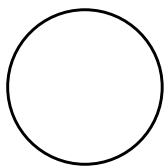


GP Policy Paper

Zeit für neue Partnerschaften?

Deutsches und europäisches
Engagement in Zeiten populistischen
Isolationismus'

Michael Werz, Dennis Tänzler, Wolfgang Schmitt
August 2017



Global Perspectives
Initiative

STIFTUNG
MERCATOR

Michael Werz

Senior Fellow am Center for American Progress, Washington D.C.

Dennis Tänzler

Direktor Internationale Klimapolitik bei adelphi, Berlin

Wolfgang Schmitt

ehemaliger Direktor der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

Global Perspectives Initiative

Die Initiative Globale Perspektiven hat sich zum Ziel gesetzt, den Diskurs über eine nachhaltige, ausgewogene und gerechte globale Entwicklung zu fördern und damit auch den Beitrag Deutschlands zur Erfüllung der 2015 von den Vereinten Nationen verabschiedeten Ziele nachhaltiger Entwicklung zu unterstützen.

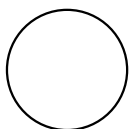
Wir machen uns stark für mehr internationale Verantwortung, eine bessere und ausgewogenere Entwicklung und damit langfristig für eine gerechtere Welt.

Stiftung Mercator

Die Stiftung Mercator ist eine private, unabhängige Stiftung. Sie strebt mit ihrer Arbeit eine Gesellschaft an, die sich durch Weltoffenheit, Solidarität und Chancengleichheit auszeichnet. Dabei konzentriert sie sich darauf, Europa zu stärken, den Bildungserfolg benachteiligter Kinder und Jugendlicher insbesondere mit Migrationshintergrund zu erhöhen, Qualität und Wirkung kultureller Bildung zu verbessern, Klimaschutz voranzutreiben und Wissenschaft zu fördern.

Die Stiftung Mercator steht für die Verbindung von wissenschaftlicher Expertise und praktischer Projekterfahrung. Als eine führende Stiftung in Deutschland ist sie national wie international tätig. Dem Ruhrgebiet, der Heimat der Stifterfamilie und dem Sitz der Stiftung, fühlt sie sich besonders verpflichtet.

Eine Initiative der Global Perspectives Initiative, dem Center for American Progress und adelphi mit Unterstützung der Stiftung Mercator.



Global Perspectives
Initiative

STIFTUNG
MERCATOR



Center for American Progress



Zeit für neue Partnerschaften?

Deutsches und europäisches Engagement in Zeiten populistischen Isolationismus'

Michael Werz, Dennis Tänzler, Wolfgang Schmitt

Executive Summary

AUSGANGSLAGE.

Der Rückzug der USA aus internationalen Institutionen und Vereinbarungen verlangt von Deutschland und Europa die Übernahme globaler Verantwortung. Dies gilt insbesondere an den Schnittstellen der Themenbereiche Klimaschutz, Sicherheitspolitik und Entwicklung. Nach wie vor besteht jedoch eine erhebliche Diskrepanz zwischen Gestaltungsanspruch, dem tatsächlichen Gestaltungswillen und der objektiven Gestaltungsreichweite deutscher und europäischer Außenpolitik.

ANSATZPUNKTE FÜR VERÄNDERUNG.

Erfolgreiches politisches Handeln in den Feldern Klima, Sicherheit und Entwicklung ist auf Demokratie, Legitimität und Nachhaltigkeit angewiesen. Eigenschaften, die populistische, isolationistische Bestrebungen in Frage stellen. Durchsetzungsstark wird dabei selbst das größte EU-Mitglied Deutschland nur durch gemeinschaftliches Handeln. Die EU ist der zentrale Ort für Konfliktbewältigung und die Erarbeitung von zum Teil auch global anwendbaren Lösungen. Gerade die zweite Amtszeit des US-Präsidenten Obama kann zudem als Impulsgeber für politisch verantwortliches integratives Handeln im Bereich Klima, Sicherheit und Entwicklung gelten.

TRANSFORMATIONANSPRUCH.

Die deutsche und europäische Klimapolitik kann in hohem Maße innovationsfördernd wirken. Im Bereich der Klimapolitik bietet das Emissionshandelssystem in der EU einen innovativen Ansatz, selbst wenn dieses System noch Funktionsdefizite aufweist. Das gilt auch für die deutsche Energiewende, als konkreter Ausdruck des deutschen Transformationsanspruchs. Hier sind zwar nicht alle Zielkonflikte ausgeräumt, aber in der internationalen Diskussion wird auch die friedenspolitische Wirkung gewürdigt.

NEUE PARTNERSCHAFTEN.

Wie sehen zukünftige Partnerschaften aus, um diesen transformatorischen Anspruch einzulösen? Hier ist inhaltlich an die Verschmelzung klima- und entwicklungspolitischer Ziele zur UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung anzuknüpfen. Um zu vermeiden, dass die internationale Politik wesentlich von der Blockadehaltung einzelner Staaten bestimmt wird, müssen systematisch Partnerschaften erschlossen werden – auch in Form von Ad hoc Koalitionen von Ländern, die Fortschritte wollen, die Initiative ergreifen und untereinander weitergehende Vereinbarungen treffen. Eine andere Strategie, um Blockaden zu überwinden, ist die Verknüpfung von Themen: Die Integration von Sicherheits-, Klima- und Entwicklungspolitik eröffnet eine Chance, um eine Agenda präventiver Außenpolitik zu entwickeln und Schritt für Schritt eine Umwelt-, Sozial- und Friedensdividende zu realisieren.

Zeit für neue Partnerschaften?

Deutsches und europäisches Engagement in Zeiten populistischen Isolationismus'

Michael Werz, Dennis Tänzler, Wolfgang Schmitt

VORBEMERKUNG.

Die US-Wahlen im vergangenen Jahr haben eine unerwartete Neuausrichtung amerikanischer Politik mit sich gebracht: Militärische Allianzen in Europa und Asien, Handelsverträge in aller Welt und multilaterale Zusammenarbeit stehen auf dem Prüfstand. Für Europa und insbesondere Deutschland hat diese tektonische Veränderung der US-Politik relevante Auswirkungen, die bereits in dem fordernden Verhalten des Weißen Hauses beim ersten bilateralen Treffen mit der Kanzlerin deutlich wurden und auch beim G 20-Gipfel in Hamburg sichtbar zu Tage traten: Auf Deutschland kommen weitere internationale Verpflichtungen zu, die mit zusätzlichen Finanzmitteln allein nicht zu lösen sind. 2017 wird als das Jahr in die Geschichte eingehen, in der sich die Rolle Deutschlands in der Welt schrittweise verändert. Die von Donald Trump und seinen engsten Beratern verfolgte Verabschiedung von der Strategie eines aufgeschlossenen Multilateralismus unter Barack Obama kommt zu einer Zeit, in der solch isolationistische Positionen in einer ganzen Reihe von Ländern Zuspruch erhalten.

In der amerikanischen Kehrtwende drückt sich Sprachlosigkeit über und Aversion gegen eine dynamische und komplexe globale Situation aus, die mehr multilaterale Einmischung und Engagement erfordert, nicht weniger. Alles deutet darauf hin, dass wir uns am Beginn einer neuen Zeitrechnung befinden: in einer Übergangsphase in eine neue, noch nicht definierte Weltordnung.

Um die komplizierten Zusammenhänge zwischen Sicherheitspolitik, Klimawandel und globaler Migration im 21. Jahrhundert zu erfassen, ist es notwendig, sich in nicht-kartographierte Gewässer zu begeben. Die komplexen Probleme und Bedrohungen erfordern ein neues Verständnis und aktualisierte Begrifflichkeiten. Kurz gesagt: Sicherheits-, Klima- und Entwicklungspolitik müssen als dreidimensionales Schachspiel beherrscht werden – mit Demokratie, Legitimität und Nachhaltigkeit als Schlüsselkategorien. Europa und Deutschland müssen und werden in den kommenden Jahren im Zentrum dieser Debatten stehen. Diese Aufgabe wird Engagement erfordern und zuweilen politisches Kapital kosten, aber Fortschritt in diesen Themenbereichen ist ohne Alternative.

Die anstehende Bundestagswahl bietet eine wichtige Chance für die Diskussion der Reichweite und Chancen deutscher Verantwortung. Verantwortungsübernahme steht nicht am Anfang, sondern am Ende einer politischen Richtungsauseinandersetzung. Unser Papier ist ein Beitrag zu dieser Diskussion.

Sicherheits-,
Klima- und
Entwicklungs-
politik: ein drei-
dimensionales
Schachspiel

DEUTSCHLANDS GLOBALE VERANTWORTUNG.

Mit dem sich abzeichnenden Ausfall der Vereinigten Staaten als Motor und Garant der globalen Ordnung, kommt vor allem auf Deutschland mehr Verantwortung für die Gestaltung globaler Zukunftsfragen zu. Was die Reichweite deutscher Politik angeht, kommen wir zu folgender Einschätzung: Trotz einer wichtigen Rolle auf der globalen diplomatischen Bühne, ist Deutschland kaum in der Lage, die globale Agenda allein nachhaltig zu beeinflussen. Doch mit der Europäischen Union existiert eine Institution, die deutlichere Akzentsetzungen möglich macht. Dies liegt nicht zuletzt an dem Spektrum von Perspektiven, welche die Mitgliedstaaten einbringen und dabei zum Teil eine Miniatur der globalen (Konflikt-)Landschaft darstellen. Machtvoll und durchsetzungsstark kann Deutschland nur durch und mit der Europäischen Union agieren. Sowohl inhaltlich wie auch institutionell ermöglicht es der Vertrag von Lissabon der Europäischen Union, als kollektiver und eigenständiger Akteur zu agieren. In vielen Fragen der hier in Rede stehenden Politikfelder Klima, Entwicklung und (mit Einschränkungen) Sicherheit ist dies bereits der Fall.

Neue Instrumente: Die Klimapolitik der EU ist seit den Diskussionen um das Kyoto-Protokoll von einem ausbalancierten Lastenteilungsverfahren geprägt. Dieses hat stets spezifische wirtschaftliche Kapazitäten sowie gesellschaftliche Transformationspotentiale ebenso berücksichtigt wie die Bereitschaft einzelner Staaten, Führungsrollen zu übernehmen. War die Position der EU während der Aushandlung des Kyoto-Protokolls noch durchaus kritisch gegenüber marktbasierter Ansätzen, so hat sie sich seit Beginn des vergangenen Jahrzehnts zum größten Versuchslabor eines Emissionshandelssystems gewandelt. Selbst wenn die Steuerungswirkung dieses Ansatzes derzeit deutlich hinter den Erwartungen zurückbleibt: Mit dieser Führungsrolle bei der Nutzung eines innovativen Politikansatzes hat die EU eine neue Machtwäh- rung eingeführt. Die Einführung eines Kohlenstoffpreises in der EU hat die politisch Verantwortlichen andernorts von Kalifornien bis Guangdong zu ähnlichen Schritten inspiriert – nicht zuletzt, um es besser zu machen. Es ist dieser Wettbewerb der Ideen, den Deutschland und Europa antreiben kann und muss.

Neue Sicherheitsperspektiven: Ein anderes Beispiel betrifft den Nexus zwischen Klimawandel und Sicherheit. Befördert durch die deutsche EU-Präsidentschaft 2007 hat der damalige Hohe Repräsentant Javier Solana in einem Bericht zu Klimawandel und Sicherheit den Begriff des Klimawandels als Bedrohungsmultiplikator geprägt. Die Stärkung der Frühwarnkapazitäten bis hin zu den Chancen grenzüberschreitender Ressourcenkooperation hat früh die Potentiale der Klimadiplomatie abgesteckt, die die EU heute außen- und sicherheitspolitisch geltend machen kann. Unter diesem Gesichtspunkt werden die Bereitstellung von Klimafinanzierung und ihre transparente und verantwortungsvolle Nutzung zum veritablen sicherheitspolitischen Budgetposten. Die Ausgestaltung eines solchen Portfolios hatte gute Chancen ein wichtiger Bestandteil der transatlantischen Agenda 2030 zu werden. Deutlich wird dies nicht zuletzt durch die gemeinsame Außenpolitikinitiative unter den G 7 bei der Beauftragung und Begleitung von „A New Climate for Peace“ in den Jahren 2014 und 2015. „Resilienz als Kompass der Außenpolitik“ – diesem Leitbild konnten viele Staats- und Regierungschefs folgen.

Herausforderung Führungsrolle: Sowohl die deutsche wie relevante Teile der europäischen Öffentlichkeit unterstützen einen gemeinsamen Ansatz zur Übernahme globaler Verantwortung. Isolationistische Forderungen artikulieren sich nur an den Rändern des politischen Spektrums und innerhalb der EU ist die Führungsrolle Deutschlands weitestgehend unumstritten. Wie diese jedoch auszufüllen ist, darüber bestehen sowohl in Deutschland wie auch unter den Mitgliedsstaaten unterschiedliche Vorstellungen.

Zwei Aspekte möchten wir hervorheben. Erstens hat die Führungsrolle Deutschlands ihren materiellen Preis. Über diesen wird in der kommenden Bundestagswahl zu reden sein und das Thema erfordert eine ehrliche Debatte. Zweitens kann die Führungsrolle auch zu einer eingeschränkten Wahrnehmungsmöglichkeit der genuin eigenen Interessen führen, weil zur Wahrnehmung der Führungsrolle auch die Bündelung und Ausbalancierung unterschiedlichster Interessen gehört. Debatten müssen moderiert und tragfähige Kompromisse entworfen werden. Die rotierende Präsidenschaft der Europäischen Union trägt dieser Tatsache Rechnung. Die informelle Führungsrolle Deutschlands bleibt aber unabhängig von der jeweiligen Präsidenschaft eine Daueraufgabe.

Führen bedeutet, unterschiedlichste Interessen zu bündeln und auszubalancieren

Gestaltungsanspruch als Herausforderung: Bisher existiert eine auffällige Diskrepanz zwischen Gestaltungsanspruch, tatsächlichen Gestaltungswillen und objektiver Gestaltungsreichweite deutscher und europäischer Außenpolitik im weiteren Sinne. Dabei stehen die europäischen und deutschen Akteure vor einem objektiven Dilemma: Während jede noch so kleine humanitäre Krise aus den entlegensten Winkeln der Erde nahezu in Echtzeit unsere Bildschirme erreicht, sind die Reaktionsmöglichkeiten Europas vielfach begrenzt (kognitiv, materiell, politisch). Insbesondere die EU ist immer in Gefahr zu viel zu versprechen. Ein unzureichend definierter, globaler Gestaltungsanspruch läuft im Moment seines Scheiterns Gefahr, isolationistischen Tendenzen Vorschub zu leisten und damit das Gegenteil dessen zu erreichen, was angestrebt wird.

STRATEGISCHE ANTWORTEN.

Globale Verantwortungsübernahme kann im 21. Jahrhundert nur durch die Verfolgung einer inklusiven Strategie erfolgen. Dem trägt die Gründung der G 20 Rechnung. Ansätze einer euro-atlantischen Dominanz unter Ausschluss anderer bergen die Gefahr in sich, die Schaffung paralleler Institutionen und Regime durch die „Zukurzgekommenen“ zu provozieren. Allerdings sind die Bindungskräfte innerhalb der G 20, der Gestaltungsanspruch in Feldern wie dem Klima-Energie-Nexus, die Arbeitsfähigkeit in Form von belastbaren institutionellen Strukturen bis hin zur öffentlichen Wahrnehmung der politischen Bedeutung in der breiten Öffentlichkeit beschränkt. Fast lautlos hat die deutsche G 20-Präsidenschaft im letzten Dezember begonnen. Der Bundesregierung ist es bislang – nicht zuletzt wegen anderer internationaler Krisenphänomene wie dem Brexit – selten gelungen, den erheblichen Problem(lösungs)beitrag des G 20-Formates zugunsten einer in die Zukunft gerichteten Vision globalen Regierens zu nutzen.

Globale Verantwortungsübernahme benötigt eine inklusive Strategie

Der Anfang Juni durch EU-Rat, Kommission und Europäisches Parlament verabschiedete „Europäische Entwicklungskonsens“ trägt dem Nexus zwischen Entwicklung, Klimawandel, Demografie, Migration und Sicherheit durchaus Rechnung. Der Europäische

Entwicklungskonsens beschreibt einen Referenzrahmen, den es durch die EU selbst, aber auch die Mitgliedstaaten zu füllen gilt. Der Europäische Entwicklungskonsens bezieht sich im Übrigen ausdrücklich auf die Agenda 2030 der Vereinten Nationen (Sendai, Paris, Addis) und fügt sich damit kohärent in die globale Entwicklungs- und Klimaagenda. Bereits die 2016 verabschiedete Globale Strategie der EU weist diese integrative Sichtweise als Maßstab europäischer Außen- und Sicherheitspolitik auf.

BLICK ZURÜCK.

Die anstehenden Diskussionen in Deutschland und Europa bilden keinen Neuanfang, im Gegenteil: Seit fast einem Jahrzehnt haben besonders in den USA (aber auch in Großbritannien) systematische Debatten und institutionelle Reformen im Hinblick auf die anstehenden globalen Herausforderungen stattgefunden, die eine wichtige und belastbare Grundlage bieten. Der Blick zurück hilft auch, die Parameter in den kommenden Monaten und Jahren anstehender deutscher und europäischer Strategien zu definieren: Für die US-Regierung war das Jahr 2010 ein historischer Wendepunkt – damals begannen im Pentagon und den Geheimdiensten erstmals systematische und kontinuierliche Analysen, die die Auswirkungen von Klimawandel auf militärische Handlungsbereitschaft und Konflikte in verschiedenen Weltregionen ernst nahmen. Das US-Außenministerium beschrieb im gleichen Jahr in einem umfassenden Strategiepapier (QDDR) die Notwendigkeit umfassender und einheitlicher Ansätze für Energiesicherheit, Klimastabilität und schwache Staaten. Präsident Obama hatte zuvor ein Dekret erlassen, das alle Ministerien seiner Regierung verpflichtete, durch Klimawandel verursachte Risiken zu erfassen und Pläne zur Risikoreduzierung zu entwickeln. Im Februar 2010 folgte die jährliche Risikoanalyse des Director of National Intelligence (DNI), Admiral Dennis Blair, mit einer ersten detaillierten Beschreibung möglicher Konfliktszenarien, insbesondere in Nordafrika.¹ Im Quadrennial Defense Review (QDR) des gleichen Jahres sprach das Pentagon erstmals von Klimawandel als einer Bedrohung, wenig später veröffentlichte das US-Entwicklungshilfeministerium USAID eine Grundlagenstudie zum Verhältnis von Klimawandel, fragilen Staaten und Konflikten.

2013 unterzeichnete Präsident Obama das Exekutiv-Dekret 13653 das alle Regierungsbehörden verpflichtet, Klimarisiken zu bestimmen und „umfassende Pläne“ zur Risikominimierung zu entwickeln. Im gleichen Jahr hielt Verteidigungsminister Chuck Hagel eine Grundsatzrede, in der er argumentierte, dass „Klimawandel nicht unmittelbar Konflikte bewirkt, aber dadurch die Herausforderungen globaler Instabilität, Hunger, Armut und Konflikt erheblich verstärkt“ werden. Außenminister John Kerry erließ im folgenden Jahr eine Direktive die im State Department Klimafragen zu einer Querschnittsaufgabe machten.² Auf einer Rede in Jakarta erklärte John Kerry, dass die Risiken des Klimawandels mit denen des internationalen Terrorismus vergleichbar seien.

¹ “The effects of climate change in North Africa are likely to exacerbate existing threats to the region’s water and food resources, ... could generate localized social or governmental collapses, humanitarian crises. Climate change will likely increase the already substantial migration of North Africans to Europe. The region also will serve as a route for transmigration if Sub-Saharan Africans flee severe climatic stress.”

Siehe:

https://archive.org/stream/gov.gpo.fdsys.CHRG-111shrg56434/CHRG-111shrg56434_djvu.txt

Das QDR Strategiepapier des Pentagon war vor dem Hintergrund der US-Diskussionen in den vorausgegangen vier Jahren 2014 sehr viel schärfer formuliert: „Die Auswirkungen von Klimawandel werden die Häufigkeit, das Ausmaß und die Komplexität zukünftiger Missionen erhöhen“, hieß es nun, „und zugleich die Kapazität unserer Einrichtungen im eigenen Land unterminieren, von denen aus Trainingsaktivitäten unterstützt werden.“

DER 8. NOVEMBER.

Die US-Führungsrolle in Fragen des politischen Gefüges von Klimawandel, Sicherheitspolitik, militärischen Missionen und nachhaltiger Entwicklungspolitik hat mit den Wahlen vom 8. November ein vorläufiges Ende gefunden. Der Budgetentwurf des Weißen Hauses sieht dramatische Kürzungen der Environmental Protection Agency EPA (- 31 %), des State Department (- 29 %), sowie des Landwirtschafts- und Arbeitsministeriums (je - 21 %) vor, um 54 Milliarden Dollar zusätzlicher Militärausgaben zu finanzieren. In Kombination mit einem traditionalistischen Verteidigungsminister aus dem Marine Corps, einem EPA Direktor, der Klimawandel leugnet, und einem Außenminister, der sein eigenes Haus nicht gegen die Kürzungen verteidigt, ist dieser Kurswechsel in seinen globalen Auswirkungen nicht zu unterschätzen. USAID soll 28 % der Grundfinanzierung verlieren, sodass viele Programme mit zeitlich befristeten OCO (Overseas Contingency Operations) Mitteln finanziert werden müssten. Die Budgets für Institutionen unterhalb der Kabinetts-ebene wie die Millennium Challenge Corporation oder das Peace Corps sind bislang vollkommen unklar.

Brüche in der Klima- und Entwicklungspolitik: In der Klimapolitik sollen die gesamte Finanzierung des „Green Climate Fund“ sowie des „Climate Investment Funds“ gestrichen werden. Damit verabschieden sich die USA von den im Rahmen der internationalen Klimadiplomatie eingegangenen Verpflichtungen wie auch von der über Jahre hinweg aufgebauten Führungsrolle. Die erfolgreichen COP 21 Klimaverhandlungen in Paris hatten die Lehren aus dem Scheitern der Kopenhagener Klimakonferenz gezogen und die internationale Klimapolitik neu strukturiert. Der Wandel von einer top-down hin zu einer bottom-up Struktur in Form der Verkündung länderspezifischer Selbstverpflichtungen der Unterzeichnerstaaten adressierte auch wesentliche Vorbehalte der amerikanischen Seite gegenüber dem UN-Klimaprozess. Unter den Konsequenzen der Wahlen des 8. November werden auch multilaterale Organisationen leiden, die wichtige US-Finanzierung für die UN soll auf die Hälfte schrumpfen, die US-Verpflichtungen gegenüber multilateralen Entwicklungsbanken einschließlich der Weltbank sollen innerhalb von drei Jahren um 650 Millionen Dollar reduziert werden.³

US-Finanzierung
für die UN soll
auf die Hälfte
schrumpfen

² Wie viele andere Dokumente zum Klimawandel ist auch diese Direktive von der Trump Administration aus den Internetseiten des State Department entfernt:
<https://blogs.state.gov/stories/2017/02/14/en/why-we-love-hbcusatstate>

³ Weitere wichtige Institutionen sind betroffen: "The Budget also proposes to eliminate funding for other independent agencies, including: the African Development Foundation; the Appalachian Regional Commission; the Chemical Safety Board; the Corporation for National and Community Service; the Corporation for Public Broadcasting; the Delta Regional Authority; the Denali Commission; the Institute of Museum and Library Services; the Inter-American Foundation; the U.S. Trade and Development Agency; the Legal Services Corporation; the National Endowment for the Arts; the National Endowment for the Humanities; the Neighborhood Reinvestment Corporation; the Northern Border Regional Commission; the Overseas Private Investment Corporation; the United States Institute of Peace; the United States Interagency Council on Homelessness; and the Woodrow Wilson International Center for Scholars." White House 2017 Budget Proposal, Seite 5.

DEUTSCHLAND.

Durch den 8. November entsteht mithin ein globales politisches Vakuum. Die Bundesregierung hat die Chance und die Verantwortung, die Rolle deutscher und europäischer Politik in den hier skizzierten Bereichen zu intensivieren, um eine führungslosen Raum zu vermeiden. Basierend auf dem deutlichen Signal, das von der Klimakonferenz in Marrakesch im November 2016 ausging, ist die Umsetzung des Pariser Abkommens auch ohne die USA zentraler Bestandteil der Agenda 2030 und steht in einem engen Zusammenhang mit den darin niedergelegten „Sustainable Development Goals“.

Plattformen: Es zeigt sich allerdings, dass Deutschland im Rahmen seiner G20-Präsidentschaft nur unzureichend in der Lage ist, die internationale Agenda kohärent und konsistent mit zu bestimmen – die Afrikapolitik ist ein Beispiel. Während der Deutsche Entwicklungshilfeminister wortstark einem „Marshallplan mit Afrika“ das Wort redet, verfolgen das Deutsche Wirtschafts-, Finanz- und Außenministerium parallele, wenn auch nicht notwendigerweise widersprechende Agenden. Der deutsche G20-Vorsitz bot eine Reihe von Möglichkeiten, die Themenstränge Klima, Entwicklung, Sicherheit, Entwicklung und Investitionen miteinander zu verbinden und – in einem ersten Schritt – systematisch auf die wirtschaftlichen wie sicherheitspolitischen Implikationen hinzuweisen. Dieser thematische und politische Fokus kann auch die Bemühungen der Bundesregierung um einen nichtständigen Sitz im UN Sicherheitsrat im Jahr 2019 unterfüttern.

Transformationsanspruch: Deutschland hat in den letzten Jahren die klima- und energiepolitische Basis dafür gelegt, auch außen- und sicherheitspolitisch die gegenwärtigen Forderungen der US-Regierung nach verteidigungspolitischen Nachzahlungen kontern zu können. Die innenpolitisch nicht unumstrittene Energiewende zeugt von einem enormen Transformationsanspruch. Die damit zum Ausdruck gebrachten klimapolitischen Ambitionen gehen einher mit dem Anliegen, auf eine bislang wesentliche Säule der Energieversorgung (Nuklearenergie) zu verzichten. Eine Weiterentwicklung der Atomkraft ist mit der Risikowahrnehmung weiter Teile der Bevölkerung nicht in Einklang zu bringen. Die Bilanz der Energiewende in Deutschland ist dennoch umstritten. Allerdings ist zu konstatieren, dass sich in einer Pioniersituation Fehler kaum vermeiden lassen und ein derart weitreichender Transformationsprozess notwendigerweise Gewinner und Verlierer produziert. Aus globaler Perspektive indes dürfte diese Integrations- und Transformationsleistung eine erhebliche Wirkung erzeugen. Andere Länder profitieren von den deutschen Erfahrungen, nutzen – in angepasster Form – Förderinstrumente für eine nachhaltige Energiepolitik, profitieren von gesunkenen Technologiekosten, verringern ihre Importabhängigkeit und gewinnen hierdurch außenpolitische Freiräume.

Prozessgestaltung: Darüber hinaus bildet die Energiewende eine Säule einer Klimasicherheitspolitik, indem sie einen Beitrag zur Verminderung der Eintrittswahrscheinlichkeit klimainduzierter Konfliktlagen leistet. Auch vor diesem Hintergrund war das deutsche Engagement, Klimawandel und Sicherheit im Juli 2011 in den UN Sicherheitsrat zu bringen, nur folgerichtig. Die Debatte dort, aber auch 2015 im Rahmen der G7 im Kontext von Klimawandel und

Sicherheit, haben verdeutlicht, wie tiefgreifend und komplex die Zusammenhänge zwischen Außen-, Sicherheits-, Klima- und Entwicklungspolitik sind. Das gegenwärtige Ansinnen der G 7-Außenminister (oder zumindest eines Teils von ihnen), der Region um den Tschadsee besondere Aufmerksamkeit zu widmen, und die komplexen Zusammenhänge zwischen Klimawandel, Ressourcendegradation; Verlust der Einkommensmöglichkeiten und Radikalisierung sowie Terrorismus politisch aufzugreifen, weist in die richtige Richtung.

Hürden: Dieser Transformationsanspruch wird jedoch auch – zu Recht – kritisch begleitet. So dürfte die Tatsache, dass Deutschland seine Klimaziele für das Jahr 2020 deutlich zu verfehlen droht, zu wesentlichen Legitimationsschwierigkeiten hinsichtlich des eigenen Führungsanspruchs führen. Diese Tatsache läuft in vielschichtiger Weise den eigenen Interessen zu wider.

Die Auseinandersetzung über die zugrundeliegenden Defizite gehört zentral in den Bundestagswahlkampf. Um die Dynamik der Klimadiplomatie nach Paris aufrecht zu erhalten, müssen die Verfehlungen einer der klimapolitischen Ambitionsträger klar benannt und Beschlüsse für Nachjustierungen erzielt werden. Gleichzeitig eröffnen sich hierbei Partnerschaftsoptionen, da z.B. die enormen Defizite in bestimmten Sektoren wie dem Verkehr oder der Landwirtschaft eine Reihe von weiteren Staaten betrifft.

AKTUELLE DEBATTEN UND POLITISCHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE.

Ein gesamtheitlicher Blick auf Sicherheit, Diplomatie, Klima und Entwicklung erlaubt es, die politischen Herausforderungen und Bedrohungen angemessen zu erfassen. Basierend auf dieser Selbstvergewisserung am Beginn einer neuen geopolitischen Ära müssen wir konkrete thematische Vorschläge zu aktuellen politischen Fragen erarbeiten. Dazu gehören:

Welche Argumentationslinien (und institutionellen Verbindungen) sind erforderlich, um einen umfassenden Begriff moderner, nachhaltiger Sicherheitspolitik (und -praxis) zu entwickeln? Wie etablieren wir Klimaschutz und nachhaltige Entwicklung als feste Elemente einer präventiven Sicherheitspolitik?

Für beide Fragen bildet (Politik-)Integration als Schlagwort die wesentliche Herausforderung. Konkrete Beispiele zeigen, dass Umwelt-, Entwicklungs- und Außen- und Sicherheitspolitik nach wie vor nebeneinander formuliert werden: So hatten die Außenminister 2015 unter der deutschen Präsidentschaft dem Gipfel der G 7-Staats- und Regierungschefs mit ihrem Vorschlag, die Resilienz fragiler Staaten angesichts des Klimawandels zu stärken, den Weg gewiesen. Auf dem Gipfel selbst wurde zwar das Thema Klima in verschiedenen Facetten prominent verhandelt, aber im Abschlussdokument fehlte dann der Hinweis auf die außen- und sicherheitspolitische Relevanz der Klimapolitik.

Umwelt-,
Entwicklungs-,
Außen- und
Sicherheitspolitik
werden nach wie
vor nebeneinander
formuliert

Diese Auslassung ist nicht banal, denn eine Verschränkung der verschiedenen Politikfelder stellt sehr viel klarer die Notwendigkeit der Transformation des G 7-Formats selbst heraus. In der Langfristperspektive sollten und können die G 7 auch einen außenpolitisch gewichtigen Beitrag zu einem präventiven Gesamtansatz leisten.

Ein Grund für diese Versäumnisse besteht in der fehlenden institutionellen Verankerung des Themennexus auf hoher politischer Ebene. Nexus-Themen erfordern, Themen und Probleme aufzugreifen, die nicht notwendigerweise im Kompetenz- und Beschäftigungsprofil vieler Ministerien eine Priorität genießen. In der deutschen Außenpolitik besteht seit Anfang des vergangenen Jahrzehnts das Bestreben, solche Integrationsbemühungen durch das Konzept der zivilen Krisenprävention institutionell über einen Ressortkreis und einen wissenschaftlichen Beirat einzubetten. Die Wirkung indes ist bislang eher bescheiden.

Welche Argumente/Narrative sind zu entwickeln um den Nexus zwischen Klimawandel, Umweltschutz und der Agenda 2030 zu formulieren?

Eine wirksame Debatte dieses Themenkomplexes muss sich in der deutschen aber auch europäischen Außenpolitik erst entwickeln. Dazu zählen auch schwierige, aber notwendige Umverteilungsdiskussionen im Hinblick auf die erforderlichen materiellen und politischen Ressourcen. Hierin liegt ein wichtiger Ansatzpunkt für eine neue Bundesregierung nach der Wahl am 24. September, die verschiedene Impulse aufnehmen kann.

Die erfolgte Verschmelzung klima- und entwicklungspolitischer Ziele zur Agenda 2030 im Rahmen der UN bietet weitere Chancen. Durch die systematische Berücksichtigung von Anliegen der klimapolitischen Agenda, wie sie in Paris im Dezember 2015 verabschiedet wurden, in Bereichen wie Außen- und Sicherheitspolitik einerseits und Entwicklungszusammenarbeit andererseits, kann eine Blaupause präventiver Außenpolitik entstehen, die bis 2030 wesentliche Wirkung entfalten kann.

Auch die internationale Klimafinanzierung bezieht sich ausdrücklich auf die Erreichung der Sustainable Development Goals. So müssen Projekte die durch den Green Climate Fund gefördert werden im Rahmen eines „results-based framework“ die beabsichtigten klima- und entwicklungspolitischen Ziele (SDGs) detailliert beschreiben und ihre Erreichung nachweisen. Die Notwendigkeit, den transformativen Wandel detailliert zu beschreiben, macht es erforderlich, bereits in der Konzeption und der Abstimmung mit den Partnern ein Bewusstsein für die gesamtgesellschaftliche Dividende, die erzielt werden soll, zu entwickeln. Mit anderen Worten: Soziale und wirtschaftliche Nebennutzen rücken in den Mittelpunkt. Auch aktuelle Erkenntnisse der Klimaökonomie verdeutlichen, dass Klimaschutz nicht mehr lediglich wegen des Klimawandels betrieben wird, sondern sich oftmals auch ohne den Klimaschutzbeitrag rechnen würde.

Mit der Klimafinanzierung kann auch eine mögliche Friedensdividende einhergehen. Insbesondere Aktivitäten in fragilen Kontexten sind geeignet, durch eine Kombination von Klimamitteln und Beiträgen zur Friedenskonsolidierung die spezifischen Probleme adäquat adressieren und eine konfliktsensitive Form der Klimafinanzierung zu leisten.

Die oben skizzierten Initiativen der Obama-Administration zur Bearbeitung von Risiken im Kontext Klimawandel und Sicherheit müssen auf deutscher und europäischer Seite aufgegriffen

werden. Eine damit zum Ausdruck kommende integrative Sichtweise würde auch einem effizienteren Risikomanagement dienen.

Welche strategischen Allianzen und Partnerschaften braucht es? Wie kann angesichts der aktiven Unterminierung durch die US-Regierung die Umsetzung der Klimaziele von Paris sichergestellt werden?

Nach der Ankündigung des Ausstiegs aus dem Pariser Abkommen durch US-Präsident Trump wird sich die Klimadiplomatie auf einen vielstimmigeren Auftritt der amerikanischen Akteure auf internationalen Klimabühnen einstellen müssen. Neben der Regierungsebene in den Klimaverhandlungen werden Einzelstaaten, Städte, Unternehmen bis hin zu verschiedenen Repräsentanten aus dem verteidigungspolitischen Spektrums einen fragmentierten US-Diskurs widerspiegeln. Darunter befinden sich auch Akteure mit transformatorischen Ansprüchen wie etwa der Bundesstaat Kalifornien, die sich im Einklang mit deutschen und europäischen Positionen befinden und mit denen Führungscoalitionen begründet werden können.

Deutschland (und Europa) haben während der Amtszeit von Präsident Obama in Foren wie den G 7 im Bereich Klimapolitik neue Initiativen etablieren können. Diese Gruppierungen sind indes in ihren Möglichkeiten, über mehrere Präsidentschaften hinweg Politik zu verfestigen, beschränkt. Zudem werden wird der klimapolitische Geltungsbereich der G 7 oder auch der G 20 durch die Austrittsankündigung der USA aus dem Pariser Abkommen (und natürlich darüber hinaus) enger.

Der Ruf nach neuen Allianzen ist nicht neu, schon gar nicht in der Klimapolitik. Ein erfolgreiches Beispiel ist die „High Ambition Coalition“ aus Regierungen, die in Paris durch ein unkonventionelles Agieren der Klimadiplomatie neuen Schub verliehen. Das Beispiel zeigt, dass derartige ereignis- und themenspezifische ad-hoc-Koalitionen durchaus ein wirksames Format zur Adressierung der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts sein werden. Angesichts der gegenwärtigen Umbrüche in der internationalen Politik sind sie zudem eine realistische Variante.

Folgt man entsprechenden Äußerungen chinesischer Regierungsvertreter in der Folge der Wahl in Washington, so scheint die VR China das durch den Rückzug der USA entstandene Vakuum in der Klimadiplomatie zumindest teilweise kompensieren und für eigene Machtinteressen nutzen zu wollen. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass sich kurze Zeit später fast 50 der am stärksten gefährdeten Länder der Welt (das sogenannte Climate Vulnerable Forum) während der Klimaverhandlung zu Wort gemeldet erklärt haben, konkrete Fahrpläne entwickeln zu wollen, um die Nutzung fossiler Energien zu beenden. Eine bessere Steilvorlage für die deutsche G 20-Präsidentschaft konnte es kaum geben, wenn es um die Verschränkung der Klima und Energie Agenda geht. Wie das Abschlussdokument von Hamburg indes zeigt, waren die G 20 angesichts der US-Haltung eher damit beschäftigt, ihre Differenzen hinsichtlich des Pariser Abkommens darzustellen. Dennoch: auch für den Bundestagswahlkampf bieten entsprechende Ankündigungen eine Möglichkeit, eine ernsthafte inhaltliche Auseinandersetzung über Deutschlands klima-, wirtschafts-, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Kurs zu beginnen.

Herausgeber

Dr. Ingrid Hamm

Initiative Globale Perspektiven
gemeinnützige UG (haftungsbeschränkt)
Schönhauser Allee 10/11
10119 Berlin

gp-initiative.org

office@gp-initiative.org

Tel.: +49 (0)30 726 26 75 30

Fax: +49 (0)30 726 26 75 20

Projektmanagement

Max Münz

m.muenz@gp-initiative.org

Autoren

Michael Werz, Dennis Tänzler, Wolfgang Schmitt

Gestaltung

Konstantin Haubrok

© August 2017, GPI

