



E3G

BRIEFING PAPER SEPTEMBER 2021

## SONDERGESANDTE FÜR KLIMA UND ENERGIE IM KANZLERAMT

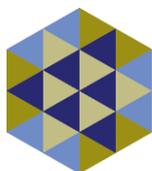
### EINE CHANCE FÜR MEHR KOHÄRENZ UND EFFEKTIVERE KOORDINATION

JULE KÖNNEKE

Deutschland hat sich verpflichtet, bis 2045 Klimaneutralität zu erreichen. Um dieses Ziel zu verwirklichen ist der Blick auf die nationale Ebene allein nicht ausreichend. Auch globale Bemühungen sind von enormer Relevanz: Internationale Partner, Absatzmärkte und Lieferketten müssen bei der Transformation hin zu Treibhausgasneutralität mitgenommen werden. Über kurz oder lang werden daher alle Aspekte der deutschen Innen- und Außenpolitik von den Auswirkungen des Klimawandels wie auch vom Wandel zu Klimaneutralität betroffen sein. Doch dafür ist insbesondere die deutsche außenpolitische Architektur nicht gewappnet. Dieses Briefing argumentiert, dass die Ernennung zweier Sondergesandter für Klima- und Energie die Kohärenz in der Klima-Außenpolitik steigern und die Koordination der nationalen Klimapolitik zwischen den Ministerien stärken kann.

Obwohl das Thema Klima für die die deutsche und die europäische Außenpolitik heute eine der wichtigsten Prioritäten darstellt, existiert unter der aktuellen Bundesregierung **kein kohärenter Ansatz für die Klima- und Energiediplomatie**. Klima wird in Deutschlands stark merkantilistisch geprägter Außenpolitik immer noch als Nischenthema behandelt, weshalb es auch an finanziellen wie personellen Ressourcen für die Klimaaußenpolitik fehlt. Ohne einen regierungsweiten Ansatz sind die Entscheidungsfindung und die diplomatischen Kapazitäten zwischen BMU, BMZ, Kanzleramt, BMWi, BMF und dem Auswärtigen





E3G

---

Amt verteilt. Inter-ministerielle Konflikte stehen einer ambitionierten Klimapolitik häufig im Weg.

Eine neue Regierung könnte die Rolle von Klima und Energie in der deutschen Außenpolitik grundlegend erneuern und die nationale Koordinierung stärken. Dafür müssen auch die notwendigen strukturellen Reformen angestoßen werden. Denn nur so sind eine tatsächliche Modernisierung der Regierung und **Neu-Ausrichtung der Außenpolitik auf eine Welt im Klimawandel** möglich.<sup>1</sup> Die Erfahrung anderer Länder hat gezeigt, dass die Ernennung spezieller leitender Positionen auf Kabinettsebene dazu beitragen kann, Kohärenz zu steigern. Die Einbeziehung des Themas Klima in die Innen- und Außenpolitik, und damit auch die Wirksamkeit von Klimamaßnahmen, können dadurch drastisch verbessert werden kann.

Zusätzlich zur notwendigen strukturellen Umgestaltung der Ministerien<sup>2</sup> sollte die neue deutsche Bundesregierung daher die Position zweier Klima-Sondergesandter - mit Zuständigkeiten jeweils für nationale und internationale Angelegenheiten - schaffen. Vergleichbar mit den bestehenden Strukturen in den USA, Großbritannien und den Niederlanden sollten die Ämter über Richtlinienkompetenz verfügen. Die **Ernennung zweier Klimabeauftragter mit BundesministerInnen-Rang** wäre zum einen ein starkes politisches Signal. Primär schafft es zudem zusätzliche diplomatische Kapazität auf Ministerialebene und bietet die Möglichkeit, die nationale Klimapolitik zwischen den Ministerien effektiver zu koordinieren und für mehr Kohärenz in der Klima-Außenpolitik zu sorgen.

### Beispiel USA - Lessons learned

US-Präsident Joe Biden hat mit John Kerry einen Sonderbeauftragten für Klimapolitik mit Kabinettsrang ernannt. Indem er Klima zur Chefsache gemacht hat, unterstreicht er sein Engagement für die Bewältigung des Klimawandels und legt die **Grundlage für ein effektives Monitoring auf Kabinettsebene**. Angesiedelt im Executive Office berät Kerry den Präsidenten bei außenpolitischen Fragen des Klimawandels und vertritt die USA im Ausland. Er ist zudem erstmalig Mitglied des Nationalen Sicherheitsrates – ein klares Signal, dass Klimawandel vermehrt auch nationale Sicherheitsthematik ist. Zusätzlich besteht in den USA ein paralleler

---

<sup>1</sup> E3G (2021). **Deutsche Außenpolitik in einer klimawandelnden Welt. Handlungsempfehlungen für die neue deutsche Bundesregierung.**

<sup>2</sup> E3G (2021). **Superministerium oder whole-of-government? Institutioneller Rahmen für eine kohärente deutsche Klima- und Energiepolitik.**





E3G

---

Posten für nationale Klimapolitik. Die Nationale Klimaberaterin Gina McCarthy koordiniert im Weißen Haus die Klimapolitik zwischen den US-Ministerien und Bundesbehörden – und schafft somit die **Grundlage für sowohl eine kohärente Innen- als Außenpolitik**.

Sonderbeauftragte nehmen eine einzigartige Position im diplomatischen Gefüge der USA ein. In der Regel sind diese direkt dem Präsidenten oder dem Außenminister unterstellte, politische Beauftragte, statt bereits im Dienst stehende Berufsdiplomaten. Die Schaffung einer solchen Position bietet auch eine relativ niederschwellige Möglichkeit zu suggerieren, dass ein Problem als politische Priorität behandelt wird. Häufig ist es in der Vergangenheit jedoch bei dieser **politischen Signalwirkung** geblieben – insbesondere dann, wenn nicht ausreichend personelle und finanzielle Unterstützung sowie Kapazitäten und Aufmerksamkeit des Präsidenten garantiert wurden.

Um über den tatsächlichen Mehrwert der Ernennung von John Kerry Bilanz zu ziehen ist es noch zu früh. Jedoch **zeichnen sich bereits einige Lehren ab**.<sup>3</sup> So überschneiden sich die Zuständigkeiten von Kerry und McCarthy, aber auch von Kerry und Außenminister Blinken, in der Praxis teilweise. Es besteht also die Gefahr, dass durch die Ernennung von Sondergesandten doppelte Strukturen für die Bearbeitung bestimmter Politikfelder und die Berichterstattung darüber aufgebaut werden. Um dem vorzubeugen, sind die Positionen durch unterschiedliche Schwerpunktsetzung (national/international) klar voneinander abgegrenzt. Gleichzeitig arbeiten Kerry und McCarthy eng zusammen und verstehen sich - gemeinsam mit Finanzministerin Janet Yellen - als Team. Zwar könnten Prioritäten, insbesondere angesichts begrenzter personeller wie finanzieller Ressourcen und dem enormen Umfang der klimapolitischen Agenda teilweise klarer definiert werden. Jedoch profitieren die sowohl die nationale und internationale klimapolitische Glaubwürdigkeit als auch die Koordination zwischen den Regierungsbehörden von der Schaffung dieser Posten. Nicht zuletzt ist Kerry, auch wenn er sich in den ersten Monaten seiner Amtszeit bereits einige Male deutlich politisch positioniert hat (z.B. zu China), nicht dazu befugt, konkrete Zusagen zu machen. So ist sein politischer Handlungsspielraum zwar nicht grenzenlos, insbesondere durch ein hohes Maß an Vertrauen von US-Präsident Biden jedoch beachtlich.

Auch wenn die Ernennung von Sondergesandten also mit - primär bürokratischen - Herausforderungen einhergeht, so **überwiegen doch eindeutig die Vorteile**. Die

---

<sup>3</sup> Politico (2021). [Kerry's climate job scrambles Biden's org chart](#).





E3G

---

Schaffung solcher Positionen sendet - auch international - ein starkes politisches Signal, dass Klima als oberste Priorität behandelt wird und schafft die nötige zusätzliche hochrangige Kapazität mit reinem Klima- Fokus. Kerry ist im politischen Establishment parteiübergreifend sehr bekannt und geschätzt. Aufgrund seines Status als ehemaliger Außenminister und seiner Verankerung in der Exekutive kann er auf internationaler Ebene als Ansprechpartner auf Ministerebene fungieren - etwas, was die aufgestockte europäische „Klimabeauftragten“ oder „Klima-BotschafterInnen“-Position nicht kann. Als Nicht-Umweltminister kann Kerry zudem mit auch Wirtschafts- und FinanzministerInnen zusammenarbeiten – allerdings mit einem ausdrücklichen Klimamandat. Dies ist ein absolutes Muss für die Einbindung von Handelspartnern und großen, aufstrebenden Volkswirtschaften. Das können in Deutschland derzeit nur die Kanzlerin und die Finanz- und Wirtschaftsminister – ohne dabei das Klima durchgehend als oberste Priorität zu haben.

### **Klima-Sondergesandte mit BundesministerInnen-Rang**

Der Klimawandel ist ein globales Problem, das nicht mit nationalen Alleingängen bewältigt werden kann. Die Ernennung eines/einer deutschen **Sondergesandten für Klima-Außenpolitik auf BundesministerInnen-Ebene im Kanzleramt** - angelehnt an Kerry - unterstreicht die Notwendigkeit, dem Klimawandel in enger Abstimmung mit internationalen Partnern und multilateralen Lösungen zu begegnen. Das ist insbesondere im kommenden Jahr von großer Relevanz, denn angesichts der G7-Präsidentschaft wird Deutschland international sowie auf EU-Ebene eine noch wichtigere Rolle spielen. Das Schaffen eines solchen Postens wäre folglich nicht nur im nationalen Interesse, sondern kann auch der Zusammenarbeit mit internationalen Partnern wie z.B. den USA eine neue Dynamik verleihen.

Diese primär international ausgerichtete Position sollte um einen nationalen Gegenpart - vergleichbar mit der Position McCarthys - ergänzt werden. Die Ernennung eines/einer **Klimagesandten mit BundesministerInnen-Rang der/die damit beauftragt ist, die nationale Klima-Agenda der Bundesregierung zu koordinieren**. Angesichts der starken Verflechtung mit der europäischen Klimapolitik sollte diese Person neben ihrer Zuständigkeit für nationale Klimapolitik auch ein innereuropäisches Portfolio haben und EU-Gesetzespakete wie das „Fit for 55“-Paket begleiten.





E3G

---

## Eine kohärente deutsche und europäische Klima-Außenpolitik

Die international ausgerichtete Position sollte demgegenüber neben der Zuständigkeit für die Ausgestaltung der deutschen Klima-Außenpolitik auch das EU-außenpolitische Portfolio (z.B. die Koordinierung rund um die klimapolitischen Aspekte der Konnektivitätsstrategie oder die Indo-Pazifik-Strategie) sowie die Koordination und Kooperation mit internationalen Partnern übernehmen. Indem sich diese(r) AmtsinhaberIn vornehmlich international engagiert und die EU-Außenpolitik - zum Beispiel die externe Dimension des European Green Deal - mitgestaltet, **kann eine Brücke zwischen der deutschen und der EU-Klimadiplomatie geschlagen werden**. Gleichzeitig könnte so Deutschlands Engagement in der EU sowie das EU-Engagement selber gestärkt werden. Damit wären die innenpolitischen Grundlagen für eine ganzheitlichere und kohärentere Klima-Außenpolitik gelegt.

## Klar definierte Zuständigkeiten und Mandate

Um Konflikten vorzubeugen und nicht zusätzliche Schichten der Komplexität zu schaffen, müssen das jeweilige Mandat und die Zuständigkeiten der Sondergesandten eindeutig definiert und voneinander abgegrenzt sein. So sollte die **national ausgerichtete Position primär für die Koordination und politische Problemlösungen zwischen den Ministerien zuständig** sein, um die häufig zu Ineffizienz und Unstimmigkeiten führende Trennung zwischen BMU, BMZ, Kanzleramt, BMWi, BMF und dem Auswärtigen Amt zu überwinden und Lösungen für Konflikte zwischen konkurrierenden Ämtern zu finden. Die Besetzung dieser Position müsste folglich mit klarer Entscheidungs- und Schlichtungskompetenz ausgestattet sein, um die Gesamtausrichtung und das Tempo vorgeben zu können, gleichzeitig aber die Details den jeweiligen Ressorts überlassen zu können. Demgegenüber sollte sich **der/die Sondergesandte für Klima-Außenpolitik auf rein internationale Aspekte konzentrieren** können.

Wie auch in den USA sollten die Sondergesandten eng als Team zusammenarbeiten. Gleichzeitig **müssen Aufgaben und Verantwortlichkeiten klar verteilt sein**, um dem außenpolitischen Establishment nicht weitere 'Silos' hinzuzufügen und zusätzliche interne Konflikte zu vermeiden. Denn derzeit verfügen das AA, BMU, BMZ, BMWi und BMF über außenpolitische Kompetenzen zu Klima und Energie – die Koordination und Kohärenz dieser Initiativen sollte in Zukunft die Aufgabe des Sondergesandten für Klima-Außenpolitik sein. Auch die strategische Koordination mit den Büros und Botschaften, die sich um die Kernbereiche der Diplomatie kümmern, muss sichergestellt werden.





E3G

---

### Ressortübergreifendes Team im Bundeskanzleramt

Um Klimaschutz tatsächlich zum „KanzlerInnenthema“ zu machen, die Bekämpfung des Klimawandels klar als politische Priorität anzuerkennen und Ressort-Streitigkeiten zu vermeiden, sollten beide Sondergesandte im **Bundeskanzleramt angesiedelt** werden. Zudem müssen sie mit den notwendigen finanziellen und personellen Mitteln ausgestattet werden, um tatsächliche strategische Handlungsfähigkeit zu gewährleisten. Ein **ressortübergreifendes Team** - nach dem Vorbild des Klimakabinetts - bestehend aus je einer Person aus dem BMU, AA, BMF, BMWi und BMZ würde die Koordination zwischen den Ministerien erleichtern und für mehr Kohärenz sorgen. In Zusammenarbeit mit dem/der ChefIn des Kanzleramts und den durch das Kanzleramt geführten Diensten können die Sondergesandten und ihr Team zu einem effektiven Klima-Monitoring und Reporting auf Kabinettsebene beitragen.

Angesichts der enorm umfangreichen klimapolitischen Agenda ist neben den personellen und finanziellen Mitteln zudem **das Festlegen klarer Prioritäten** - die im Hinblick auf die vorhandenen Ressourcen auch tatsächlich umsetzbar sind - notwendig. Zudem sollten Mechanismen der Rechenschaftspflicht festgelegt werden, um Transparenz zu gewährleisten.

### Klima-Glaubwürdigkeit und Vertrauen als notwendige Voraussetzungen

Insbesondere die außenpolitisch orientierte Position sollte ein politischer Posten sein. Sie sollte mit einer Person besetzt sein, die weniger eine bürokratische, sondern eher eine **diplomatische Funktion erfüllen** kann und sich problemlos mit MinisterInnen anderer Staaten auf Augenhöhe treffen kann. Zudem müssen die Besetzungen beider Positionen über ausreichend - internen wie externen - Einfluss und Ansehen verfügen, um Koalitionen mit den verschiedensten Akteuren zu bilden und vielversprechende Ergebnisse erzielen zu können.

Die internationale Position sollte vorzugsweise mit einer Person besetzt werden, die über solide klima- und außenpolitisches Expertise, **mindestens aber über ein solides Maß an Klimaglaubwürdigkeit**, gepaart mit außen- oder wirtschaftspolitischem Fachwissen, verfügt. Besonders relevant ist neben einer Klima-Glaubwürdigkeit jedoch ein **hohes Maß an Vertrauen zwischen dem/der KanzlerIn und den Sondergesandten** – denn insbesondere die internationale Position wird es andernfalls schwer haben auf internationale Bühne wirkungsvoll und glaubhaft zu agieren.





E3G

---

## Eine große Chance für die neue Bundesregierung

Die genaue Ausgestaltung der neu zu schaffenden Positionen sowie die Art der der Umsetzung sind entscheidend für Erfolg der skizzierten strukturellen Neuausrichtung. Wird den zuvor ausgeführten Aspekten Rechnung getragen, bietet die Ernennung von Klima-Sondergesandten die Chance endlich einen regierungsweiten, kohärenten Ansatz für die Klimaaußenpolitik zu entwickeln und die Koordination zwischen den Ministerien zu stärken. Diese Möglichkeit sollte sich die neue Bundesregierung nicht entgehen lassen.

## About E3G

E3G is an independent climate change think tank accelerating the transition to a climate-safe world. E3G builds cross-sectoral coalitions to achieve carefully defined outcomes, chosen for their capacity to leverage change. E3G works closely with like-minded partners in government, politics, business, civil society, science, the media, public interest foundations and elsewhere.

More information is available at [www.e3g.org](http://www.e3g.org)

### Copyright

This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 2.0 License. © E3G 2021

