

Zwischenstaatliche Partnerschaften zur Globalen Emissionsminderung

Eine strategische Ausrichtung



Tim Bosch
Projektmanager, Zentrum für Klima und Außenpolitik



Dr. Abdullah Fahimi
Research Fellow, Zentrum für Klima und Außenpolitik



Dr. Kira Vinke
Leiterin des Zentrums für Klima und Außenpolitik

Deutschland hat in den letzten 15 Jahren eine Reihe zwischenstaatlicher Partnerschaften ins Leben gerufen, um den Klimaschutz auf internationaler Ebene voranzubringen. Die amtierende Regierung hat dieses Netzwerk weiter ausgebaut. Da die Partnerschaften von unterschiedlichen Ministerien entwickelt und verwaltet werden und spezifische Aspekte des Klimaschutzes abdecken, stellt sich die Frage, welche Ziele sie auf (geo)strategischer Ebene verfolgen und wie sie sich angesichts eines Anstiegs der weltweiten Emissionen bei zunehmender Mittelknappheit stärken lassen.

- Deutschland setzt bei der Umsetzung seiner Klimaaußenpolitik auf starke Partnerschaften.
- Es lassen sich vier strategische Prioritäten der Partnerschaften beim Klimaschutz identifizieren: eine beschleunigte, konzertierte Dekarbonisierung; Energieversorgungssicherheit; Marktzugang und wirtschaftliche Chancen sowie sozial gerechte Nachhaltigkeitstransformationen.
- Deutschland sollte seine Erfahrungen nutzen, um in diversen Politikbereichen mit Blick auf die Stabilität des Erdsystems einen ganzheitlicheren Ansatz zu entwickeln. Die Nationale Sicherheitsstrategie und Klimaaußenpolitikstrategie können dafür eine gute Grundlage bieten.
- Deutschland sollte zur Umsetzung des European Green Deal Strategien der Arbeitsmigration in die Partnerschaften integrieren. Berufsbildungs- und Hochschulangebote im Bereich Nachhaltigkeit sowie eine zielgerichtete Arbeitsmigration könnten beiden Seiten Vorteile bringen.

DIE ROLLE VON PARTNERSCHAFTEN IN DER GRÜNEN TRANSFORMATION

In den vergangenen Jahren hat die Zahl der Partnerschafts- und Kooperationsinitiativen für eine weltweite Regulierung in den Bereichen Energie und Klimaschutz zugenommen. Die steigende Zahl der Partnerschaftsvereinbarungen lässt sich zum Teil auf die dringende Notwendigkeit zurückführen, im Klimaschutz von der Ambition zur Umsetzung zu kommen. Das Pariser Abkommen von 2015 sieht eine Stärkung der Rolle von Partnerschaftsvereinbarungen vor, die auch auf eine Beteiligung subnationaler und nichtstaatlicher Akteure in Ergänzung zum staatlich gesteuerten multilateralen Prozess der weltweiten Emissionsminderung abzielt.¹ Entsprechend ist auf internationaler Ebene seit 2015 verstärkt eine Entwicklung hin zu einer polyzentrischeren Klimagovernance zu beobachten.² Im Mittelpunkt der Partnerschaften stehen verschiedene Wirtschaftssysteme, Technologien und Sektoren. Einige Initiativen – beispielsweise im Industriesektor – konzentrieren sich auf eine spezifische technische Zusammenarbeit im Bereich der Dekarbonisierung, andere wiederum sind breiter angelegt, um eine klima- oder umweltfreundliche wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen.

Die Partnerschaften erstrecken sich zunehmend auch auf Akteursgruppen außerhalb der nationalstaatlichen Ebene. Diese so genannten Multi-Stakeholder-Partnerschaften (MSP)³ umfassen:

- Zwischenstaatliche Partnerschaften
- Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (sogenannte Public Private Partnerships, PPPs)

- Partnerschaften zwischen Staaten und Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organizations, NGOs) oder subnationalen Akteuren
- Nichtregierungsinitiativen (mit oder ohne staatliche Unterstützung und Förderung)

Partnerschaftsinitiativen sind zentraler Bestandteil und eine der abgestimmten Umsetzungsmaßnahmen (so genannte means of implementation) der UN-Agenda 2030 und bilden somit ein wichtiges Element zur Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs).⁴ Mit SDG 17 rücken „Partnerschaften zur Erreichung der Ziele“ selbst in den Rang eines SDG.⁵

Klimaschutz ist unmittelbar relevant für die Umsetzung mehrerer SDGs, darunter SDG 7: bezahlbare und saubere Energie, SDG 12: nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion und SDG 13: Maßnahmen zum Klimaschutz. Insofern haben Klimaschutz und Energiewende ein Transformationspotenzial für die gesamte SDG-Agenda. Aufgrund von Zielkonflikten und Synergien zwischen den einzelnen SDGs und ihren spezifischen Zielsetzungen sollen transformative Ansätze „Synergien zwischen Zielen zur Umsetzung mehrerer SDG nutzen, indem sie die Durchführung an SDG-Maßnahmen ausrichten, die spürbare zusätzliche Vorteile bringen.“⁶ Die Bundesregierung sieht Partnerschaften als Schlüssel für die Umsetzung ambitionierter Ziele und für gerechte und länderspezifische Lösungen zur Stärkung des Klimaschutzes.⁷ Dazu gehören beispielsweise die „Just Energy Transition Partnerships“ (JETPs), die „Klima- und Energiepartnerschaften“ oder die bilateralen „Klima- und Entwicklungspartnerschaften“ (P+).⁸

- 1 Sander Chan et al., „Climate Ambition and Sustainable Development for a New Decade: A Catalytic Framework“, *Global Policy* 12, Nr. 3 (2021), S. 247: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12932>.
- 2 Andrew J. Jordan et al., „Emergence of polycentric climate governance and its future prospects“, *Nature Climate Change* 6 (2015), S. 977-982: <https://doi.org/10.1038/nclimate2725> (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023); Thomas Hale, „All Hands on Deck: The Paris Agreement and Nonstate Climate Action“, *Global Environmental Politics* 16, no. 3 (2016): S. 12-22: https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00362 (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).
- 3 Angela Bester and Leon Hermans, „Multi-Stakeholder Partnerships: Implications for Evaluation Practice, Methods and Capacities“, in *People, Planet and Progress in the SDG Era. Proceedings from the National Evaluation Capacities Conference 2017* (New York 2018), S. 267-275, S. 268: https://nec.undp.org/sites/default/files/2021-04/NEC2017_1.pdf (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).
- 4 David Horan, „A New Approach to Partnerships for SDG Transformations“, *Sustainability* 11, Nr. 18 (Januar 2019): S. 4947: <https://doi.org/10.3390/su11184947> (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).
- 5 Die Resolution der UN-Generalversammlung „Auf dem Weg zu globalen Partnerschaften“ von 2018 definiert Partnerschaften als „freiwillige und kooperative Beziehungen zwischen verschiedenen staatlichen wie nichtstaatlichen Parteien (...), in denen alle Beteiligten vereinbaren, zusammenzuarbeiten, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen oder eine konkrete Aufgabe wahrzunehmen, und die Risiken und Verantwortlichkeiten sowie die Ressourcen und Vorteile wie vereinbart zu teilen“. Siehe Generalversammlung der Vereinten Nationen, „Auf dem Weg zu globalen Partnerschaften: ein prinzipiengestützter Ansatz für die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und allen maßgeblichen Partnern“, verabschiedet am 20. Dezember 2018: <https://www.un.org/depts/german/gv-73/band1/ar73254.pdf> (letzter Zugriff am 15. Dezember 2023).
- 6 David Horan, „A New Approach to Partnerships for SDG Transformations“, *Sustainability* 11, Nr. 18 (Januar 2019): p. 4947: <https://doi.org/10.3390/su11184947> (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).
- 7 Die Bundesregierung, „Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie“, 2023, S. 64: <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/Sicherheitsstrategie-DE.pdf> (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).
- 8 Einen ausführlichen Überblick über Deutschlands Energie-, Klima-, Entwicklungs- und Rohstoffpartnerschaften und ihre Rolle in der deutschen Außenpolitik und der globalen Transformationsagenda bieten Raffaele Piria und Leon Martini, „Developing Germany's Partnerships for Transformation“, Report, Ecologic Institute, Berlin (September 2023), S. 4: <https://www.ecologic.eu/19406> (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).

MOBILISIERUNG VON KLIMA- UND ENERGIEPARTNERSCHAFTEN ZUR VERWIRKLICHUNG STRATEGISCHER ZIELSETZUNGEN

Auch wenn der Klimaprozess der Vereinten Nationen (UNFCCC) Dreh- und Angelpunkt der deutschen Klimapolitik bleibt, muss er laut Nationaler Sicherheitsstrategie „durch flexiblere Foren und Instrumente flankiert werden“⁹. Erheblicher Handlungsbedarf besteht noch bei der Umsetzung des Pariser Abkommens, auch wenn die erste globale Bestandsaufnahme einige Fortschritte verzeichnete.¹⁰ Darüber hinaus müssen auf die bei den globalen Klimaverhandlungen eingegangenen Zusagen tatsächlich konkrete Maßnahmen folgen. Die globalen Emissionen haben 2023 ein Rekordniveau erreicht.¹¹ Nach Maßgabe des IPCC sollten sie jedoch in der Mitte der 2020er Jahre auf ihrem Höhepunkt sein und anschließend rasch zurückgehen, um das 1,5-Grad-Ziel für die zweite Hälfte des Jahrhunderts (ggf. bei vorübergehender Überschreitung der 1,5-Grad-Grenze) im Blick zu behalten.¹² Da eine Begrenzung der Erderwärmung auf deutlich unter 2°C im deutschen Sicherheitsinteresse liegt, bedarf es dringend neuer Partnerschaften, um den Klimaschutz zu stärken.

Gleichzeitig sind Energie- und Klimapartnerschaften nicht „nur“ ein technisches Mittel, um die Agenda 2030 umzusetzen und die Klimaziele zu erreichen. Sie bilden vielmehr ein Beziehungsgefüge, in dem Ressourcen, Risiken, Verantwortlichkeiten und Vorteile geteilt werden.¹³ Mit anderen Worten: Wie eine Partnerschaft gestaltet und umgesetzt wird ist nicht von Anfang an klar. Dies ergibt sich erst in politischen

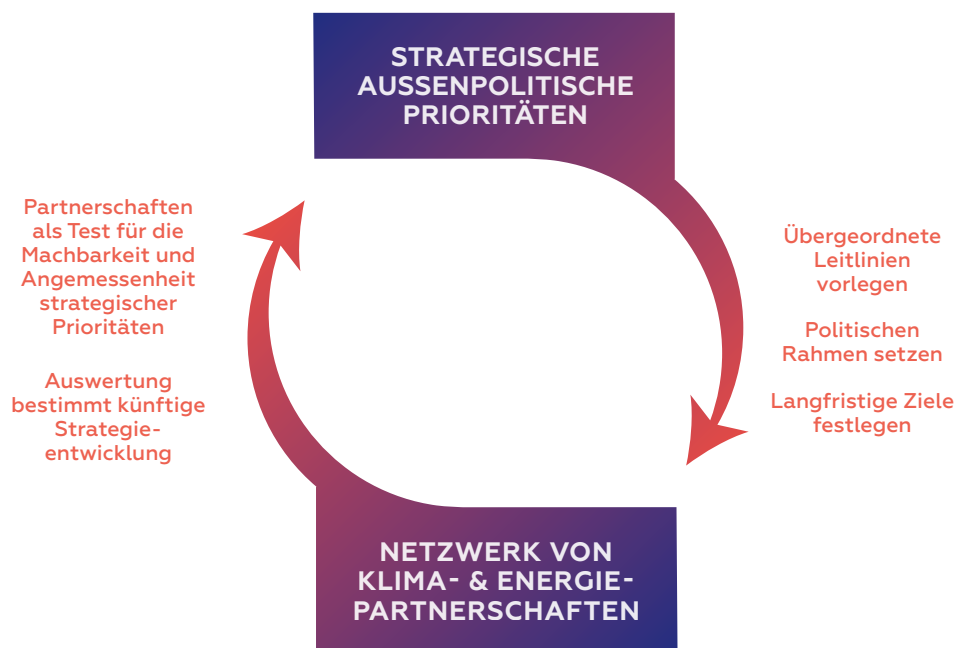
Gesprächen und aufgrund gemeinsamer oder unterschiedlicher Werte und Interessen. Diese Analyse betrachtet Partnerschaften als inhärent politische Phänomene und damit als Beziehungsgefüge, innerhalb derer die Parteien ihre Interessen kontinuierlich aushandeln. In diesem Zusammenhang sind Partnerschaften weniger ein Selbstzweck, sondern vor allem ein Instrument oder Mittel, um übergeordnete strategische Zielsetzungen zu verwirklichen.¹⁴

Entsprechend besteht eine dynamische Wechselwirkung zwischen strategischen Prioritäten und konkreten Partnerschaftsinitiativen. Zum einen bieten strategische Prioritäten – welche auf höchster politischer Ebene gesetzt und häufig in Strategiedokumenten formalisiert werden – den übergeordneten Rahmen und stecken allgemeine Ziele für die Durchführung konkreter politischer Maßnahmen und Instrumente.

Zum anderen kommen Strategien erst durch die konkrete Umsetzung von Instrumenten wie Klima- und Energiepartnerschaften zur Wirkung und „auf den Prüfstand“. Anders gesagt dienen Partnerschaften als Mittel, um die weiter gefassten strategischen außenpolitischen Ziele zu verwirklichen. Hier können Erfahrungen aus spezifischen Partnerschaften in die Politikgestaltung einfließen und deutlich machen, wo Anpassungen nötig sind. Wenn das derzeitige Partnerschaftsnetzwerk nicht das gewünschte Ergebnis bringt, muss es gegebenenfalls reformiert werden. Erfolge und Misserfolge von Initiativen erfordern möglicherweise eine erneute Anpassung der grundsätzlichen Außenpolitikstrategie, sodass sich ein Rückkopplungseffekt ergibt (siehe Abbildung 1).¹⁵

-
- 9 Die Bundesregierung, „Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie“, 2023, S. 64: <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/Sicherheitsstrategie-DE.pdf> (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).
- 10 UNFCCC, „First global stocktake“, Doc. No. FCCC/PA/CMA/2023/L.17, 13. Dezember 2023: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L17_adv.pdf (letzter Zugriff am 19. Dezember 2023).
- 11 Pierre Friedlingstein et al., „Global Carbon Budget 2023“, Earth System Science Data 15, S. 5301-5369: <https://doi.org/10.5194/essd-15-5301-2023> (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).
- 12 Intergovernmental Panel on Climate Change: „Summary for Policymakers“, in: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Eds. Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (IPCC, Geneva, Switzerland, 2023) S. 1-34, Absatz. B.6.1: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).
- 13 Die Resolution A/RES/73/254 der UN-Generalversammlung definiert Partnerschaften als „freiwillige und kooperative Beziehungen zwischen verschiedenen staatlichen wie nichtstaatlichen Parteien [...], in denen alle Beteiligten vereinbaren, zusammenzuarbeiten, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen oder eine konkrete Aufgabe wahrzunehmen, und die Risiken und Verantwortlichkeiten sowie die Ressourcen und Vorteile wie vereinbart zu teilen“. Generalversammlung der Vereinten Nationen, „Auf dem Weg zu globalen Partnerschaften: ein prinzipiengestützter Ansatz für die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und allen maßgeblichen Partnern“, verabschiedet am 20. Dezember 2018: <https://www.un.org/depts/german/gv-73/band1/ar73254.pdf> (letzter Zugriff am 15. Dezember 2023).
- 14 Dies legt die Bundesregierung in den Schwerpunkten für ihre G7-Präsidentschaft dar: „Partnerschaften über die G7 hinaus sollen den Wissens- und Technologietransfer fördern, klimapolitische Reformen unterstützen und die gerechte globale Transformation („just transition“) hin zu nachhaltigen und klimaneutralen Gesellschaften beschleunigen.“ Die Bundesregierung, „Politische Schwerpunkte der deutschen G7-Präsidentschaft 2022“, Januar 2022, S.3: <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2000068/977de75dea78a61ee303aee59d6c249b/2022-01-21-g7-programm-data.pdf?download=1> (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).
- 15 Es ist positiv zu werten, dass Deutschland in seiner Klimaaußenpolitikstrategie für 2024 eine Auswertung der Ergebnisse des deutschen Partnerschaftsnetzwerks im Bereich Klima und Energie angekündigt hat. Siehe: Die Bundesregierung, „Klimaaußenpolitikstrategie der Bundesregierung“, Dezember 2023, S. 71: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2633110/a64259603803cb057a6bf6ed99e86419/kap-strategie-data.pdf> (letzter Zugriff am 11. Dezember 2023).

Abbildung 1 – Wechselwirkung zwischen strategischen außenpolitischen Prioritäten und Partnerschaftsinitiativen



Quelle: eigene Darstellung

Als außenpolitischer Akteur setzt Deutschland traditionell auf internationale Koordinierung und Multilateralismus. Entsprechend sind deutsche Maßnahmen an wertebasierten europäischen Konzepten, am European Green Deal und an einem multilateralen Ansatz für die Agenda 2030 und das Pariser Abkommen ausgerichtet.¹⁶ Angesichts der Konsequenzen der grünen Transformation für die Geopolitik, die nationale Sicherheit und die weltweite Verteilungsgerechtigkeit hat Deutschland allerdings ein ausgeprägtes Interesse an der Frage, wie die Treibhausgas-minderungsziele umgesetzt werden sollten. Wir ermitteln eine Reihe strategischer Prioritäten im Bereich der Emissionsminderung, die Deutschland wichtige Anhaltspunkte für die Umsetzung seiner Klima- und Energiepartnerschaften liefern können.

Ein solcher strategischer Ansatz ist aus mehreren Gründen vorteilhaft:

Zuvorderst ist die Festlegung strategischer Prioritäten eine Voraussetzung, damit Deutschland die grüne Transformation in seinem (Eigen-)Interesse gestalten kann. Auch wenn international Einigkeit über die Notwendigkeit einer Beschleunigung der weltweiten Transformation herrscht, gibt es Debatten und Divergenzen, mit welchen Mitteln dieses Ziel zu erreichen ist. Angesichts des Selbstverständnisses Deutschlands als Vorreiter im internationalen Klimaschutz kann eine klare Festlegung strategischer Prioritäten eine Orientierungshilfe in diesem komplexen Terrain bieten.

¹⁶ Siehe Abschnitte zu Außenpolitik und Multilateralismus im Koalitionsvertrag der Bundesregierung: „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/93bd8d9b17717c351633635f9d7fba09/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (letzter Zugriff am 22. November 2023).

Zweitens tragen strategische Zielsetzungen für Klima- und Energiepartnerschaften zu einer umfassenderen strategischen Neuausrichtung der deutschen Außenpolitik bei. Vor dem Hintergrund zahlreicher geopolitischer Krisen und Veränderung der globalen Ordnung muss Deutschland seine Bündnisse, strategischen Interessen und Ziele neu ausrichten. Der Diskurs über die *Zeitenwende*, der durch den russischen Einmarsch in die Ukraine ausgelöst wurde, macht die Notwendigkeit einer strategischeren Ausrichtung der deutschen Außenpolitik mit klar definierten Interessen und Werten deutlich.¹⁷ Vor diesem Hintergrund leistet dieser Artikel einen Beitrag zu einer laufenden Debatte über Deutschlands strategische Positionierung in einem geopolitischen Kontext, der zunehmend auch von durch die Klimakrise bedingten Risiken geprägt ist.¹⁸

Drittens kann die Identifizierung von Interessen und Werten einen klaren Kompass für die Zusammenarbeit mit Staaten bieten, deren Position bei gewissen Werten und/oder Interessen nicht mit der deutschen übereinstimmt. Beispielsweise verfolgt die Bundesregierung seit langem eine Zusammenarbeit mit China im Bereich des Klimaschutzes, obwohl das Land in anderen Politikbereichen als strategischer Wettbewerber oder sogar systemischer Rivale gilt. Die China-Strategie der Bundesregierung setzt zwar auf ein weltweites Engagement im Bereich der Klimaaußenpolitik, verweist aber auch auf konkrete Risiken in den bilateralen Beziehungen.¹⁹ Ein weiteres anschauliches Beispiel liefern die erdölproduzierenden Staaten, mit denen Deutschland zwar keine gemeinsame Agenda bei fossilen Energieträgern verfolgt, doch zu Themen wie erneuerbare Energien zusammenarbeitet. In einem geopolitisch angespannten Umfeld gewinnt die Untermauerung von Klimapartnerschaften durch zugrundeliegende strategische Interessen und Werte an Bedeutung.

ERMITTLUNG STRATEGISCHER PRIORITÄTEN IM BEREICH DER INTERNATIONALEN EMISSIONSMINDERUNG

Ausgehend von diesen Beobachtungen identifizieren wir im Folgenden die strategischen Prioritäten für Deutschlands bilaterale und plurilaterale Partnerschaften im Bereich der internationalen Emissionsminderung.

Erstens ist es dabei nicht unser Anliegen, eine umfassende Übersicht oder Analyse aller einzelnen von der Bundesregierung verfolgten Partnerschaftsinitiativen zu liefern. In den vergangenen 15 Jahren hat sich das Partnerschaftsnetzwerk deutlich vergrößert.²⁰ Stattdessen beruht unsere Analyse auf einer Auswertung der grundlegenden, übergeordneten außenpolitischen Konzepte und Strategien. Wir untersuchen die in strategischen Regierungsdokumenten formulierten Visionen und Ziele (eine Übersicht findet sich im Anhang). Zudem berücksichtigen wir den aktuellen Diskurs zur Klimaaußenpolitik sowie grundsätzliche Entwicklungen innerhalb des Partnerschaftsnetzwerks. Unser Ziel ist es, Querschnittsthemen zusammenzutragen, die ressortübergreifend in verschiedenen Prozessen im so genannten „Team Deutschland“ zu internationalen Klimafragen vorangetrieben werden.²¹

Zweitens sind Energie- und Klimapartnerschaften unserer Ansicht nach nur ein Instrument in einer größeren diplomatischen „Werkzeugkiste“, um internationale Klimaschutzmaßnahmen zu beschleunigen und auszubauen. Weitere Instrumente umfassen etwa die CO₂-Bepreisung, ein CO₂-Grenzausgleichssystem, Lieferkettenregulierung und die Festlegung von Standards durch die G7, G20 oder den neu gegründeten internationalen Klimaclub.

-
- 17 Bundeskanzler Scholz sprach in seiner Rede vor dem Bundestag anlässlich des russischen Einmarschs in die Ukraine von einer „Zeitenwende“. Die Bundesregierung, „Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022“: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356> (Zugriff am 20. Dezember 2023)
- 18 José Francisco Alvarado Cobar et al., „Environment of Peace: Security in a New Era of Risk“, SIPRI Report, Mai 2022: <https://doi.org/10.55163/LCLS7037> (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).
- 19 Auswärtiges Amt, „China-Strategie der Bundesregierung“, Juli 2023: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608578/810fdade376b1467f20bdb697b2acd58/china-strategie-data.pdf> (letzter Zugriff am 22. November 2023).
- 20 Eine solche Auswertung findet sich bei Piria und Martini (2023), die kürzlich eine Studie zu den Ergebnissen der deutschen Partnerschaften im Bereich Energie, Klima und Rohstoffe (auch als Transformationspartnerschaften bezeichnet) vorgelegt haben. Die Studie untersucht die Ziele, Schwerpunktbereiche und historischen Entwicklungen spezifischer Partnerschaftsinitiativen und nennt Verbesserungsmöglichkeiten. Raffaele Piria und Leon Martini, „Developing Germany's Partnerships for Transformation“, Report, Ecologic Institute, Berlin (September 2023): <https://www.ecologic.eu/19406> (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023)
- 21 Eine detaillierte Analyse der Aufstellungen und Arbeitsweisen der am „Team Deutschland“ beteiligten Ministerien findet sich bei: Lukas Kahlen et al., „Climate Audit of German Foreign Diplomacy“, New Climate Institute, 6. Oktober 2022: <https://newclimate.org/resources/publications/climate-audit-of-german-foreign-policy> (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).

Beschleunigte, konzertierte Dekarbonisierung

Angesichts der von den Klimafolgen ausgehenden Gefahren wurde die Klimaschutzagenda in der Nationalen Sicherheitsstrategie zum zentralen Sicherheitsinteresse erhoben.

Darüber hinaus bildet Emissionsminderung einen Eckstein aller seit 2006 von der Bundesregierung entwickelten bi- und plurilateralen Klima- und Energiepartnerschaften.²² Wie in der deutschen Klimaaußenpolitikstrategie betont wird²³, tragen insbesondere die bilateralen Klima- und Entwicklungspartnerschaften und die plurilateralen Just Energy Transition Partnerships (JETPs) dazu bei, die international koordinierten Emissionsreduktionen zu beschleunigen (siehe Tabelle 1).²⁴

Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der reduzierten Nutzung und frühen Stilllegung der Infrastrukturen für fossile Energien und der gleichzeitige Ausbau einer Infrastruktur für erneuerbare Energien. Der Phase Down fossiler Brennstoffe (die strukturierte Reduktion ihrer Nutzung) ist allerdings nur ein Schritt in Richtung eines umfassenderen Phase Outs, nämlich der vollständigen Beendigung ihrer Produktion.²⁵ Der schrittweise Abbau fossiler Energien – insbesondere der Kohleverstromung ohne CO₂-Abscheidung und -Speicherung – im Energiesektor und die Dekarbonisierung von Schlüsselsektoren wie Industrie, Verkehr und Bauen bilden eine Priorität der deutschen Klimaaußenpolitik.²⁶ Der aktuelle Diskurs auf höchster politischer Ebene macht ein klares Engagement zugunsten eines vollständigen Ausstiegs aus allen fossilen Energieträgern deutlich – zumindest als langfristige Zielsetzung.

Offizielle Regierungsleitlinien und -strategien sind allerdings weniger eindeutig und suggerieren einen

mittelfristigen Handlungsspielraum. Die Bundesregierung unterstreicht in ihrer neuen Klimaaußenpolitikstrategie, dass der Energiesektor bis 2030 überwiegend frei von fossilen Brennstoffen sein muss und ein weltweiter Ausstieg aus fossilen Brennstoffen ohne CO₂-Abscheidung und -Speicherung notwendig ist.²⁷ Diese Formulierung lässt die Möglichkeit einer weiteren Nutzung fossiler Brennstoffe mit CO₂-Abscheidung und -Speicherung offen, beispielsweise durch die Abscheidung, Verwendung und Speicherung von Kohlendioxid (Carbon Capture, Utilization and Storage, CCUS) und andere, noch nicht ausgereifte Technologien. Die Strategie erklärt zudem Technologieoffenheit zu einem zentralen Grundsatz, was jedoch die Kürzung von Mitteln für bewährte Technologien und die Umleitung der knappen Investitionen in lobbygeleitete Nischen zur Folge haben könnte. Damit ist das Risiko falscher Versprechungen verbunden, ein vollständiger Ausstieg aus fossilen Energien ließe sich weiter hinausschieben.

Deutschlands aktualisierte Leitlinien für die Außenwirtschaftsförderung verweisen ebenfalls auf ein verstärktes Engagement im Bereich der Dekarbonisierung. Mit ihrem Rahmen für Exportkredit- und Investitionskreditgarantien legt die Bundesregierung in einem Klassifizierungssystem fest, welche Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen von staatlicher Förderung profitieren können.²⁸ Der Rahmen schließt zwar die Deckung von Investitionen in Kohlekraft und Erdölförderung aus, doch er benennt eine Reihe von Erdgasprojekten, die nach wie vor staatliche Förderung erhalten können. Beispielsweise sieht er eine weitere Unterstützung vor, wenn die Technologie zur Herstellung von blauem oder türkischem Wasserstoff genutzt wird oder wenn die Erdgas-erzeugung zur Versorgungssicherheit beiträgt oder

22 Raffaele Piria und Leon Martini, „Developing Germany's Partnerships for Transformation“, Report, Ecologic Institute, Berlin (September 2023), S. 4: <https://www.ecologic.eu/19406> (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).

23 Die Bundesregierung, „Klimaaußenpolitikstrategie der Bundesregierung“, Dezember 2023: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2633110/a64259603803cb057a6bf6ed99e86419/kap-strategie-data.pdf> (letzter Zugriff am 11. Dezember 2023).

24 Die JETPs übernehmen eine Sonderrolle, denn sie stellen als erstes Instrument eine zentrale Verbindung zwischen Klimafinanzierung und konkreten Zusagen im Klimaschutz her. Als solches erhalten sie jeweils eine umfangreiche Finanzausstattung von mehreren Milliarden Dollar durch eine Gruppe von Partnerstaaten und Institutionen – dazu gehören beteiligte Industrieländer, die Europäische Union und die G7 (auch als International Partners Group, IPG, bezeichnet). Siehe Raffaele Piria und Leon Martini, „Developing Germany's Partnerships for Transformation“, Report, Ecologic Institute, Berlin (September 2023), S. 27: <https://www.ecologic.eu/19406> (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).

25 „Phase Down und Phase Out Fossiler Energien“, DGAP-Glossar: <https://dgap.org/de/forschung/glossar/klimaaussenpolitik/phase-down-und-phase-out-fossiler-energien> (letzter Zugriff am 21. Dezember 2023).

26 Diese Zielsetzungen werden häufig in Strategiedokumenten der Regierung genannt. Siehe zum Beispiel: „Die Bundesregierung, Politische Schwerpunkte der deutschen G7-Präsidentschaft 2022“, Januar 2022, S. 4: <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2000068/977de75dea78a61ee303ae59d6c249b/2022-01-21-g7-programm-data.pdf?download=1> (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).

27 Die Bundesregierung, „Klimaaußenpolitikstrategie der Bundesregierung“, Dezember 2023, S. 31, 33: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2633110/7d086ff77b692c97eb0ea82d689d6bd9/kap-strategie-data.pdf> (letzter Zugriff am 11. Dezember 2023). Eine solche Formulierung findet sich auch in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zur Vorbereitung der COP28. Siehe Rat der Europäischen Union, „Vorbereitung der 28. Konferenz der Vertragsparteien (COP 28) des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) (Dubai, 30. November bis 12. Dezember 2023) – Schlussfolgerungen des Rates“, 17. Oktober 2023, Ziffer 14: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14285-2023-IN17/de/pdf> (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).

28 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, „Sektorleitlinien der Bundesregierung“, 24. Juli 2023: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/sektoerleitlinien-der-bundesregierung.pdf?__blob=publicationFile&v=15 (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).

Tabelle 1 – Strategische Prioritäten der deutschen Außenpolitik im Bereich der internationalen Emissionsminderung

ÜBERGEORDNETES INTERESSE		Internationale Führungsrolle und Zusammenarbeit		
STRATEGISCHE PRIORITÄT	Beschleunigte, konzertierte Dekarbonisierung	Sicherheit der Energieversorgung für Deutschland (nach innen gerichtete wirtschaftliche Resilienz)	Marktzugang und wirtschaftliche Chancen (nach außen gerichtete wirtschaftliche Resilienz)	Sozial gerechte Nachhaltigkeits-transformationen
OPERATIONALSIERUNG	<p>Phase Down fossiler Energien mit erschwinglicher Exit-Option für Partner</p> <p>Ausbau erneuerbarer Energien</p> <p>Stärkung der Energieeffizienz und der Kreislaufwirtschaft</p>	<p>Sicherung von Importen durch Partnerschaften, beispielsweise zu LNG und H2</p> <p>Ausgleich zwischen Erschwinglichkeit, Verfügbarkeit und Nachhaltigkeit</p>	<p>Marktzugang für deutsche Unternehmen</p> <p>Verbreitung grüner Technologien, grüne Industriepolitik</p> <p>Aufbau dekarbonisierter Handelsbeziehungen und Lieferketten</p>	<p>Grundsätze der Verfahrensgerechtigkeit (procedural justice), Verteilungsgerechtigkeit (distributional justice) und recognition justice</p> <p>Feminist Foreign Policy (FFP)</p>
AUSSENPOLITISCHE INSTRUMENTE (beispielhaft, Partnerschaften als eines von vielen)	<p>NDC-Partnerschaften im Rahmen der UNFCCC</p> <p>Internationale CO2-Bepreisung</p> <p>Klima- und Energiepartnerschaften JETPs P+-Partnerschaften</p> <p>Technologietransfers</p> <p>Klimaclub</p> <p>„Offene, faire und nachhaltige“ EU-Handelspolitik mit Nachhaltigkeitskapiteln in Freihandelsabkommen</p>	<p>Klima- und Energiepartnerschaften - JETPs - P+-Partnerschaften</p> <p>Rohstoffpartnerschaften in Win-win-Konstellationen</p> <p>Technologische Innovation</p> <p>Diversifizierung</p> <p>„Offene, faire und nachhaltige“ EU-Handelspolitik mit Nachhaltigkeitskapiteln in Freihandelsabkommen</p>	<p>Technologietransfers</p> <p>Technologische Innovation</p> <p>„Offene, faire und nachhaltige“ EU-Handelspolitik mit Nachhaltigkeitskapiteln in Freihandelsabkommen</p>	<p>Entschädigung der Verlierer des Phase Downs fossiler Energien</p> <p>Zivilgesellschaftliches Engagement</p> <p>Entwicklung eines „feministischen Reflexes“ in der Außenpolitik: genderresponsive Planung von Energie- und Klimaprojekten, Mittelvergabe gendersensibel und „gendertargeted“ gestalten, Verknüpfung der Frauenrechtsagenda mit Klimaschutz in internationalen Foren (Leitlinien für eine Feministische Außenpolitik).</p>

Quelle: eigener Überblick auf Grundlage der Auswertung strategischer Regierungsdokumente

„geostrategischen Sicherheitsinteressen“ dient.²⁹ Voraussetzungen für eine Förderung sind die Vereinbarkeit mit dem 1,5-Grad-Ziel des Pariser Abkommens und die Vermeidung von Lock-in-Effekten, was angesichts des geringen Kohlenstoffbudgets, das weltweit noch zur Verfügung steht, als inkonsistent erscheinen mag.

Die JETPs verweisen in allgemeinen Formulierungen regelmäßig auf Vorteile einer „Dekarbonisierung“ sowie den „Übergang zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft“ („low-carbon transition“) oder eine „kohlenstoffarme Zukunft“. Sie unterstreichen das Ziel, Kohle zu ersetzen, und heben die Vorteile erneuerbarer Energien hervor. Allerdings enthalten sie keine näheren Angaben zu spezifischen Technologien, die in kohlenstoffarmen Szenarien zum Einsatz kommen.³⁰ Während also insgesamt der Schwerpunkt eindeutig auf dem Ausbau erneuerbarer Energien liegt, betont die ressortübergreifende offizielle Regierungslinie eine breit gefasste Dekarbonisierungsagenda, die sich flexibel gestalten lässt, solange die CO₂-Intensität des Energiesektors sinkt. Allerdings reicht ein solches Engagement nicht aus, um die Zielvorgaben des Pariser Abkommens zur Beschränkung der Erderwärmung zu erreichen.

Stärkung der Energiesicherheit: Erschwingliche und sichere Energieimporte

Energiesicherheit – definiert als die „ununterbrochene Verfügbarkeit von Energiequellen zu einem erschwinglichen Preis“³¹ – spielt eine immer größere Rolle in Klima- und Energiepartnerschaften. Energiesicherheit war zwar bis 2021 keine Priorität auf der politischen Agenda³², hat sich jedoch seitdem zu einem zentralen Anliegen entwickelt. Es ist

von grundlegender Bedeutung, den unmittelbaren Importbedarf zu decken und die wirtschaftliche Resilienz angesichts einer langfristigen geopolitischen Neuordnung im Zuge der grünen Transformation zu stärken.³³

Seit Beginn des russischen Angriffskriegs hat Deutschland seine Gasimporte aus Russland drastisch reduziert: von 52 Prozent im Jahr 2021 auf 22 Prozent im Jahr 2022.³⁴ Ab August 2022 wurden die Erdgasimporte aus Russland vollständig gestoppt.³⁵ Seitdem hat die Bundesregierung diplomatische Schritte unternommen, um die Versorgung mit russischen Importen durch Lieferungen aus anderen Ländern zu ersetzen. Diplomatische Bemühungen um LNG-Lieferungen finden zwar nicht im Rahmen formaler Partnerschaftsabkommen statt, doch sie haben einen gewissen Einfluss auf die deutsche Haltung gegenüber diesen Ländern. Beispielsweise haben Deutschland und Nigeria im November eine politische Einigung erzielt, wonach Deutschland ab 2026 LNG-Lieferungen aus Nigeria erhält. Damit wären bis zu zwei Prozent des deutschen Bedarfs gedeckt. Im Gegenzug verpflichtet sich Deutschland zu Investitionen in Höhe von 500 Millionen Dollar in erneuerbare Energieinfrastrukturen in Nigeria.³⁶ Die Bundesregierung zieht auch die Förderung der Erschließung neuer Erdgasfelder im Senegal (mit dem ein JETP besteht) in Erwägung, wo bereits Vorbereitungen für die Gewinnung von etwa 425 Milliarden Kubikmetern bis 2043 laufen.³⁷ Dies steht im Widerspruch zu früheren Zusagen, denn Deutschland hat zusammen mit Dutzenden anderen Staaten auf der COP26 in Glasgow zugesichert, die internationale Finanzierung von Projekten mit fossilen Brennstoffen zu beenden. Deutschland nutzt zwar seinen wirtschaftlichen Einfluss, um das langfristige strategische Ziel

29 Allerdings erhält das Dokument keine näheren Angaben dazu, unter welchen Voraussetzungen die Sicherheitsinteressen oder die Versorgungssicherheit durch die Beendigung der Produktion fossiler Energien gefährdet sein könnten.

30 Siehe z. B. die beiden JETP mit Südafrika und Vietnam: Deutsche Bundesregierung, „Political Declaration on the Just Energy Transition in South Africa“: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1974538/b2264555c87d8cbdd97bd1eb8b16387a/political-declaration-on-the-just-energy-transition-in-south-africa-data.pdf?download=1> (letzter Zugriff am 13. Dezember 2023); United Kingdom Foreign, Commonwealth and Development Office, „Political declaration on establishing the Just Energy Transition Partnership with Viet Nam“, 14. Dezember 2022, Absatz 10: <https://www.gov.uk/government/publications/vietnams-just-energy-transition-partnership-political-declaration/political-declaration-on-establishing-the-just-energy-transition-partnership-with-viet-nam> (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023). Außerdem ist hervorzuheben, dass das JETP mit Vietnam den nationalen Plan zum Einsatz der Abscheidung, Verwendung und Speicherung von Kohlendioxid in „Hard-to-abate sectors“ anerkennt.

31 Definition der Internationalen Energieagentur, „Energy Security“: <https://www.iea.org/topics/energy-security> (letzter Zugriff am 17. Dezember 2023).

32 Wie Piria und Martini (2022) anmerken, war die Sicherheit von Energieimporten kein strategisches Schwerpunktthema der energiepolitischen Zusammenarbeit Deutschlands unter der vierten Merkel-Regierung. Entsprechend war die Versorgungssicherheit ein blinder Fleck auf der strategischen Landkarte. Raffaele Piria and Leon Martini, „Developing Germany's Partnerships for Transformation“, Report, Ecologic Institute, Berlin (September 2023), S. 19: <https://www.ecologic.eu/19406> (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).

33 Das Kapitel zur Resilienz in der Nationalen Sicherheitsstrategie nennt Versorgungssicherheit und sichere Energieimporte als Schwerpunkte.

34 „Bundesnetzagentur veröffentlicht Zahlen zur Gasversorgung 2022“, Bundesnetzagentur, 6. Januar 2023: https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/20230106_RueckblickGasversorgung.html (letzter Zugriff am 17. Dezember 2023).

35 „Gasimporte in GWh/Tag“, Bundesnetzagentur: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Gasversorgung/aktuelle_gasversorgung/_svg/Gasimporte/Gasimporte.html (letzter Zugriff am 18. Dezember 2023).

36 Felix Onuah, „Nigeria and Germany sign \$500 mln renewable energy and gas deal“, Reuters, 21. November 2023: <https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/nigeria-germany-sign-500-mln-renewable-energy-gas-deal-2023-11-21/> (letzter Zugriff am 18. Dezember 2023).

37 Krista Larson, „Europe Turns to Africa in Bid to Replace Russian Natural Gas“, AP News, 12. Oktober 2022: <https://apnews.com/article/russia-ukraine-middle-east-africa-business-senegal-52c9da7d4d79d99fef1e35d0430dba25> (letzter Zugriff am 18. Dezember 2023).

einer Dekarbonisierung über den Ausbau erneuerbarer Energieinfrastrukturen voranzutreiben, doch es geht gleichzeitig große Kompromisse bei strukturellen Änderungen zur Förderung der Dekarbonisierung im Ausland ein. Dies zeigt die Pfadabhängigkeiten, in die sich Deutschland durch seine Abhängigkeit vom Erdgas begeben hat. Außerdem dient es als Signal zur Vorsicht in Hinblick auf mögliche künftige Lock-In-Effekte.

Die Nationale Sicherheitsstrategie setzt auf technologische Innovation, Diversifizierung der Bezugsquellen und den Bezug strategisch wichtiger Rohstoffe von verlässlichen Partnern als Maßnahmen zur Verbesserung klimafreundlicher Energieversorgung.³⁸ Deutschland will im Rahmen seiner Bemühungen um Klimaneutralität bis 2045 und um Energiesicherheit ein führender Anbieter für Wasserstofftechnologien werden und grünen Wasserstoff importieren, wie es in der Nationalen Wasserstoffstrategie heißt.³⁹

Marktzugang und wirtschaftliche Chancen

Deutschland hat als exportorientierte Volkswirtschaft ein Interesse daran, dass Emissionssenkungen in der Produktion und die Einhaltung von Umweltstandards zu wirtschaftlichen Chancen werden. Die Klimaaußenpolitikstrategie betont in diesem Zusammenhang: „Aktiver Klimaschutz soll international zum Wettbewerbsvorteil für Unternehmen werden.“⁴⁰ Zu diesem Zweck strebt die Regierung ein Regulierungsumfeld an, das klimafreundliche Produktionsmethoden fördert: beispielsweise durch Nachhaltigkeitskapitel in Handelsabkommen, die Ausrichtung von WTO-Vorschriften am Übereinkommen von Paris und an den globalen Nachhaltigkeitszielen sowie eine umwelt- und klimafreundliche Gestaltung der Lieferketten.⁴¹ Zudem zielen Instrumente der Außenwirtschaftsförderung darauf ab, die internationale Position deutscher Unternehmen als Vorreiter im Bereich grüner Technologien und Märkte zu stärken.

Darüber hinaus sollen Partnerschaften die sozial-ökologische Transformation voranbringen und Standards für nachhaltige Technologien setzen.⁴² Bilaterale und plurilaterale Initiativen im Bereich grüner Technologien und Energiequellen, beispielsweise im Kontext

der Entwicklung der Wasserstoffmärkte, stützen sich auf zwei wirtschaftliche Erwägungen: Erstens sollen sie Deutschland angesichts einer geopolitischen Neuordnung im Zuge der Energiewende als Energieimporteur vorteilhaft positionieren (siehe vorangehender Absatz). Zweitens bieten sie der deutschen Wirtschaft Möglichkeiten für den Export von Technologien und den Zugang zu neuen Märkten.

Letzteres, also das Bestreben, Chancen zu sichern und neue Märkte zu erschließen, waren in der Vergangenheit allenfalls ein implizites oder untergeordnetes Ziel der deutschen Klimaaußenpolitik. Etablierte, von fossilen Energieträgern abhängige Industrien mit einer sehr großen Arbeitnehmerschaft hatten mehr politischen Einfluss und daher ein größeres Gewicht in Deutschlands internationaler Positionierung. Dies hat sich allerdings angesichts eines zunehmenden Wettbewerbs und der geopolitischen Gefahr asymmetrischer Abhängigkeiten in Schlüsselsektoren der grünen Transformation geändert. Inzwischen ist die Zahl grüner Industrieunternehmen deutlich gestiegen. Durch eine Diversifizierung von Energiepartnerschaften, zum Beispiel im Rahmen der JETPs, will Deutschland zudem die Resilienz seiner Wirtschaft stärken, wie es in der Nationalen Sicherheitsstrategie heißt. Dieser Trend spiegelt sich in den zunehmenden Debatten über die Notwendigkeit einer soliden grünen Industriepolitik auf europäischer und nationaler Ebene wider. Es ist wichtig, dass das Streben nach wirtschaftlicher Resilienz andere Prioritäten wie eine sozial gerechte Transformation nicht in den Hintergrund drängt.

Sozial gerechte Nachhaltigkeitstransformationen

Eine sozial gerechte Transformation steht im Mittelpunkt der Agenda 2030 der Vereinten Nationen mit ihrem Grundsatz, niemanden zurückzulassen („leave no one behind“). Eine zentrale Herausforderung, die sich aus jahrzehntelangen Klimaverhandlungen ergeben hat, ist die Abwägung zwischen den Belastungen der grünen Transformation einerseits und den durch Tatenlosigkeit entstehenden Lasten, insbesondere für all diejenigen, die zuvorderst unter den Folgen des Klimawandels zu leiden haben. Mit einer weiteren Verzögerung von Klimaschutzmaßnahmen werden

38 Die Bundesregierung, „Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie“, 2023, S. 54: <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/Sicherheitsstrategie-DE.pdf> (letzter Zugriff am 22. November 2023).

39 Die Bundesregierung, „Die nationale Wasserstoffstrategie“, Juni 2020: https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/downloads/files/die-nationale-wasserstoffstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Zugriff am 17. Dezember 2023).

40 Die Bundesregierung, „Klimaaußenpolitikstrategie der Bundesregierung“, Dezember 2023, S. 8: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2633110/a64259603803cb057a6bf6ed99e86419/kap-strategie-data.pdf> (letzter Zugriff am 17. Dezember 2023).

41 Ebd.

42 Die Bundesregierung, „Klimaaußenpolitikstrategie der Bundesregierung“, Dezember 2023, S. 15: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2633110/a64259603803cb057a6bf6ed99e86419/kap-strategie-data.pdf> (letzter Zugriff am 11. Dezember 2023).

Klimafolgen weiter zunehmen und damit auch die Belastung für vulnerable Bevölkerungsgruppen und die Kosten für eine Anpassung und für Verluste und Schäden. Bisher hatte der Erhalt der fossilen Brennstoffindustrie Priorität vor den Bedürfnissen der schutzbedürftigsten, jüngeren Generationen und der Stabilität des Erdsystems. Für Wirtschaftssysteme, die bislang auf den Einsatz fossiler Brennstoffe angewiesen sind, bedarf es einer besseren Lastenteilung, um in der Bevölkerung Akzeptanz für die Transformation herzustellen.

Insbesondere in Anbetracht der Verteilungseffekte der Emissionsminderungspolitik besteht ein strategisches Ziel in der Schaffung inklusiver dekarbonisierter Volkswirtschaften, in denen Klimaschutz und sozioökonomischer Wohlstand für alle betroffenen Bevölkerungsgruppen Hand in Hand gehen. Durch ihre Verbindung mit mehreren Nachhaltigkeitszielen (siehe oben) stehen individuelle Lebensgrundlagen sowie sozioökonomische Rechte im Mittelpunkt inklusiver Energietransformationen. Gleichzeitig ist die Gestaltung einer sozial gerechten und inklusiven Transformation auch für die geopolitische Stabilität und Widerstandsfähigkeit der nationalen Wirtschaft von entscheidender Bedeutung. Dies trifft insbesondere zu auf Staaten, deren wirtschaftliche Entwicklung bisher in starkem Maße von der Förderung, Produktion und Verarbeitung fossiler Brennstoffe abhängig war. Angesichts der Tatsache, dass der grüne Wandel den Status Quo in Frage stellt und umfassende wirtschaftliche Anpassungen erfordert, müssen unbedingt tragbare wirtschaftliche Alternativen geboten, geopolitische Risiken antizipiert und sozioökonomische Ungleichgewichte vermieden und bekämpft werden. In diesem Sinne formuliert die deutsche Klimaaußenpolitik eine sozial-gerechte Transformation (Just Transition) als allgemeine „Voraussetzung für Frieden, Stabilität und nachhaltigen Wohlstand“.⁴³

Ausgehend vom Konzept der Environmental Justice⁴⁴ kreisen die Debatten häufig um drei spezifische

Säulen der Klimagerechtigkeit: Erstens bestimmt die *Verteilungsgerechtigkeit*, wie sich Kosten und Nutzen (der grünen Transformation) unter verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen verteilen. Zweitens betont die *Verfahrensgerechtigkeit* den Gedanken ausgewogener Prozesse und die Tatsache, dass das Gerechtigkeitsempfinden der Menschen auch von der Qualität (und nicht nur von der Konsequenz) ihrer Erfahrungen bestimmt wird.⁴⁵ Drittens bildet die „*recognition justice*“ ein komplexes, relationales Konzept. Es betont die Anerkennung von Unterschieden zwischen dominanten und marginalisierten gesellschaftlichen Gruppen und will diesen angemessen Rechnung tragen. „Recognition justice“ zielt mithin auf „die Vermeidung von Erniedrigung und Missachtung“⁴⁶ und die Anerkennung menschlicher Würde ab.

Ein Schwerpunkt des politischen Engagements Deutschlands zugunsten einer sozial gerechten Transformation ist die Berücksichtigung der Belange von Frauen und marginalisierten Gruppen nach Maßgabe der Leitlinien seiner Feministischen Außenpolitik (Feminist Foreign Policy, FFP).⁴⁷ Deutschland stützt seine feministische Außenpolitik auf drei zentrale Konzepte, nämlich auf die Stärkung der Rechte, Ressourcen und Repräsentanz von Frauen und marginalisierten Gruppen und ist dabei insbesondere in Bezug auf die Verteilungsgerechtigkeit (Rechte und Ressourcen) und die Verfahrensgerechtigkeit (Repräsentanz) von Relevanz. Die Leitlinien für eine feministische Außenpolitik formulieren das Ziel, einen „feministischen Reflex“ in die außenpolitischen Handlungsfelder hineinzutragen. Strategische Dokumente, insbesondere die Klimaaußenpolitikstrategie, machen deutlich, dass eine sozial gerechte Transformation untrennbar mit den Konzepten einer feministischen Außenpolitik verbunden ist.

Die FFP-Leitlinien des Auswärtigen Amtes postulieren eine gendersensible Zuteilung von Projektmitteln und eine Steigerung des Anteils von Fördermaßnahmen, die „gender-targeted“ umgesetzt werden.⁴⁸ Darüber

43 Ebd., S. 12.

44 David Schlosberg, „The Justice of Environmental Justice: Reconciling Equity, Recognition, and Participation in a Political Movement“, in Andrew Light and Avner de-Shalit (Eds.), *Moral and Political Reasoning in Environmental Practice*, Cambridge MA: MIT Press, 2003, S. 77-106.

45 „Procedural Justice“, Yale Law School Justice Collaboratory: <https://law.yale.edu/justice-collaboratory/procedural-justice> (letzter Zugriff am 17. Dezember 2023).

46 Axel Honneth, „Recognition and Justice: Outline of a Plural Theory of Justice“, *Acta Sociologica* 47, no. 4 (Dezember 2004), S. 351-364: <https://www.jstor.org/stable/4195049> (letzter Zugriff am 17. Dezember 2023).

47 Die Regierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag 2021 zu einer feministischen Außenpolitik verpflichtet, die seitdem durch zwei einander ergänzende Leitlinien operationalisiert wurde. Erstens die Leitlinien des Auswärtigen Amtes zu einer feministischen Außenpolitik und zweitens die feministische Entwicklungspolitik des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Siehe Auswärtiges Amt, „Feministische Außenpolitik gestalten. Leitlinien des Auswärtigen Amtes“, März 2023: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2585008/d444590d5a7741acc6e37a142959170e/ll-ffp-data.pdf> (letzter Zugriff am 22. November 2023); Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Feministische Entwicklungspolitik. Für gerechte und starke Gesellschaften weltweit“, März 2023: <https://www.bmz.de/resource/blob/146200/strategie-feministische-entwicklungspolitik.pdf> (letzter Zugriff am 22. November 2023).

48 Auswärtiges Amt, „Feministische Außenpolitik gestalten. Leitlinien des Auswärtigen Amtes“, März 2023, S. 79-80: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2585008/d444590d5a7741acc6e37a142959170e/ll-ffp-data.pdf> (letzter Zugriff am 22. November 2023)

hinaus will das Auswärtige Amt genderresponsive Energie- und Klimaprojekte entwickeln. Ein erklärtes Ziel besteht beispielsweise darin, Projekte der Internationalen Klimainitiative (IKI) auf die Auswirkungen auf Frauen oder marginalisierte Gruppen zu prüfen und im Falle des Risikos einer negativen Auswirkung die Umsetzungsorganisationen zur Aufsetzung von Sicherheitsmechanismen zu verpflichten.⁴⁹

Internationale Führungsrolle und Zusammenarbeit
Schließlich bildet die deutsche Führungsposition im internationalen Klimaschutz ein querschnittliches und ressortübergreifendes strategisches Interesse. Führungsrolle und Zusammenarbeit beziehen sich in diesem Zusammenhang auf Bemühungen, bei der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen eine Vorreiterrolle einzunehmen oder neue Klimaschutzinitiativen in Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Partnern einzuleiten.

Beispielsweise hat Deutschland seinen G7-Vorsitz 2022 dafür genutzt, Klimaschutz hoch auf die Tagesordnung zu setzen, um in der internationalen Zusammenarbeit einen konkreten Beitrag zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen zu leisten und eine sozial gerechte Transformation in den G7-Staaten und darüber hinaus zu beschleunigen.⁵⁰ Ein konkretes institutionelles Ergebnis ist die Gründung des Klimaclubs, der während der G7-Präsidentschaft angekündigt und auf der COP28 offiziell ins Leben gerufen wurde.⁵¹ Ein weiteres Beispiel ist Deutschlands diplomatische Führungsrolle im Kontext der Einrichtung und Durchführung des Fonds für Verluste und Schäden auf der COP27 und seiner anschließenden Kapitalisierung auf der COP28.

Darüber hinaus zeigt sich diese Führungsrolle in dem breiten Netzwerk aus Klima- und Energiepartnerschaften, die in den zurückliegenden 15 Jahren eingerichtet wurden. Die amtierende wie auch frühere

Regierungskoalitionen haben politisches Kapital und umfangreiche Finanzmittel in den Ausbau des Partnerschaftsnetzwerks investiert. Dies hat in einigen Fällen auch den Weg für neue Kooperationsformen geebnet: So etwa, als 2008 die IKI ins Leben gerufen wurde, „(...) die sich von konventionellen Programmen der Entwicklungszusammenarbeit abhob, weil Klimaschutz als wesentliches Ziel der Initiative definiert wurde und sie eine innovative Bottom-up-Struktur bei der Auswahl von Projekten und Vorschlägen nutzte (...).“⁵² Eine solche Führungsrolle zeigt sich gegenwärtig auch bei der Finanzierung der JETPs und in anderen Initiativen.

Mit diesem Engagement hat sich Deutschland auch als Vorreiter im Bereich der Klimafinanzierung positioniert. Während die Industrieländer in den letzten Jahren ihrer Zusage nicht nachgekommen sind, gemeinsam jährlich 100 Mrd. US-Dollar in die Klimafinanzierung zu investieren, gehörte Deutschland zu den wichtigsten Geldgebern, wenn auch zu erheblichen Teilen in Form von Krediten.⁵³

Deutschlands diplomatisches Engagement zielt auch darauf ab, die grüne Transformation in Zeiten des wirtschaftlichen Wettbewerbs oder gar der Rivalität in anderen Bereichen weiter voranzubringen. In der Klimaaußenpolitikstrategie heißt es dazu: „Klimaschutz fordert daher gemeinsames Engagement in einer Welt wachsender Spannungen und geoökonomischer Verschiebungen.“⁵⁴ Dies wird auch in den Beziehungen zu China deutlich, wo aus Sicht der Bundesregierung „(...) [d]ie unerlässliche internationale Zusammenarbeit beim Klimaschutz (...) nicht als Druckmittel verwendet werden [darf], um Interessen in anderen Bereichen durchzusetzen.“⁵⁵ Alles in allem wird deutlich, dass die Bundesregierung die Zusammenarbeit im Klimaschutz als langfristiges übergeordnetes Ziel betrachtet, die geopolitischen Turbulenzen standhalten und sie im Idealfall überdauern sollte.

49 Ebd., S. 47-48.

50 Die Bundesregierung, „Politische Schwerpunkte der deutschen G7-Präsidentschaft 2022“, Januar 2022: <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2000068/977de75dea78a61ee303aee59d6c249b/2022-01-21-g7-programm-data.pdf?download=1> (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).

51 Bei seiner Gründung am 1. Dezember 2023 auf der COP28 in Dubai umfasste der Klimaclub 36 Mitgliedstaaten. Sein Hauptziel besteht darin, eine ambitionierte Agenda für ein verstärktes gemeinsames Vorgehen zugunsten einer Dekarbonisierung im Bereich der Industrie voranzubringen. Siehe „The Climate Club“: <https://climate-club.org> (letzter Zugriff am 17. Dezember 2023).

52 Sonja Butzengeiger-Geyer et al., „Experiences from the German International Climate Initiative (IKI)“, in Axel Michaelowa and Anne-Kathrin Sacherer, *Handbook of international climate finance*, Edward Elgar, Cheltenham 2022, S. 213.

53 Im Jahr 2022 belief sich die finanzielle Unterstützung Deutschlands beim Klimaschutz und für die Anpassung an die klimatischen Veränderungen auf 6,4 Mrd. Euro (Haushaltsmittel und Zuschussäquivalente von zinsvergünstigten Krediten). Weitere 3,1 Mrd. Euro kamen als von der KfW auf dem Kapitalmarkt mobilisierte Mittel zusammen. Siehe Deutsche Klimafinanzierung, „Regierungsbericht Klimafinanzierung 2022: Zusage erreicht, Zukunft unklar“, Oktober 23, 2023: <https://www.deutschemklimafinanzierung.de/blog/2023/10/regierungsbericht-klimafinanzierung-2022-zusage-erfuellt-aussichten-unklar/> (letzter Zugriff am 17. Dezember 2023).

54 Die Bundesregierung, „Klimaaußenpolitikstrategie der Bundesregierung“, Dezember 2023, S. 6: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2633110/a64259603803cb057a6bf6ed99e86419/kap-strategie-data.pdf> (letzter Zugriff am 17. Dezember 2023).

55 Auswärtiges Amt, „China-Strategie der Bundesregierung“, Juli 2023, S.27: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608578/810fdade376b1467f20bdb697b2acd58/china-strategie-data.pdf> (letzter Zugriff am 22. November 2023).

EMPFEHLUNGEN UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Deutschland setzt bei der Umsetzung seiner Klimaaußenpolitikstrategie auf starke Partnerschaften. Die vier strategischen Prioritäten, die in der vorliegenden Analyse mehrerer strategischer Dokumente und Zielsetzungen ermittelt wurden, könnten durch folgende Maßnahmen unterstützt werden:

Beschleunigte, konzertierte Dekarbonisierung

Ausgehend von der Dynamik im Anschluss an die Entscheidung auf der COP28, bis 2030 die Kapazitäten von Erneuerbaren Energien zu verdreifachen und die Energieeffizienzrate zu verdoppeln, müssen Umsetzung und Rechenschaftspflicht im Fokus der Partnerschaftsabkommen stehen. Dies ließe sich über die Festlegung klarer Dekarbonisierungsziele erreichen, beispielsweise in Form einer relativen Senkung der CO₂-Emissionen oder einer Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energiemix eines bestimmten Partnerlandes. Abkommen müssen auf Gegenseitigkeit beruhen und auch auf die innerdeutsche Energiewende abzielen, um sicherzustellen, dass die Rechenschaftspflicht gewahrt ist und Partnerschaften auf Augenhöhe stattfinden.

Versorgungssicherheit für Deutschland (nach innen gerichtete wirtschaftliche Resilienz)

Klima- und Energiepartnerschaften können ein wirksames Instrument sein. Während die deutsche Energiediplomatie in der Vergangenheit primär auf die Beschaffung fossiler Energieträger wie Erdöl und Erdgas ausgerichtet war, müssen sich neue Partnerschaften auf die Bereitstellung von und die technologische Kooperation bei erneuerbaren Energien (grüner Wasserstoff) sowie auf andere wichtige Bestandteile der Wertschöpfungskette im Bereich erneuerbarer Energien (Rohstoffe, Ammoniak) konzentrieren.

Wirtschaftliche Chancen und grüne Industriepolitik (nach außen gerichtete wirtschaftliche Resilienz)

Deutschland sollte politische Strategien im Bereich der Arbeitsmigration in seine Partnerschaften zur Umsetzung des Europäischen Green Deals integrieren. Die Bereitstellung von Berufsbildungs- und die Förderung von Hochschulangeboten im Nachhaltigkeitssektor sowie eine zielgerichtete Arbeitsmigration

könnten beiden Seiten Vorteile bringen. Ein Beispiel ist die Australia-Tuvalu Falepili Union, die Menschen aus Tuvalu die Möglichkeit einer klimawandelbedingten Migration nach Australien einräumt, Bildungs- und Ausbildungsangebote auf dem kleinen Inselstaat unterstützt und gleichzeitig Australiens Position im Pazifik gegen chinesischen Einfluss stärkt. Eine Verknüpfung von Bildungs- und Berufsbildungsangeboten mit internationalen Klimaschutzmaßnahmen kann Synergieeffekte freisetzen, indem sie den Kapazitätsaufbau als Umsetzungsmaßnahme für die Agenda 2030 stärkt.

Sozial gerechte Nachhaltigkeitstransformationen

Um sozial gerechte Transformationen und Klimagerechtigkeit sicherzustellen und seinen hohen Emissionen der Vergangenheit als Industrienation Rechnung zu tragen, sollte Deutschland seine Klima- und Energiepartnerschaften so gestalten, dass alle Gruppen, einschließlich Frauen, zivilgesellschaftliche Organisationen und marginalisierte Gruppen, bei jedem Schritt beteiligt werden. Risiken und Vorteile, die sich aus diesen Partnerschaften ergeben, müssen gerecht verteilt werden. Die Fachliteratur hebt das Potenzial von Mechanismen und Institutionen hervor, die im Prozess der Transformation mobilisiert werden könnten, insbesondere wenn schwache Regierungsstrukturen und fehlende finanzielle Kapazitäten einer sozial gerechten und inklusiven Transformation im Weg stehen.⁵⁶ Die Literatur verweist dabei auf Erfahrungen in nationalen Kontexten, darunter die deutsche Kommission zum Kohleausstieg.⁵⁷ Die JETPs könnten ein Forum bieten, um die Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit der grünen Transformation verstärkt in den Blick zu nehmen und gleichzeitig Deutschlands Führungsrolle unter den Geberländern der JETP zu bekräftigen.

Internationale Führungsrolle und Zusammenarbeit

Die deutsche Regierung sollte ihre langjährigen Erfahrungen nutzen, um in verschiedenen Politikbereichen einen ganzheitlichen Ansatz zu verankern, der verstärkt einen Beitrag zur Stabilität des Erdsystems leistet. Als Orientierung kann das Konzept der Planetaren Grenzen dienen, die jenseits des Klimawandels auch andere Formen der Übernutzung natürlicher Ressourcen wie Luftverschmutzung, Versauerung der Meere oder die Einbringung neuartiger (chemischer) Substanzen in den Vordergrund stellen.⁵⁸ Die

56 Siehe: David Horan, „A New Approach to Partnerships for SDG Transformations“, Sustainability 11, no. 18 (Januar 2019): S. 8: <https://doi.org/10.3390/su11184947> (letzter Zugriff am 14. Dezember 2023).

57 Ebd.

58 Katherine Richardson et al., „Earth beyond six of nine planetary boundaries“, Science Advances 9, no. 37, eadh2458 (2023): <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.adh2458> (letzter Zugriff am 20. Dezember 2023).

Nationale Sicherheitsstrategie mit ihrem Nachhaltigkeitskapitel und ihrem Konzept der integrierten Sicherheit sowie die Klimaaußenpolitikstrategie mit ihren Verweisen auf den Schutz der Biodiversität bieten hier einen geeigneten Rahmen. Im Zuge der Projektplanung ließe sich der Klimaschutz mit anderen Bemühungen um den Schutz der planetaren Grenzen verknüpfen.

Deutschland könnte seine Programmplanung auf die Schaffung von Synergieeffekten zwischen weltweiten Emissionsminderungen und lokalen Umweltschutzmaßnahmen ausrichten. Insbesondere könnte die Regierung, in Übereinstimmung mit den in der Klimaaußenpolitikstrategie genannten Gesundheitsaspekten, Maßnahmen im Kampf gegen lokale Luftverschmutzung in die Klimaschutzagenda integrieren. Die Nutzung fossiler Energieträger ist weltweit mit weitreichenden externen Folgekosten verbunden, darunter auch Gesundheitsschäden auf lokaler Ebene.⁵⁹ Neben höheren Investitionen in die Entwicklung umweltfreundlicher Energien im Ausland könnte Deutschland, in Übereinstimmung mit dem in der Nationalen Sicherheitsstrategie formulierten Primat der Prävention, auch Forschungs- und öffentliche Kommunikationsmaßnahmen zum zusätzlichen gesundheitlichen Nutzen des Klimaschutzes fördern.

59 International Monetary Fund, „Fossil Fuel Subsidies“, <https://www.imf.org/en/Topics/climate-change/energy-subsidies> (letzter Zugriff am 17. Dezember 2023).

ANHANG: LISTE DER BERÜCKSICHTIGTEN STRATEGIEDOKUMENTE

(in umgekehrter Reihenfolge ihrer Veröffentlichung)

Die Bundesregierung, „Klimaaußenpolitikstrategie der Bundesregierung“, Dezember 2023: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2633110/a64259603803cb057a6bf6ed99e86419/kap-strategie-data.pdf>
(letzter Zugriff am 11. Dezember 2023)

The Federal Government, „Strategy on Climate Foreign Policy“, English Summary, Dezember 2023: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2633116/fad2c8f3b1f820fb2a95cdf41dddb057/kap-strategie-en-data.pdf>
(letzter Zugriff am 17. Dezember 2023)

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, „Industriepolitik in der Zeitenwende. Industriestandort erneuern, Wirtschaftssicherheit stärken“, Oktober 2023: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriepolitik-in-der-zeitenwende.pdf?__blob=publicationFile&v=12 (letzter Zugriff am 22. November 2023)

Auswärtiges Amt, „China-Strategie der Bundesregierung“, Juli 2023: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608578/810fdade376b1467f20bdb-697b2acd58/china-strategie-data.pdf>
(letzter Zugriff am 22. November 2023)

Die Bundesregierung, „Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie“, 2023: <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/Sicherheitsstrategie-DE.pdf> (letzter Zugriff am 22. November 2023)

Auswärtiges Amt, „Feministische Außenpolitik gestalten. Leitlinien des Auswärtigen Amts“, Februar 2023: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2585008/d444590d5a7741acc6e-37a142959170e/ll-ffp-data.pdf>
(letzter Zugriff am 22. November 2023)

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Feministische Entwicklungspolitik. Für gerechte und starke Gesellschaften weltweit“, März 2023: <https://www.bmz.de/resource/blob/146200/strategie-feministische-entwicklungspolitik.pdf>
(letzter Zugriff am 22. November 2023).

Die Bundesregierung, „Politische Schwerpunkte der deutschen G7-Präsidentschaft 2022“, Januar 2022: <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2000068/977de75dea78a61ee303aee59d6c249b/2022-01-21-g7-programm-data.pdf?download=1>
(letzter Zugriff am 22. November 2023).

„Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, Koalitionsvertrag der deutschen Bundesregierung für die Legislaturperiode 2021–2025: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/93bd8d9b17717c351633635f9d7fba09/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>
(letzter Zugriff am 22. November 2023)

DGAP

Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin
Tel. +49 30 254231-0
info@dgap.org
www.dgap.org
@dgapev

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.

Die DGAP ist gefördert vom Auswärtigen Amt aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages.

Herausgeber
Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 2198-5936

Übersetzung Kathrin Haderler

Redaktion Jana Idris

Layout Lara Bühner

Design Konzept WeDo

Fotos Autorinnen und Autoren © DGAP



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.