



E3G

BRIEFING PAPER SEPTEMBER 2021

SUPERMINISTERIUM ODER WHOLE-OF-GOVERNMENT?

INSTITUTIONELLER RAHMEN FÜR EINE KOHÄRENTE DEUTSCHE KLIMA- UND ENERGIEPOLITIK

MARIA PASTUKHOVA UND JULE KÖNNEKE

Die neue deutsche Bundesregierung muss eine kohärente Klima- und Energiepolitik zu einem politischen Schwerpunkt machen. Dafür sind auch strukturelle Reformen nötig. Wie könnte ein adäquater institutioneller Rahmen aussehen und welche Reformen braucht es dafür? Dieses Briefing wirft einen Blick auf die Strukturreformen Großbritanniens, der Niederlande und der USA. Darauf basierend werden Handlungsempfehlungen an die neue deutsche Bundesregierung formuliert, um die strukturelle Basis für eine kohärente Klima- und Energiepolitik zu schaffen. Dies ist insbesondere für den Erfolg der deutschen G7 Präsidentschaft im kommenden Jahr unabdingbar.

Der Klimawandel steht weltweit immer höher auf der politischen Agenda und prägt zunehmend alle Bereiche der Innen- und Außenpolitik. Als „neue“ Herausforderung musste der Klimawandel in die schon existierenden Strukturen der Nationalregierungen eingebunden werden - mit unterschiedlichem Erfolg. In Deutschland befassen sich mindestens drei Ministerien mit verschiedenen Aspekten der Klimapolitik: Das BMWi mit der Dekarbonisierung des Industriesektors und der Energiewende; das BMU mit der Setzung der bundesweiten Klimaziele, den naturbasierten Ansätzen für Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, und schließlich das BMZ mit der internationalen Zusammenarbeit für einen fairen, nachhaltigen und klimagerechten ökonomischen Wandel im Globalen Süden. Das Auswärtige Amt, welches nominell





E3G

für die „Klimadiplomatie“ zuständig ist sowie das Kabinett, welches die generelle Politikrichtung bestimmt, kommen hinzu.

Dieser ressortbasierte Ansatz hat sich in den vergangenen Jahren als wenig effizient erwiesen und ist unzureichend – sowohl für eine effiziente Umsetzung der deutschen Klimaziele als auch für einen stärkeren Auftritt Deutschlands als Klimavorreiter auf der europäischen und internationalen Ebene. Der Klimapolitik der deutschen Bundesregierung fehlt es an Kohärenz: die verschiedenen Aspekte der Klimapolitik, bzw. deren innen- und außenpolitische Dimensionen, werden durch die jeweiligen Ministerien bearbeitet, es wird jedoch wenig untereinander koordiniert. Eine zusätzliche Herausforderung bei der interministerialen Koordination (zumindest in der gegenwärtigen Form) besteht darin, dass Ministerien von verschiedenen Parteien geleitet werden. Die Verschränkung mit den Bereichen, welche für eine erfolgreiche und effiziente Klimapolitik kritisch sind (etwa die Energiewende) ist ebenso unzureichend – besonders in der Außenpolitik.

Eine Strukturreform der Bundesregierung, um ressortübergreifende Themen der Klima- und Energiepolitik besser einzubeziehen, wird schon seit einigen Jahren diskutiert. Das politische Momentum ist nun da, um diese umzusetzen: mit der Klimaschutzgesetzreform, der Bundestagswahl und der durch die deutsche Ratspräsidentschaft eingeleiteten „geopolitischen“ EU-Kommission mit einem starken Fokus auf den Green Deal.

Wie sollen jedoch die existierenden Regierungsmechanismen reformiert werden? Benötigt eine ans Pariser Abkommen angegliche Klima- und Energiepolitik neue Institutionen? Ein Blick auf die Erfahrung anderer Länder, welche sich mit der gleichen Frage befasst haben, zeigt zwei Reform-Prototypen: Konsolidierung der klima- und energiepolitischen Themen in einem Ressort („Superministerium“) und die Einführung eines regierungsweiten, koordinierten Ansatzes („whole-of-government“). Die drei aussagekräftigsten Reformbeispiele bieten die Niederlande, Großbritannien und die USA.

„Superministerium“ missglückt: Die Niederlande

Sowohl Klima- als auch Energiepolitik sind im niederländischen Regierungssystem im Ministerium für Wirtschaft und Klimapolitik (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, EZK) angesiedelt. Anfang des 20. Jahrhunderts als Ministerium für Landwirtschaft, Industrie und Kommerz geschaffen, war das künftige EZK schon immer für einige energiepolitische Ressorts zuständig, während die übrigen beim



E3G

Ministerium für Infrastruktur und Umwelt lagen. Nach über einem Jahrhundert Umschichtungen und Zusammenschlüssen wurde schließlich 2017 die Verantwortung für landwirtschaftliche Themen vom EZK getrennt und auf das neu geformte Ministerium für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelqualität übertragen. Das EZK hat dabei einige umwelt- und klimapolitische Ressorts behalten und weitere energiepolitischen Themen vom Ministerium für Infrastruktur übernommen. Obwohl es „Klima“ im Namen trägt, ist die ministeriale Struktur wenig dafür geeignet, klimapolitische Themen effizient zu bearbeiten. Unter den vier Generaldirektionen des Ministeriums (Außenwirtschaftsbeziehungen, Wirtschaftspolitik, Energie und Telekom, Unternehmertum und Innovation) gibt es keines, das klar für Klimafragen zuständig ist. Auch die Beratungsgremien, welche die Arbeit des Ministeriums begleiten, sind vor allem auf für die historisch wichtigen Bereiche (Erdgas- und Erdölabbau und -speicherung, etwa das Beratungsgremium für Wirtschaftsangelegenheiten), oder die generellen Fragen der nachhaltigen Entwicklung fokussiert. Keines davon berät dezidiert zu Klima.

Im Endeffekt haben die Niederlande ein Ministerium, bei welchem es sich zwar nominell auch um ein „Klimaministerium“ handelt. Jedoch ist es so tief in den historisch etablierten Interessen und Themenbereichen verankert, dass es keine Kapazitäten hat, dem Namen gerecht zu werden. Die 2020 gewonnene Klage gegen die Klimapolitik der Regierung durch eine niederländische Umweltgruppe, die Urgenda-Stiftung, ist dafür ein Indiz.

„Superministerium“ trotz Kritik erfolgreich: Großbritannien

Das Ministerium für Wirtschaft, Energie und Industriestrategie (BEIS) trägt zwar „Klima“ nicht im Namen, hat jedoch de facto 2016 unter der Regierung von Theresa May das Klima- und Energieministerium (DECC) aufgenommen, welches seit 2008 tätig war. Der Zusammenschluss wurde anfangs stark von Umweltgruppen als Versuch kritisiert, die klimapolitische Arbeit der Regierung zu untergraben bzw. in ihrer Dringlichkeit „abzustufen“. Dass kein Ministerium mehr den Namen „Klima“ trug wurde darüber hinaus als ein falsches Signal an Öffentlichkeit und Privatinvestoren kritisiert. Das neugeschaffene BEIS hat sich jedoch trotz Kritik als ein effizientes Gremium erwiesen, um ambitionierte Klimaziele zu setzen und die Energiewende voranzutreiben.





E3G

Der Zusammenschluss von BEIS (damals BIS) und DECC hat dem neuen britischen Wirtschaftsministerium nicht nur die notwendigen Kapazitäten und die voretablierten Strukturen geliefert, um Klimafragen zu bearbeiten. DECC hat in seiner relativ kurzen „Lebenszeit“ schon sehr viel Vorarbeit geleistet, auf welche BEIS ab 2016 weiter aufbauen konnte. Dazu gehören beispielsweise das 2008 verabschiedete Klimaschutzgesetz und die zwei Beratungsgremien, die nun im Zentrum der Vorbereitungen der Glasgow-Klimakonferenz COP26 stehen: der unabhängige Ausschuss für Klimawandel (CCC) und der Anpassungsausschuss.

Der vielversprechende “whole-of-government” Ansatz: Die USA

Das US-Amerikanische Regierungssystem unterliegt gerade massivem Wandel. Zum Teil ist das Konsequenz des notwendigen Schadensmanagements, welches die Biden-Regierung nach der Trump-Ära und der Schwächung mehrerer Regierungsgremien betreiben muss. Klimapolitik wird dabei ins Zentrum der Innen- und Außenpolitik gestellt und mit neuen, regierungsübergreifenden Strukturen unterstützt. Zur Koordinierung des politischen Entscheidungsprozesses in Bezug auf nationale klimapolitische Fragen und zur Sicherstellung, dass dieser mit den erklärten Zielen des Präsidenten übereinstimmt, wurde das Büro für nationale Klimapolitik im Weißen Haus etabliert. Ein ähnliches Organ gab es auch unter Obama zwischen 2008 und 2011, dieses wurde jedoch mangels Finanzierung mit dem Rat für Innenpolitik zusammengeführt.

Ein weiteres, bisher nichtexistierendes Organ ist die National Climate Task Force, deren Mitglieder StaatssekretärInnen aus allen relevanten Ministerien umfassen. Die Task Force soll die Organisation und Umsetzung eines regierungsweiten Ansatzes zur Bekämpfung der Klimakrise erleichtern. Sie soll darüber hinaus mit allen Staatsebenen sowie mit Gewerkschaften und dem Privatsektor zusammenarbeiten. Soweit gesetzlich zulässig, sollen die Mitglieder der Task Force bei ihren politischen Entscheidungen und Haushaltsverfahren Maßnahmen zum Klimawandel Vorrang einräumen. Außer der interministeriellen Arbeit innerhalb der Taskforce wird die Koordinierung und Zusammenarbeit zu einzelnen Themen durch die Arbeitsgruppen ermöglicht. Die AG Klima und Innovation soll beispielsweise die Bemühungen der gesamten Regierung koordinieren, um erschwingliche, bahnbrechende Technologien zu fördern, die den USA zur Klimaneutralität bis 2050 verhelfen können. Auch die außenpolitische Dimension der Klima- und Energiepolitik ist in die Taskforce eingebunden, v.a. durch die Teilnahme von „Klima-Zar“ John Kerry an den monatlichen Sitzungen.





E3G

Der deutsche Weg

Im deutschen politischen und historischen Kontext scheint der „Superministerium“-Ansatz zunächst attraktiv, um Themen wie Klima, Energiewende und nachhaltiges Wirtschaftswachstum sowie die politische Verantwortung für deren Umsetzung unter ein Dach zu bringen. Dies läge nicht weit vom neuen Vorschlag der Grünen, ein „Klimaschutzministerium“ zu schaffen, welches ein Vetorecht gegenüber den anderen Ressorts hätte. Der mögliche Kandidat für solch ein Konstrukt – das BMWi, allein oder in Kombination mit dem BMZ – ist jedoch so einflussreich wie inert und durch seine strukturellen Besonderheiten eingegrenzt. Eine solche Reform würde sehr wahrscheinlich zum niederländischen Szenario führen, d.h. zu einer möglicherweise kohärenteren, jedoch noch weniger progressiven Klima- und Energiepolitik. Die Fusion dieser Politikbereiche in einem Ministerium könnte darüber hinaus deren Kontinuität untergraben, welche dann sehr von der Ressortverteilung zwischen den Regierungsparteien abhängig wäre: wären Klima und Energie nur in einem Ministerium vertreten, würde der ministeriale Klima- und Energieansatz viel mehr von der Koalitionsbildung und der Verteilung der Führung zwischen den jeweiligen Ministerien abhängen.

Das US-amerikanische Strukturexperiment scheint hingegen dem am nächsten zu kommen, was im deutschen Kontext umgesetzt werden kann. Mit der Biden-Administration hatte die USA ihre Rückkehr als globaler Akteur in die Klima- und Energiepolitik verkündet. Wie die neu geschaffene National Climate Task Force sich in den kommenden Jahren hält, bleibt abzuwarten. Diese Struktur bringt jedoch zwei zentrale Aspekte mit sich, welche für ihren langfristigen Erfolg sorgen könnten: zum einen ist Klima ein Thema, welches nun durch alle Ministerien aufgenommen wird (etwas, was es in Deutschland auch schon gibt); zum anderen wird eine bessere Koordinierung und eine kohärente Umsetzung durch ein ressortübergreifendes Organ gewährleistet. Historisch zeichnet sich das deutsche Kabinett durch Stärke aus, der „top-down“ Ansatz bei der Politiksetzung hat sich daher im deutschen Kontext als effizient erwiesen. Daher könnte für Deutschland eine im Kanzleramt aufgesetzte Task Force zum Klimawandel und zur Dekarbonisierung der Wirtschaft mit einer ressortübergreifenden Zusammensetzung die beste Option sein. Ein Klima-Zar sollte darüber hinaus ein fester Teil der Taskforce sein und die Arbeit des neuen Organs begleiten.





E3G

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

Copyright

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

