheit erhöhen. Als klimapolitisches Zugpferd gewänne Berlin international an Ansehen und erhielte auch in anderen Bereichen mehr Gestaltungsspielraum. Damit Deutschland zur alten Führungsstärke in der internationalen Klimapolitik zurück findet, sind fünf Aufgaben von zentraler Bedeutung:*

- *Glaubwürdigkeit durch Konsequenz wiederherstellen,*
- *Klimainnenpolitik als Energiepolitik beispielhaft gestalten,*
- *Klimaaußenpolitik als Außenwirtschaftspolitik weiterentwickeln,*
- *CCS-Technologie für den Export entwickeln,*
- *Russland stärker in die Klimaverhandlungen einbinden.*

#### Anspruch und Wirklichkeit

Wo waren eigentlich die Bundeskanzlerin und ihr Außenminister, als UN-Generalsekretär Ban Ki-moon am 22. September 2009 mehr als hundert Staats- und Regierungschefs zum außerordentlichen Klimagipfel in New York versammelte? Wo war der deutsche Chefdiplomat, als kurz zuvor die Außenminister von Schweden, Großbritannien, Frankreich, Dänemark, Finnland und Spanien in einem offenen Brief für ein »ehrgeiziges Klimaabkommen« in Kopenhagen im Dezember 2009 warben? Sicher, kurz vor der Bundestagswahl am 27. September waren die Terminkalender voll. Doch eine Führungsrolle in der internationalen Klimapolitik, mit der sich die Bundesregierung noch vor wenigen Jahren schmücken konnte, sieht anders aus.

Nach den EU-Erweiterungsrunden 2004/2007 schien bereits das nächste große Projekt deutscher Außenpolitik gefunden: Die Bundesregierung erklärte den Kampf gegen den Klimawandel zur Priorität ihrer

EU- und G8-Präsidentschaften. Beim G8-Gipfel 2007 in Heiligendamm war es auch das Verdienst von Bundeskanzlerin Angela Merkel, dass US-Präsident George W. Bush die Reduktion der Treibhausgasemissionen zumindest »ernsthaft erwägen« wollte. Die Bundesregierung hatte damit eine politische Führungsrolle eingenommen, die der deutschen Außenpolitik international Respekt und Einfluss bescherte. Gleichzeitig war die deutsche Wirtschaft im Bereich der erneuerbaren Energien und der Effizienztechnologien unter anderem durch eine notwendige innenpolitische Förderung gut aufgestellt.

Doch dann kam die Finanz- und Wirtschaftskrise. Klimapolitik verlor für die Bundesregierung rapide an Bedeutung. So setzte sich die Kanzlerin Ende 2008 mit Vehemenz dafür ein, die EU-Regelung für CO<sub>2</sub>-Grenzwerte von PKWs so sehr aufzuweichen, dass der deutschen und europäischen Autoindustrie kaum noch Effizienzverbesserungen abverlangt wurden. Dabei

hatte die Regierung im Klimapaket von Meseberg im Jahr zuvor noch den ursprünglichen Vorschlag der EU-Kommission aufgegriffen, der strengere Emissionsgrenzen und Fristvorgaben vorgesehen hatte. Angela Merkel fiel in das veraltete Klimaschutz-*contra*-Arbeitsplätze-Denken zurück und ließ sich im Dezember 2008 in der Presse mit den markigen Worten zitieren, der in Brüssel bevorstehende EU-Gipfel werde »keine Klimaschutz-Beschlüsse fassen, die in Deutschland Arbeitsplätze oder Investitionen gefährden. Dafür werde ich sorgen.« Beim Gipfel war es neben mehreren ostmitteleuropäischen Staaten dann tatsächlich maßgeblich Deutschland, das für eine deutliche Schwächung des EU-Emissionshandels sorgte. Sogar Hans Joachim Schellnhuber, der Klimaberater der Kanzlerin, warnte damals vor einem Glaubwürdigkeitsverlust Deutschlands.

### Andere Staaten übernehmen Führungsrolle

Während einige Staaten ihre Klimaschutzbemühungen in der Wirtschaftskrise zurückfuhren, sahen andere in einem »Green New Deal« die bessere Antwort auf die Krise. China etwa verabschiedete zum Jahreswechsel 2008/2009 ein Konjunkturpaket mit 38 Prozent Investitionen in »grüne« Programme. In Südkorea waren es sogar 80 Prozent. In Deutschland hingegen machten »grüne« Investitionen gerade einmal 13 Prozent der Konjunkturpakete 1 und 2 aus. Deutschland wurde zu einem in alten Reflexen verharrenden und zweifelhaften Vorbild für eine Reihe anderer Staaten, welche schließlich auch noch die von der Bundesregierung als »Umweltprämie« beworbene Subventionierung überkommener Produktionsketten der Autoindustrie kopierten. Zeitgleich gerieten deutsche Unternehmen im Bereich der erneuerbaren Energien gegenüber der wachsenden Konkurrenz aus Ostasien und den USA in Bedrängnis.

Diese Entwicklungen schwächten nicht nur die EU-internen Klimaverhandlungen, sondern gefährden auch den Erfolg der UN-Klimaverhandlungen. Bisher war es vor allem die Europäische Union – oft mit Deutschland als treibender Kraft –, die als Tempomacher die internationalen Klimaverhandlungen vorangebracht

hatte. Viele Beobachter zeigten sich schon hoffnungsvoll, dass die erfolgreiche und mit einheitlicher Stimme vorgetragene EU-Klimaaußenpolitik ein Modell für die gesamte EU-Außenpolitik werden könnte. Doch inzwischen geben zunehmend andere Staaten wie Mexiko, Südafrika, die Schweiz und Norwegen das Tempo der Verhandlungen vor. Auch Japan bringt sich nach dem Regierungswechsel im August mit deutlich erhöhten Emissionsreduktionszielen für eine Führungsrolle in der internationalen Klimapolitik in Position.

Und Deutschland? Sollte es die deutsche Außenpolitik ernst meinen mit ihrem Anspruch auf eine vorbildliche Klimapolitik und eine internationale Führungsrolle, muss die neue Bundesregierung einige Anstrengungen unternehmen. Fünf Aufgaben sind dabei von zentraler Bedeutung.

### 1. Glaubwürdigkeit durch Konsequenz wiederherstellen

Wer sich an die Spitze einer internationalen Bewegung stellt, dann aber beim ersten kräftigeren Gegenwind zurückrudert, verliert an Glaubwürdigkeit. Andere Staaten wie Südkorea und China beweisen mit ihren zukunftsgerichteten »grünen« Konjunkturprogrammen, dass man durch richtiges Segelsetzen den Wind der Wirtschaftskrise auch als Chance begreifen und konstruktiv nutzen kann (Stichwort »beyond recovery«). Der Verlust an Glaubwürdigkeit geht dabei über die Klimapolitik hinaus und trifft die gesamte deutsche Außenpolitik. Wie sollen Deutschlands Partner Vertrauen in deutsche Außenpolitik haben, wenn Berlin selbst bei dem Thema wankelmütig wird, von dem zuvor immer wieder lauthals behauptet wurde, dass es den Deutschen besonders am Herzen liege? Wenn die Bundesregierung sich dafür entscheidet, dass Deutschland Zugpferd der internationalen Klimapolitik sein soll, dann muss sie konsequent voranschreiten und in ihrem Engagement glaubwürdig bleiben.

Das gilt auch für die internationale Klimafinanzierung. Ohne weitreichende Finanzierung der Anpassungs- sowie Klimaschutzmaßnahmen in den Ländern des Südens durch die hochindustrialisierten Staaten wird es keinen

substanziellen Beitrag Chinas oder Indiens zum Klimaschutz geben. Da die USA hier weiterhin ausfallen, kann sich die EU nicht zurücklehnen. Deutschland jedoch bremst. Dabei ist ein frühes und ambitioniertes Finanzierungsangebot der EU essenziell. Denn erst dann können die Entscheidungsträger in z. B. China in ihren internen Entscheidungsprozessen von eigenen weitreichenden Beiträgen zu Emissionsreduktionen überzeugt werden. Solche Finanztransfers sind obendrein eine doppelte Investition: in eine Zukunft mit geringeren Ausgaben für Klimaschäden auch bei uns sowie in mehr Nachfrage nach deutscher Klimaschutztechnologie. Eine Führungsrolle in der Klimafinanzierung erhöht nicht nur Deutschlands Glaubwürdigkeit, sondern rechnet sich auch.

## 2. Klimainnenpolitik als Energiepolitik beispielhaft gestalten

Glaubwürdig und international beispielhaft kann deutsche Klimapolitik nur sein, wenn sie als Fundament eine vorbildliche Klimainnenpolitik hat. Dabei ist Klimainnenpolitik vor allem Energiepolitik. Deutsche Energiepolitik muss noch konsequenter für den Ausbau erneuerbarer Energien, die weitere Steigerung der Energieeffizienz sowie die Realisierung ungenutzter Energiesparpotenziale sorgen. Die fossilen Energieträger werden in den nächsten Jahrzehnten deutlich teurer: durch den weltweiten Rückgang der kostengünstig erschließbaren Fördergebiete, die zunehmende globale Energienachfrage sowie die Einpreisung der Kosten des Klimawandels durch Emissionshandel, CO<sub>2</sub>-Steuern oder andere Mechanismen. Dies gilt auch für die besonders klimaschädliche Kohle. Hinzu kommt die zunehmende Abhängigkeit von Öl- und Gasimporten aus dem politisch unsicheren Mittleren Osten sowie aus Russland und dem kaspischen Raum. Um diese Importe muss die EU zudem immer mehr mit China, Indien und anderen aufstrebenden Wirtschaftsmächten konkurrieren, wodurch die Wahrscheinlichkeit von Konflikten steigt. Vor dem Hintergrund dieser Trends gewinnen diejenigen Volkswirtschaften Wettbewerbsvorteile, die ihre Energieversorgung rechtzeitig und nachhaltig umstellen. Klar ist: Ohne eine vorangehende, beispielhafte Klimainnenpolitik bleibt jede noch so engagierte Klimaaußenpolitik ein lahmer Gaul.

## 3. Klimaaußenpolitik als Außenwirtschaftspolitik weiterentwickeln

2009 war Deutschland maßgeblich an der Gründung zweier für die internationale Energie- und Klimapolitik Wegweisender Initiativen beteiligt: der Internationalen Agentur für Erneuerbare Energien (IRENA) und der Russisch-Deutschen Energie-Agentur (RuDEA). Beide Organisationen stehen nun vor dem Praxistest, und insbesondere bei IRENA ist es entscheidend, dass die deutsche Unterstützung für die neue Organisation nicht nachlässt, obwohl der Sitz des Generalsekretariats nicht wie erhofft nach Bonn, sondern Abu Dhabi ging. Denn der weltweite Ausbau von erneuerbaren Energien und Effizienztechnologien kann für die deutsche Wirtschaft neue Märkte erschließen. Um jedoch ihre technologische Vorreiterrolle halten zu können, brauchen deutsche Unternehmen auch politische Unterstützung, wie etwa durch die seit 2002 bzw. 2007 laufenden Exportinitiativen des Bundeswirtschaftsministeriums für Erneuerbare Energien und für Energieeffizienz. Allein die Branche der Erneuerbaren Energien beschäftigt in Deutschland bereits über eine Viertelmillion Menschen. In diesem Sinne bedeutet Klimaaußenpolitik neben dem aktiven Beitrag zum Klimaschutz zugleich auch Arbeitsplatz- und Außenwirtschaftspolitik. Diesen Ansatz muss auch die neue Bundesregierung konsequent ausbauen und weiterentwickeln.

## 4. CCS-Technologie für den Export entwickeln

In diesen Zusammenhang gehören auch verstärkte Anstrengungen im Bereich Forschung und Entwicklung von CCS (Carbon Capture and Storage), also der Technologie, die das bei der Verbrennung fossiler Energieträger freigesetzte CO<sub>2</sub> abscheidet und unterirdisch einlagert. Klimawissenschaftler gehen sogar davon aus, dass die CCS-Technologie in großem Stile eingesetzt werden muss, um CO<sub>2</sub> wieder aus der Atmosphäre zu holen. Selbst wenn CCS in Deutschland aufgrund von hohen Kosten und Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung nicht flächendeckend zum Einsatz kommen mag, darf dies nicht verhindern, Pilotprojekte in Deutschland einzurichten und

die Technologie zur Marktreife zu führen. Denn das eigentliche Einsatzgebiet für CCS liegt ohnehin in den Staaten, die absehbar mehr und mehr klimaschädliche Kohlekraftwerke bauen. Das betrifft insbesondere China und die USA, die zusammen für etwa 60% des weltweiten Kohleverbrauchs verantwortlich sind. Gerade in China, das über ein Drittel der Weltreserven an Kohle verfügt, wird diese voraussichtlich auch in den nächsten Jahrzehnten der wichtigste Energieträger bleiben, obwohl das Land zusätzlich massiv in den Ausbau erneuerbarer Energien investiert. Eine Reduktion der chinesischen CO<sub>2</sub>-Emissionen wird nicht durch moralische Appelle der internationalen Gemeinschaft in den Klimaverhandlungen erreichbar sein, sondern nur, wenn die entsprechende Technologie verfügbar ist. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird CCS deshalb in China und andernorts ein Wachstumsmarkt sein, und es wäre fahrlässig, ihn anderen zu überlassen.

## 5. Russland stärker in die Klimaverhandlungen einbinden

Bei den Klimaverhandlungen vor und in Kopenhagen im Dezember 2009 verhandelt zwar die schwedische EU-Ratspräsidentschaft für Deutschland mit. Das befreit Deutschland aber nicht von seiner Verantwortung und Rolle als Zugpferd der EU. Des Weiteren gilt es, Russland, das bisher vernachlässigt wird, über einen intensiven und gleichberechtigten Dialog in die Klimaverhandlungen stärker einzubeziehen und zu einem konstruktiven, weit reichenden Beitrag zu motivieren. Westliche Staaten und insbesondere die USA sind damit beschäftigt, China und andere Schwellenländer zu verpflichtenden Beiträgen zu bewegen. Das ist unbestreitbar wichtig – doch kann es sich in Kopenhagen rächen, wenn Russland im Vorfeld »vergessen« wird und dann in letzter Minute ein ehrgeiziges Abkommen verhindert.

Russland hat, wenn auch als Nachzügler, durch seine entscheidende Ratifizierung des Kyoto-Protokolls 2004 schon einmal eine verantwortungsvolle Rolle in den Klimaverhandlungen übernommen. In den vergangenen Monaten zeichnet sich in der russischen

Führung zudem ein positiver Sinneswandel zum Thema Klimawandel ab. Es wird zunehmend erkannt, dass Russland im internationalen Klimaschutz keine vornehmlich destruktive Rolle spielen darf, will es sich nicht des eigenen Einflusses auch in anderen internationalen Fragen berauben. Doch noch überwiegen die alten Befürchtungen, verpflichtende Emissionsreduktionen würden die russische Wirtschaftsentwicklung behindern. Deshalb ist es jetzt besonders wichtig, Russland stärker in die Verhandlungen einzubeziehen. Finnland ist in der Klimadiplomatie mit seinem großen Nachbarn zwar sehr aktiv, hat jedoch nicht annähernd das politische Gewicht Deutschlands. Deutschland hingegen ist durch seine vielfältigen und vertrauensvollen Kontakte zu den russischen Partnern in besonderer Weise geeignet, diese Aufgabe zu übernehmen. Zudem scheint international die Erwartung zu herrschen, dass sich schon Deutschland um die Einbindung Russlands kümmern müsse. »Wer sonst?«, fragt man achselzuckend in europäischen Expertenzirkeln und Regierungen.

## Deutschland als Klimavorreiter und -zugpferd!

Der Übergang in eine zukunftsfähige emissionsneutrale Wirtschaft und Gesellschaft entwickelt sich zur globalen Jahrhundertaufgabe. Dabei sind die kommenden Jahre entscheidend. In der Klimawissenschaft herrscht weitgehend Konsens, dass die globalen Treibhausgasemissionen ab spätestens 2017 rapide sinken müssen, soll das Schlimmste verhindert werden. Deutschland befindet sich dabei in einer Schlüsselrolle. Doch die scheint Berlin derzeit höchstens halbherzig wahrnehmen zu wollen. Deutschland könnte sich mit der EU an die Spitze des globalen Klimaprojektes stellen, was neben neuen Absatzmärkten Sympathie und Ansehen brächte. Das Negativbeispiel der USA unter Präsident Bush hat eindrucksvoll gezeigt, wie wichtig »soft power« für den internationalen Einfluss eines Landes ist.

Wenn sich die neue Bundesregierung der oben aufgeführten fünf Aufgaben konsequent annimmt, kann die Klimapolitik nicht nur das nächste große Projekt deut-

scher Außenpolitik nach der europäischen Einigung sein. Als Klimavorreiter, der den Dekarbonisierungsweg aufzeigt, und als Klimazugpferd, das die anderen Staaten auf diesem Weg mitzieht, kann Deutschland – als Positiv-Beispiel für die internationale Gemeinschaft – auch außenpolitischen Initiativen auf anderen Themenfeldern stärkeres Gewicht verleihen. Eine engagierte Klimapolitik der neuen Bundesregierung würde so Deutschland und die EU als globale Akteure stärken.



Marcel Viëtor  
<vietor@dgap.org>



Oldag Caspar (E3G)  
<oldag.caspar@e3g.org>