

Umgang mit den Risiken des Klimawandels: welche Rolle für den VN-Sicherheitsrat?

Dröge, Susanne

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

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

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dröge, S. (2020). *Umgang mit den Risiken des Klimawandels: welche Rolle für den VN-Sicherheitsrat?* (SWP-Studie, 5/2020). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.

<https://doi.org/10.18449/2020S05>

Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Terms of use:

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

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

Mitglied der

Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67332-7>

SWP-Studie

Susanne Dröge

Umgang mit den Risiken des Klimawandels: Welche Rolle für den VN-Sicherheitsrat?



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 5
März 2020, Berlin

- Die Bundesregierung wird im Juli 2020 die Folgen des Klimawandels im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zur Debatte stellen. In den vergangenen Jahren haben die Treibhausgas-Emissionen deutlich zugenommen, und die Umsetzung des Pariser Abkommens stockt – vor allem aufgrund der negativen Strahlkraft des US-Austritts.
- Die armen Inselstaaten und weitere vom Klimawandel betroffene Entwicklungsländer fordern mehr Beachtung für klimabedingte Verluste und Schäden. Diese sind Gegenstand der VN-Klimaverhandlungen. Die bedrohten Länder nutzen den Sicherheitsrat, um dafür mehr Aufmerksamkeit zu erlangen.
- Der Sicherheitsrat kann bestimmte Sicherheitsaspekte der Klimarisiken in den Fokus nehmen und wichtige präventive Politikfelder hervorheben. Dazu gehören vor allem die Entwicklungspolitik und die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030. Er ist ein zusätzlicher Ort, um klimapolitische Interessen auszuloten.
- Die Forderungen an den Sicherheitsrat sind stark mit den internationalen Klimaverhandlungen verknüpft. Daher muss das klimapolitische Engagement Deutschlands in Zeiten eines schwindenden Multilateralismus breit und längerfristig angelegt werden.
- Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 sollte genutzt werden, um zusammen mit Mitgliedstaaten und EU-Partnern eine umfassende Agenda für den Umgang mit Klimarisiken zu entwickeln.

SWP-Studie

Susanne Dröge

Umgang mit den Risiken des Klimawandels: Welche Rolle für den VN-Sicherheitsrat?

**Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 5
März 2020, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2020

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372
doi: 10.18449/2020S05

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Warum gibt es klimapolitische Forderungen an den Sicherheitsrat?
11	Berücksichtigung von Klimawandelfolgen im VN-Sicherheitsrat – was bisher geschah
11	Das Mandat des Sicherheitsrats im stetigen Wandel
13	Sicherheitsratsdebatten über Klimafolgen
16	Klimawandel und Konflikte – Stand der Forschung
16	Klimawandel als Bedrohung der menschlichen Sicherheit – Bericht des Generalsekretärs 2009
17	Zusammenhänge zwischen Klimafolgen und gewalttätigen Konflikten
19	Prognosen und der »Laterneneffekt«
21	Für Klimarisiken besonders anfällige Staaten – globaler Überblick
24	Umgang mit den Klimarisiken in der UNFCCC
24	Berücksichtigung von Klimafolgen in der UNFCCC
25	Klimafinanzierung und Haftungsfragen
29	Die Rolle des VN-Sicherheitsrats im Umgang mit Klimarisiken
29	Aufmerksamkeit erhöhen
31	Fokussieren und informieren
32	Ein weiterer Ort des Interessenausgleichs
32	Kipp-Punkte und solares Strahlungsmanagement
34	Ausblick: Mehr Klima im Sicherheitsrat?
36	Literaturhinweise
36	Abkürzungen

*Dr. Susanne Dröge ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe
Globale Fragen.*

Umgang mit den Risiken des Klimawandels: Welche Rolle für den VN-Sicherheitsrat?

Die Bundesregierung hat angekündigt, die Folgen des Klimawandels im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu thematisieren. Geschehen soll dies im Juli 2020, während Deutschland einen nichtständigen Sitz in dem Gremium (2019/2020) innehat. Die Folgen des Klimawandels haben in den letzten Jahren dramatisch zugenommen. Betroffene Inselstaaten wie beispielsweise Nauru, die Marshall-Inseln, die Malediven und Vanuatu sind der Ansicht, dass auch die sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels weiter an Bedeutung gewinnen. Ihrer Meinung nach wird in den Verhandlungen der VN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) den vom Klimawandel verursachten Verlusten und Schäden (*loss and damage*) bisher zu wenig Beachtung geschenkt. Die EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Großbritannien, Niederlande, Belgien, Schweden und Frankreich unterstützen diese Länder dabei, dem Thema im VN-Sicherheitsrat gerecht zu werden. Allerdings klaffen die Erwartungen an eine aktive Rolle des Rates und dessen Handlungsmöglichkeiten weit auseinander. Zudem gibt es noch weitere VN-Institutionen, die sich um Klimafolgen kümmern. Bei genauerer Betrachtung ergeben sich auch Widersprüche. Wenn etwa die Inselstaaten an Territorium verlieren, ist dies zwar eine existentielle Bedrohung, aber per se kein Risiko für die internationale Sicherheit. In den letzten zehn Jahren hat der Sicherheitsrat mit steigender Frequenz über Klimarisiken debattiert. In Resolutionen zu Krisensituationen in Afrika sind Hinweise auf die Bedeutung des Klimawandels eingeflossen.

Direkte Kausalitäten zwischen Klimarisiken und Gewalt, die der Sicherheitsrat in den Fokus nehmen könnte, sind aber weiterhin kaum bekannt. Für die Mehrzahl der Expertinnen und Experten in der Konfliktforschung ist der Klimawandel ein nachgeordneter Faktor für Gewaltausbrüche, verglichen mit anderen Konfliktrisiken. Er kann mit diesen allerdings stark interagieren und ist daher ein Bedrohungsmultiplikator. Daher muss das Potential des Klimawandels als indirekter Konflikttreiber in konkreten Situationen weiter ausgelotet werden. Bisher fehlt es an Erkenntnissen darüber, warum es in be-

stimmten Regionen trotz extremer klimabedingter Ereignisse eben nicht zu gewaltsamen Konflikten kommt.

Was kann also die Rolle des VN-Sicherheitsrats beim Umgang mit den Folgen des Klimawandels sein? Kurz- bis mittelfristig kann er mehr Aufmerksamkeit für die internationale Klimapolitik erzeugen. Das Gremium hat bereits in mehreren Resolutionen auf Risiken hingewiesen, die der Klimawandel für die menschliche Sicherheit birgt. Betont der Sicherheitsrat die präventiven Effekte des Klimaschutzes, kann so Druck auf die UNFCCC-Verhandlungsführer erzeugt werden. Weiterhin kann der Rat auch eng definierte Sicherheitsaspekte der Klimawandelfolgen in den Fokus nehmen, etwa eine Verschärfung der Sicherheitslage in Krisengebieten. Genauso kann er präventive Politikfelder hervorheben, die sicherheitspolitisch wichtig sind, vor allem die Entwicklungspolitik und die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030.

Die Forderungen nach einer Einmischung des Sicherheitsrats in die Klimapolitik werden lauter, wenn die Verhandlungen hier stocken. Angesichts des Rückzugs der USA aus diesem Politikfeld ist Deutschlands Engagement ein wesentlicher Baustein, um solche VN-Mitgliedstaaten bei der Stange zu halten, die immer weniger Sinn in der Umsetzung des Pariser Klimaabkommens erkennen können – oder jene, die in den Verhandlungen mehr finanzielle und ideelle Unterstützung der Industrieländer für Verluste und Schäden aus dem Klimawandel einfordern. Die Funktion einer Sicherheitsratsdebatte als Teil der klimadiplomatischen Agenda ist es somit, mehr Druck auf die nichtkooperativen Staats- und Regierungschefs auszuüben. Dies wird Teil der deutschen und europäischen Klimapolitik im Jahr 2020 sein. Die Bundesregierung kann darüber hinaus auch dafür sorgen, dass die konkreten Zusammenhänge zwischen Klimarisiken und Sicherheitsbedrohungen stärker in den Fokus gelangen. Hierzu kann sie den Climate Security Mechanism – eine Personalaufstockung bei der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten des VN-Generalsekretärs – finanziell unterstützen. Diese Hilfe sollte auf Dauer angelegt sein.

Des Weiteren können offene Debatten in New York, an denen alle VN-Mitgliedstaaten beteiligt sind, als Forum genutzt werden, um Interessen rund um die globale Klima-Agenda zu sondieren. Da die USA, Russland und China als Vetomächte des Sicherheitsrats sowohl Bedenken haben, ihm eine aktive Rolle in der Klimapolitik zu geben, als auch bei der Umset-

zung des Pariser Abkommens bremsen, dienen die Debatten dazu, diese Staaten mit den klimapolitischen Anliegen der Mehrzahl der VN-Mitglieder zu konfrontieren. Auch können gemeinsame Interessen in Einzelfragen formuliert werden. Die USA zeigen sich beispielsweise offen für eine Ausweitung der Katastrophenvorsorge, und China betonte wiederholt, klimapolitische Kooperation in den Vereinten Nationen zu befürworten.

Deutschland fällt daher in der aktuellen Periode seines nichtständigen Sitzes im Sicherheitsrat eine wichtige Rolle zu – unter anderem weil es in der zweiten Jahreshälfte 2020 auch die EU-Ratspräsidentschaft innehat. Darüber hinaus sollte sich die Bundesregierung aber auch als dauerhaft engagierter Partner anbieten, was die sicherheitspolitischen Aspekte des Klimawandels angeht.

Längerfristige Erfolge beim Umgang mit Klimarisiken sind abhängig von der Kooperation mit Partnerländern innerhalb wie außerhalb der EU und von finanziellen Mitteln für VN-Institutionen insgesamt, besonders aber für jene, die dem Sicherheitsrat zuarbeiten. Washingtons Abkehr vom Multilateralismus lässt auch hier große Lücken entstehen, die so weit wie möglich gefüllt werden müssen. Da die internationalen Klimaverhandlungen hinter den Erwartungen zurückbleiben, werden die vulnerablen Staaten ihren diplomatischen Druck in New York aufrechterhalten. Mit ihren Stimmen haben sie auch künftig die Möglichkeit, bei Wahlen in den Sicherheitsrat klimapolitische Unterstützung von jenen Ländern einzufordern, die für einen nichtständigen Sitz kandidieren – zumal die Zahl der vom Klimawandel akut betroffenen Entwicklungsländer weiter ansteigen wird. Es gilt daher, eine Agenda zu entwerfen, die in New York, bei den VN-Klimaverhandlungen und in weiteren Foren der klimapolitischen Kooperation (darunter G20 und G7) zusammen mit gleichgesinnten Partnern verfolgt werden kann.

Warum gibt es klimapolitische Forderungen an den Sicherheitsrat?

Bereits seit den frühen Jahren des UNFCCC-Regimes fordern die vom Klimawandel betroffenen armen Staaten, dass dessen Folgen ebenso in den Blick internationaler Verhandlungen genommen werden wie der Klimaschutz selbst. Die Small Island Developing States (SIDS), zu denen beispielsweise die Marshall-Inseln, Vanuatu, Nauru, Mauritius und die Malediven gehören, machen sich dafür stark, die internationale sicherheitspolitische Debatte um die Risiken des Klimawandels zu erweitern.¹ Sie haben bereits 1992 bei der UNCSD-Konferenz in Rio de Janeiro an die Weltgemeinschaft appelliert, die existentielle Bedrohung, welche für ihre Territorien durch den Klimawandel zu erwarten ist, ernst zu nehmen und entsprechend entschlossen zu handeln.² Diese Staaten, soweit sie nur wenig über dem Meeresspiegel liegen, sind von dauerhaften Landverlusten bedroht.³ Da die Lebensgrundlagen vieler weiterer Entwicklungsländer durch den Klimawandel gefährdet werden, sind die SIDS nicht nur frühe Vorreiter gewesen, sondern auch zur markantesten Stimme dieser vulnerablen Länder geworden. Insbesondere fordern sie, dass es im VN-System einen »Ort« geben soll, der sich mit den existentiellen Bedrohungen

durch Klimawandelfolgen befasst.⁴ Der Sicherheitsrat ist aus ihrer Sicht das dafür geeignete Gremium. Des Weiteren fordern sie seit 2009, dass beim VN-Generalsekretär die Stelle eines Sonderbeauftragten für Klima und Sicherheit eingerichtet wird.⁵

Gleichzeitig hat sich unter der UNFCCC das Klimaregime weiterentwickelt. Dessen Effektivität bemisst sich daran, ob es rechtlich und institutionell so ausgestattet ist, dass die handelnden Akteure dem Klimawandel mit Hilfe von Kooperation begegnen und die gesetzten Ziele erreichen. Um hierbei voranzukommen, haben die 196 Vertragsstaaten⁶ der UNFCCC im Dezember 2015 das Pariser Klimaabkommen (PA) verabschiedet. Es trat 2016 in Kraft und gilt ab 2020. Das Abkommen hat zum Ziel, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur gegenüber dem vorindustriellen Niveau deutlich unter 2 Grad Celsius zu halten sowie Anstrengungen zu unternehmen, damit er auf 1,5 Grad Celsius begrenzt wird (Art. 2[1]a, PA).

1 Sie gehören zudem der Alliance of Small Island States (AOSIS) an, in der 45 Inselstaaten – darunter auch OECD-Mitglieder – organisiert sind.

2 United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), *Climate Change, Small Island Developing States*, Bonn 2005, <<http://www.cpahq.org/cpahq/CPADocs/Climate%20Change%20SIDS.pdf>> (eingesehen am 11.3.2019).

3 Inzwischen werden solche Verluste im Pariser Abkommen (PA) erwähnt (Artikel 8 PA). UNFCCC, *Paris Agreement*, 2015, <<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09.pdf>> (eingesehen am 21.1.2020).

4 Marlene Moses, »UN Mission: Statement by Ambassador Moses at ECOSOC Meeting 13 Nov 2018«, *Nauru News* (online), <<http://nauru-news.com/un-mission-statement-ambassador-moses-ecosoc-meeting-13-nov-2018/>> (eingesehen am 7.2.2019).

5 2018 ergänzten sie ihre Forderungen um die nach einem Rapporteur, der regelmäßig erfassen soll, welche nationalen Sicherheitsbedrohungen der Klimawandel bewirkt. Pacific Islands Forum, *Forum Communiqué. Forty-Ninth Pacific Islands Forum*, Nauru: Pacific Islands Forum, 3.9.2018, S. 4, <<https://www.un.org/humansecurity/wp-content/uploads/2018/09/49th-Pacific-Islands-Forum-Communiqu%C3%A9.pdf>> (eingesehen am 15.8.2019).

6 2019 hatte die UNFCCC 197 Vertragsparteien, darunter 196 Vertragsstaaten. Die EU ist eine gesonderte Vertragspartei. Vgl. United Nations, *List of Parties*, 2019, <<https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/parties-convention-and-observer-states>> (eingesehen am 30.11.2019).

Tabelle 1

Gewählte Mitglieder des VN-Sicherheitsrats 2020/2021

Gruppe der ...	2020	2021
afrikanischen Staaten 3 Sitze	Niger Tunesien Südafrika*	Niger Tunesien N.N.
asiatischen Staaten..... 2 Sitze	Indonesien* Vietnam	Vietnam N.N.
osteuropäischen Staaten 1 Sitz	Estland	Estland
lateinamerikanischen und karibi- schen Staaten 2 Sitze	Dominikanische Republik* St. Vincent und die Grenadinen	St. Vincent und die Grenadinen N.N.
westeuropäischen und anderen Staaten 2 Sitze	Belgien* Deutschland*	N.N. N.N.

* Sitz endet im Dezember 2020, Neuwahl aus dieser Gruppe für 2021/2022 voraussichtlich im Juni 2020.

Quelle: United Nations Security Council (UNSC), *Security Council Elections 2019. Research Report*, New York, 14.5.2019 (Nr. 2).

Weiter legt das Abkommen fest, dass die Vertragsparteien ihre nationalen Beiträge zur Zielerreichung (*nationally determined contributions, NDCs*) regelmäßig erhöhen und dabei nicht hinter bisherige Anstrengungen zurückfallen sollen. In der zweiten Hälfte des Jahrhunderts soll Treibhausgas-Neutralität erreicht werden – also ein Gleichgewicht zwischen den emittierten Mengen von Treibhausgasen und deren Aufnahme durch Senken⁷ (Treibhausgas-Neutralität, Artikel 4[1], PA).

Eingebunden in dieses Regime sind alle Vertragsparteien, also nicht allein die historischen Verursacher des Klimawandels wie etwa die USA und die europäischen Staaten. Das Pariser Abkommen hat darüber hinaus den Fokus vom reinen Klimaschutz hin zu einem umfassenderen Governance-Ansatz erweitert. Das Spektrum des Abkommens umfasst also auch die Anpassung an den Klimawandel, die Finanzierung der Klimapolitik sowie den Umgang mit Verlusten und Schäden aus der Erderwärmung.

Mit Blick auf das Anliegen der vom Klimawandel betroffenen Entwicklungsländer stellt sich die Frage, warum sie sich darüber hinaus auch an den Sicherheitsrat wenden, um auf ihre Situation hinzuweisen. Sollte sich der Sicherheitsrat, der sich aus fünf ständi-

gen und zehn wechselnden nichtständigen Mitgliedstaaten (siehe Tabelle 1) zusammensetzt, um die Risiken des Klimawandels kümmern – und wie könnte er dies tun?

Betrachtet man, welche Rolle die UNFCCC auf der einen und der VN-Sicherheitsrat auf der anderen Seite beim Umgang mit Klimawandelrisiken spielen sollten und könnten, kommen grundsätzliche Überlegungen zur Ausgestaltung multilateraler Regime ebenso zum Tragen wie kurzfristige politische Einordnungen. Die Effektivität des Pariser Klimaregimes lahmt, weil für ihr Kernstück, die NDCs, nur eine begrenzte Rechtsverbindlichkeit besteht und deren Konkretisierung in hohem Maße von Handlungsbereitschaft sowie Ambitionen der Vertragsstaaten abhängig ist. Ein weiterer Mangel wurde 2017 deutlich. Damals kündigte der amerikanische Präsident Donald Trump an, er werde aus dem Pariser Abkommen aussteigen und die US-Klimapolitik seines Vorgängers Barack Obama rückgängig machen. Gültigkeit erlangen wird der Austritt am 4. November 2020. Für einen solchen Fall sieht das Pariser Abkommen keine Sanktionen und auch keine alternativen Vorgehensweisen vor. Die Bearbeitung klimapolitischer Themen im Sicherheitsrat – und in weiteren internationalen Institutionen – kann dazu beitragen, die Effektivität des Klimaregimes zu verbessern, wenn es dort gelingt, den klimapolitischen Handlungsdruck zu erhöhen. Im

7 Als Senken bezeichnet man zum Beispiel Wälder oder andere natürliche Systeme, die Treibhausgase aufnehmen.

ersten Kapitel dieser Studie wird dargelegt, wie der Umgang mit Klimawandelrisiken bislang im Sicherheitsrat debattiert wurde.⁸

Um aber konkreter zu beleuchten, welche Rolle das Gremium mit Blick auf die steigenden Risiken des Klimawandels einnehmen kann, ist zu klären, welche sicherheitspolitisch relevanten Bedrohungen sich aus ihm bereits ergeben haben oder potentiell noch ergeben werden. Die Suche nach entsprechenden Informationen ist zunehmend Gegenstand von Forschungsvorhaben zu einzelnen Regionen und Staaten mit jeweils potentiellen oder tatsächlichen Risiken, denen sie aufgrund von Klimawandelfolgen ausgesetzt sind.⁹ Zu den Risikofaktoren, die Konfliktsituationen verschärfen können, gehören etwa Versorgungsengpässe, humanitäre Notlagen und Fluchtbewegungen. Das breitere Spektrum der schon feststellbaren Klimarisiken weist, je nach Land und Ausmaß, konkretere Anknüpfungspunkte auf. Dazu beitragen, dass sich vorhandene Spannungen gewaltsam entladen, können Extremwetter-Ereignisse wie Dürren und wiederholte Tropenstürme, längerfristige Versorgungsengpässe (etwa bei Süßwasser oder Nahrung) und generell die Verminderung sozioökonomischer Entwicklungspotentiale für Staaten, vor allem in Afrika, Asien und Lateinamerika. Welche Länder dabei vor allem betroffen sind, zeigt ein weiteres Kapitel.¹⁰

Das Pariser Abkommen ist nicht genügend darauf ausgerichtet, die Anliegen der vulnerablen Länder zu bearbeiten.

Der schleichende Territorialverlust, der Inselstaaten in besonderer Weise trifft, muss nicht zwingend mit gewaltsamen Konflikten einhergehen bzw. solche hervorbringen. Ein Gewaltpotential erwächst von Fall zu Fall aus mehreren Faktoren. Maßgeblich ist, ob die jeweiligen Staaten das Problem in den Griff bekommen können, ob sie zu den fragilen Ländern gehören, wie ihre wirtschaftliche Lage ist, ob sie institutionell für die Herausforderung aufgestellt sind und welche Erfahrungen sie bisher mit Naturkatastrophen gemacht haben. In der Agenda 2030 (2015) wird die

⁸ Siehe Kapitel »Berücksichtigung von Klimawandelfolgen im VN-Sicherheitsrat – was bisher geschah«, S. 11ff.

⁹ Siehe Kapitel »Klimawandel und Konflikte – Stand der Forschung«, S. 16ff.

¹⁰ Siehe Kapitel »Für Klimarisiken besonders anfällige Staaten – globaler Überblick«, S. 21ff.

Lage der SIDS hervorgehoben und dabei die Rolle der VN betont. Die 2012 bei der United Nations Conference on Sustainable Development (»Rio plus 20«) verabschiedete Deklaration »The Future We Want« hält fest, dass die Inselstaaten besonders von den Vereinten Nationen unterstützt werden sollen, weil ihre geringe Größe, Abgelegenheit, geringe Ressourcenausstattung und Abhängigkeit von globalen Umwelt- und Wirtschaftsentwicklungen zu einer hohen Vulnerabilität führt, insbesondere gegenüber den Folgen des Klimawandels.¹¹ Unter dem Aspekt sicherheitspolitischer Risiken sind aber viele andere Länder stärker gefährdet.

Die Ausgestaltung und Ausstattung des Pariser Abkommens reicht nicht aus, um die konkreten Anliegen der vulnerablen Länder zu bearbeiten, wie ein nachfolgendes Kapitel darlegt.¹² Zusammen mit weiteren Entwicklungsländern konnten die armen Inselstaaten zwar als Erfolg verbuchen, dass das Thema »Verluste und Schäden« in Artikel 8 des PA aufgenommen wurde. Allerdings gehen damit kaum konkretere Hilfen oder verbindlichere Klimaschutzanstrengungen einher. 2013 wurde unter der UNFCCC ein Mechanismus etabliert – der Warsaw International Mechanism (WIM) –, in dessen Rahmen über Definitionen, Risikomanagement-Ansätze für Klimafolgen, intensivere Kooperation zwischen Institutionen und Stakeholdern sowie über mehr Unterstützung für die betroffenen Länder verhandelt wird.¹³ Der WIM wird 2020 einer Evaluierung unterzogen.

Bei den Verhandlungen 2019 in Madrid (COP25) wurde erneut gefordert, die von Verlusten und Schäden betroffenen Länder finanziell zu unterstützen. Ablehnend zeigen sich hier die USA und weitere Staaten, die aufgrund ihrer historischen Verursacherrolle beim Klimawandel umfangreiche Haftungs-pflichten für entsprechende Schäden befürchten. Die Aussichten scheinen schlecht, dem Thema im UNFCCC-Klimaregime besser gerecht zu werden. Immerhin gelang es 2019 in Madrid, verschiedene Expertengruppen zu gründen und beispielsweise im

¹¹ United Nations General Assembly (UNGA), *Resolution by the General Assembly on 27 July 2012. The Future We Want*, New York, 11.9.2012, <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E> (eingesehen am 22.11.2019).

¹² Siehe Kapitel »Umgang mit den Klimarisiken in der UNFCCC«, S. 24ff.

¹³ UNFCCC, *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts (WIM)*, <<https://unfccc.int/WIM>> (eingesehen am 21.10.2019).

»Santiago-Netzwerk« jene Akteure zusammenzubringen, die in Katastrophenvorsorge sowie technischer Zusammenarbeit tätig sind und damit die vulnerablen Länder konkret unterstützen können.¹⁴ Der VN-Sicherheitsrat ist angesichts der schleppenden Fortschritte aus Sicht vieler verwundbarer Entwicklungsländer ein Ort, um die Risiken des Klimawandels stärker bewusst zu machen – und dadurch auch Druck zu erzeugen, damit dem Thema unter der UNFCCC mehr Aufmerksamkeit zuteilwird. Grundsätzlich gilt, dass sowohl das Klimaregime der UNFCCC als auch der Sicherheitsrat auf die Zusammenarbeit mit jenen nationalen und internationalen Institutionen angewiesen sind, die zur Prävention von Klimarisiken beitragen können.

Die Verminderung dieser Folgen gehört in den Bereich einer präventiven Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Ob der Sicherheitsrat sich in dieser Hinsicht weiterentwickeln kann und soll, wird in einem eigenen Kapitel diskutiert.¹⁵ Abschließend werden Optionen für das Engagement Deutschlands und der Europäischen Union im Jahr 2020 und darüber hinaus aufgezeigt.

14 IISD Reporting Services, *Earth Negotiations Bulletin. Summary of the Chile/Madrid Climate Change Conference: 2–15 December 2019*, 18.12.2019 (Earth Negotiations Bulletin, Nr. 775), <<https://enb.iisd.org/download/pdf/enb12775e.pdf>> (eingesehen am 2.3.2020).

15 Siehe Kapitel »Die Rolle des VN-Sicherheitsrats im Umgang mit Klimarisiken«, S. 29ff.

Berücksichtigung von Klimawandelfolgen im VN-Sicherheitsrat – was bisher geschah

Den Auftakt für eine breitere Einbettung der Klimawandelfolgen in die VN gab 2009 die Generalversammlung.¹⁶ Zur Rolle der Vereinten Nationen in einer präventiven Diplomatie, die wirkungsvoll helfen soll, Konflikte zu vermeiden, äußerte sich der Sicherheitsrat 2011. Diese Aufgabe obliegt demnach allen VN-Institutionen, nicht allein dem Sicherheitsrat, und soll Frühwarnungen, Mediation und Friedensmissionen umfassen. Strategien zur Konfliktvermeidung sollen den Ursprung von Auseinandersetzungen umfassend adressieren und unter anderem eine nachhaltige Entwicklung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und weitere grundlegende Prinzipien der VN fördern. Der VN-Generalsekretär wird aufgefordert, hierfür alle ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen einzusetzen.¹⁷

Das Mandat des Sicherheitsrats im stetigen Wandel

Gemäß Artikel 24 der Charta der Vereinten Nationen ist der VN-Sicherheitsrat dafür verantwortlich, den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit aufrechtzuerhalten. Seine Entscheidungen sind für alle Mitglieder der VN verbindlich, auch wenn lediglich 15 von ihnen in dem Gremium sitzen, davon fünf als permanente Mitglieder (P5 – China, Frankreich, Großbritannien, Russland, Vereinigte

Staaten), die als Vetomächte bestimmte Entscheidungen blockieren können. Die zehn verbleibenden Sitze rotieren nach regionalem Proporz alle zwei Jahre und werden durch die Generalversammlung per Wahl vergeben (siehe Tabelle 1, S. 8). Beschlüsse des Sicherheitsrats zu Verfahrensfragen müssen von mindestens neun der fünfzehn Mitglieder getragen werden. Zu allen sonstigen Fragen bedürfen Beschlüsse der Zustimmung von mindestens neun Mitgliedern einschließlich sämtlicher ständiger Mitglieder (Artikel 27, Charta). Jedes Mitglied hat eine Stimme.¹⁸

Als der Sicherheitsrat im Oktober 1945 gegründet wurde, waren militärische Aufgaben und ein enger Sicherheitsbegriff maßgeblich. Die Geschichte des Rates verlief jedoch dynamisch; sein Mandat ist umfassender geworden, und Einflussnahme wie Aufgabenbreite des Gremiums gegenüber Krisenregionen und Kriegskonstellationen haben sich vor dem Hintergrund der jeweiligen weltpolitischen Lage immer wieder verändert. Dabei bestimmen letztlich die wechselvollen Beziehungen zwischen den P5 darüber, ob der Sicherheitsrat überhaupt handlungsfähig ist und militärische Instrumente genutzt werden.

Mit internationalen Friedensmissionen (»Blauhelme«) griff der Sicherheitsrat seit den 1960er Jahren in viele Konflikte ein. Nach Ende des Kalten Krieges nahmen Anzahl und Vielfalt der Aufgaben in den 1990er Jahren weiter zu. Versuche, zum ursprünglich engen Mandat zurückzukehren, misslangen.¹⁹

¹⁶ Vgl. Abschnitt »Klimawandel als Bedrohung der menschlichen Sicherheit – Bericht des Generalsekretärs 2009«, S. 16ff.

¹⁷ UNSC, »Security Council Pledges Strengthened UN Effectiveness in Preventing Conflict, Including through Use of Early Warning, Preventive Deployment, Mediation« (online), 22.9.2011, <<https://www.un.org/press/en/2011/sc10392.doc.htm>> (eingesehen am 11.4.2019).

¹⁸ *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*, 1945, <<https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>> (eingesehen am 8.4.2019).

¹⁹ Shirley V. Scott/Charlotte Ku, »The UN Security Council and Global Action on Climate Change«, in: dies. (Hg.), *Climate Change and the UN Security Council*, Cheltenham, UK/Northampton, MA, 2018, S. 1–24 (5).

Übersicht 1

Debatten zu Klimawandel und Sicherheit im VN-Sicherheitsrat

2019	25. Januar	Offene Debatte zum Thema »Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit: Die Auswirkungen klimabedingter Katastrophen auf den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit benennen«, S/PV.8451, S. 2/83 <i>Antragsteller:</i> Dominikanische Republik	2015	30. Juli	Offene Debatte zum Thema »Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit: Herausforderungen für die SIDS«, S/PV.7499, S. 2/87 <i>Antragsteller:</i> Neuseeland
2018	26. September	Erstes offizielles Treffen der Group of Friends on Climate and Security am Rande der VN-Generalversammlung	30. Juni	Sicherheitsratssitzung im Arria-Format zum Thema »Klimawandel als Bedrohungsmultiplikator für globale Sicherheit« <i>Organisiert von:</i> Spanien, Malaysia	
	1. August	Offizielle Gründung der Group of Friends on Climate and Security durch Deutschland und den Pazifikstaat Nauru	2013	15. Februar	Sicherheitsratssitzung im Arria-Format zum Thema »Sicherheitsdimensionen des Klimawandels« <i>Organisiert von:</i> Pakistan, Großbritannien
	11. Juli	Offene Debatte zum Thema »Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit: Klimabezogene Sicherheitsrisiken ansprechen und verstehen«, S/PV.8307, S. 2/29 <i>Antragsteller:</i> Schweden	2011	20. Juli	Offene Debatte zum Thema »Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit: Die Auswirkungen des Klimawandels«, S/PV.6587, S. 2 <i>Antragsteller:</i> Deutschland <i>Ergebnis:</i> Erklärung des Präsidenten, S/PRST/2011/15
2017	20. Dezember	Offene Debatte zum Thema »Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit: Komplexe Herausforderungen der Gegenwart«, S/PV.8144, S. 2/67 <i>Antragsteller:</i> Japan	2007	10. April	Erste offene Debatte zum Thema »Friedens- und sicherheitspolitische Auswirkungen des Klimawandels«, S/PV.5663, S/PV.5663(Resumption 1) <i>Antragsteller:</i> Großbritannien <i>Ergebnis:</i> Keine Übereinkunft in der Frage, ob der Sicherheitsrat das richtige Organ sei, um Fragestellungen rund um den Klimawandel zu behandeln
	15. Dezember	Sicherheitsratssitzung im Arria-Format zum Thema »Klimawandel: Vorbereitung auf die Sicherheitsauswirkungen steigender Temperaturen«	Quellen: United Nations, Digital Library, < https://digitallibrary.un.org/?ln=en >; Auswärtiges Amt, »United Nations: Germany Initiates Group of Friends on Climate and Security«, 8.8.2018, < https://www.auswaertigesamt.de/en/aussenpolitik/themen/klima/climate-and-security-new-group-of-friends/2125682 >; Security Council Report, Arria-Formula Meetings, 1992 – 2019, < https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/working_methods_arria_formula-16.pdf >		
	10. April	Sicherheitsratssitzung im Arria-Format zum Thema »Sicherheitsauswirkungen des Klimawandels: Steigender Meeresspiegel« <i>Organisiert von:</i> Ukraine			

Übersicht 2

Resolutionen und weitere Dokumente von Sicherheitsrat und Generalversammlung der VN mit Hinweisen auf die Bedeutung des Klimawandels**Resolutionen des Sicherheitsrats****2017**

31. März Resolution 2349 zur Sicherheitslage im Bereich des Tschadsee-Beckens, S/RES/2349(2017)

2018

27. März Resolution 2408 zur Sicherheitslage in Somalia – Bekräftigung der in Resolution 2349 und dem Presidential Statement vom 30. Januar 2018 festgehaltenen Aussage zu sicherheitspolitischen Auswirkungen des Klimawandels, S/RES/2408(2018)

30. Juli Resolution 2431 zur Situation in Somalia, S/RES/2431(2018)

13. Juli Resolution 2429 zur Situation im Sudan, S/RES/2429(2018)

28. Juni Resolution 2423 zur Situation in Mali, S/RES/2423(2018)

Presidential Statements mit Klimabezug**2018**

30. Januar Presidential Statement zu den Aktivitäten des UN-Büros für Westafrika und die Sahel-Zone (UNOWAS) – Bekräftigung der in Resolution 2349 festgehaltenen Aussage zu sicherheitspolitischen Auswirkungen des Klimawandels, S/PRST/2018/3

10. August Presidential Statement zur Region Zentralafrika, S/PRST/2018/17

10. August Presidential Statement zur Friedenskonsolidierung in Westafrika, S/PRST/2018/16

Dokumente der Generalversammlung**2009**

3. Juni Resolution 63/281 zum Klimawandel und seinen möglichen Auswirkungen auf die Sicherheit, A/RES/63/281 – Aufforderung an die VN-Organe, Fragen rund um den Klimawandel im Rahmen ihrer Mandate zu prüfen.

11. September Bericht des Generalsekretärs über den Klimawandel und seine möglichen sicherheitspolitischen Auswirkungen, A/64/350

Zuletzt kam um die Jahrtausendwende die Bekämpfung des internationalen Terrorismus hinzu. Außerdem gehört der wirtschaftliche und politische Wiederaufbau von Staaten inzwischen zum Spektrum vieler Missionen, die vom Sicherheitsrat mandatiert wurden; ihre Präsenz in krisengeschüttelten Regionen dauert zum Teil seit mehr als einem Jahrzehnt an.²⁰

Wie aussichtsreich politische Vorstöße sind, den Sicherheitsrat stärker am Gefüge des Klimaregimes zu beteiligen, ist weniger von den Prinzipien und Grundlagen der VN-Charta abhängig als vielmehr von den Stärken und Schwächen des Gremiums selbst, wie sie jeweils in der aktuellen globalen Situation bestehen. Die politische Dynamik zwischen den Mitgliedern, allen voran den P5, und die Interessenlagen bei Eingriffen des Sicherheitsrats bestimmen maßgeblich darüber, ob und in welcher Form er sich um Aspekte des Klimawandels kümmern kann.²¹

Sicherheitsratsdebatten über Klimafolgen

Seit 2006 haben weitere Staaten und nichtstaatliche Akteure die Frage in den Blick genommen, wie die sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels einzuschätzen sind. Den Auftakt machte die damalige britische Außenministerin Margaret Beckett.²² In den USA definierten Ex-Generäle 2007 den Klimawandel in einer Studie des Center for Naval Analysis (CNA) als Angelegenheit der nationalen Sicherheit.²³ Großbritannien saß im selben Jahr erstmals einer offenen Debatte im VN-Sicherheitsrat vor, die sich mit sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels befasste (siehe Übersicht 1). Es folgte der Bericht des Generalsekretärs 2009. Unter deutschem Vorsitz gab es dann 2011 ein *Presidential Statement* des Sicherheitsrats zum

²⁰ Ebd.

²¹ Für eine aktuelle Bestandsaufnahme der Spannungen zwischen den P5 vgl. Richard Gowen, »Navigating the Storms at the UN Security Council«, International Crisis Group, 5.2.2020, <<https://www.crisisgroup.org/global/navigating-storms-un-security-council>> (eingesehen am 19.2.2020).

²² Margaret Beckett, »Margaret Beckett – 2006 Speech in Berlin«, 23.10.2006, <<http://www.ukpol.co.uk/margaret-beckett-2006-speech-in-berlin/>> (eingesehen am 20.1.2010).

²³ *National Security and the Threat of Climate Change*, Alexandria, VA: Center for Naval Analyses, 2007, <https://www.cna.org/CNA_files/pdf/National%20Security%20and%20the%20Threat%20of%20Climate%20Change.pdf> (eingesehen am 8.8.2019).

Klimawandel. Die Stellungnahme bringt zum Ausdruck, dass negative Auswirkungen des Klimawandels bestimmte schon bestehende Bedrohungen von internationalem Frieden und Sicherheit langfristig verschlimmern könnten.²⁴ Der Staffelsstab für diese Debatten im Sicherheitsrat wird seit 2011 weitergereicht, so dass auch 2013, 2015 und 2017 in verschiedenen Formaten über potentielle Risiken gesprochen wurde. Die Niederlande und Schweden investierten 2017 und 2018 viel politisches Kapital in dieses Thema und hielten offene Debatten ab, bevor im Januar 2019 die Dominikanische Republik den Faden aufnahm. Unter Vorsitz Deutschlands als nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrats soll im Juli 2020 eine weitere offene Debatte geführt werden.²⁵

Im Zuge dieses Engagements wurde in fünf Resolutionen des Sicherheitsrats darauf hingewiesen, dass der Klimawandel Bedeutung hat für Länder, in denen militärische Konflikte schwelen oder von denen aufgrund terroristischer Gruppen eine Gefahr für die internationale Sicherheit ausgehen kann. 2018 enthielten drei Stellungnahmen des Sicherheitsratspräsidenten entsprechende Hinweise. Eine *Resolution* ist das stärkste Instrument des Sicherheitsrats. Sie ist völkerrechtlich verbindlich und muss von mindestens neun Mitgliedern angenommen werden. Dabei müssen die P5-Staaten jeweils zustimmen oder sich enthalten, eine Nein-Stimme wirkt als Veto. Eine *Stellungnahme des Präsidenten* erfordert den Konsens aller Mitglieder, sie wird in einer öffentlichen Sitzung angenommen.²⁶ Eine *Note des Präsidenten* oder ein *Brief des Präsidenten* basiert auf dem Konsens in einer informellen Konsultation oder aufgrund eines Verfahrens ohne Einwände (»no objection procedure«). Als

Mindestergebnis gilt die *Presseerklärung des Präsidenten*, welche konsensual verabschiedet wird.²⁷

Parallel zu den Bemühungen um die Resolutionen hat Schweden 2017 eine kleine Expertengruppe initiiert, die 2018 dann von Deutschland erweitert wurde. Deren Expertise hilft dabei, gezielt Informationen für den VN-Sicherheitsrat zu Klima-Sicherheits-Risiken aufzubereiten. Damit auch vor Ort in New York die Kapazitäten für die Informationsversorgung des Sicherheitsrats steigen, finanziert die schwedische Regierung zusätzlich drei Stellen, die bei der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten des Generalsekretärs (DPPA) seit Ende 2018 angesiedelt sind und von der DPPA, dem VN-Umweltprogramm UNEP sowie UNDP mit Personal besetzt werden (Climate and Security Mechanism). Die Finanzierung dieses Mechanismus durch Schweden ist auf drei Jahre angelegt. Eine weitere Stelle, ebenfalls bei der DPPA, wird von Belgien für ein Jahr ermöglicht.²⁸

24 UNSC, »Statement by the President of the Security Council«, 20.7.2011 (Nr. S/PRST/2011/15), <<https://undocs.org/S/PRST/2011/15>> (eingesehen am 20.1.2020).

25 Vgl. auch Scott/Ku, »The UN Security Council and Global Action on Climate Change« [wie Fn. 19]. Das niederländische Außenministerium etablierte 2015 die »Planetary Security Initiative« (PSI) (<https://www.planetarysecurityinitiative.org>) als Plattform für verschiedene staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure aus Klima- und Sicherheits-Netzwerken. Die PSI war im Juni 2019 an der Vernetzungskonferenz des Auswärtigen Amtes in Berlin beteiligt.

26 2011 verabschiedete der Sicherheitsrat unter deutschem Vorsitz eine Stellungnahme des Präsidenten (*Presidential Statement*) zu Klima und Sicherheit.

27 UNSC, *Major Types of Actions Taken by the Security Council*, New York (erstellt Januar 2018), <<https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/actions.pdf>> (eingesehen am 5.8.2019).

28 Dan Smith/Malin Mobjörk/Florian Krampe/Karolina Eklöv, *Climate Security. Making It Doable*, Den Haag: Netherlands Institute of International Relations, Februar 2019 (Clingendael Report), S. 2, <https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-02/climatesecurity_makingit_doable_latest.pdf.pagespeed.ce_.naqctbogs7.pdf> (eingesehen am 22.8.2019).

Kasten 1: Sicherheitsbegriffe

In Debatten um die Rolle des VN-Sicherheitsrates und die sicherheitspolitisch relevanten Folgen des Klimawandels finden sich verschiedene Sicherheitsbegriffe.^a Aus dem Mandat des Gremiums von 1945 ergibt sich ein Begriff der internationalen Sicherheit, der hauptsächlich entlang militärischer Konzepte greift. Der Sicherheitsrat soll sich demnach bemühen, kriegerische Auseinandersetzungen zwischen Staaten zu verhindern oder zu beenden. In den über 70 Jahren seines Bestehens ist diese enge Maßgabe aber nicht allein leitend geblieben. Seit den 1980er Jahren haben sich die Vorstellungen von Sicherheit weiterentwickelt und mit ihnen die Handlungsansätze. Das Themenspektrum wuchs, ökonomische wie ökologische Fragen wurden einbezogen und innerstaatliche Auslöser von Sicherheitsrisiken benannt, so etwa Fluchtbewegungen, Menschenrechtsverletzungen oder Seuchen.^b

1994 stellte der »New Dimensions of Human Security«-Bericht des VN-Entwicklungsprogramms (UNDP) nicht nur in Frage, ob die Entwicklung von Staaten allein mit ökonomischen Eckdaten gemessen werden kann; er führte auch zur Weiterentwicklung des Sicherheitsbegriffs. Eine »dritte Generation« der Vorstellungen über Sicherheit gibt es mit der menschlichen Sicherheit (*human security*).^c Dieser Begriff stellt neben dem Staat auch das Individuum in den Mittelpunkt der Sicherheitspolitik. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass es Situationen gibt, in denen das Interesse an staatlicher Souveränität hinter den Schutzinteressen von Individuen zurückstehen sollte.^d Drei Konzeptionen sind in den VN seit ihrer Gründung entwickelt worden: 1. Menschenrechte (*human rights*) als Schutz grundlegender Rechte – wie körperliche Unversehrtheit – sowie rechtlicher und politischer Interessen; 2. Schutz vor militärischen Bedrohung (*freedom from fear*). Individuen und Gruppen sollen demnach in Kriegen und anderen gewaltsamen Auseinandersetzungen

unversehrt bleiben; 3. Schutz vor nichtmilitärischen Bedrohungen (*freedom from want*). Individuen und Gruppen sollen vor extremen Notlagen geschützt werden, die durch Naturkatastrophen, Epidemien oder andere existenzbedrohende Krisensituationen entstehen.^e Dieser Aspekt, der 1994 von UNDP besonders betont wurde, umfasst auch einen Anspruch auf ökonomische Chancengleichheit und Versorgungssicherung. Während die normative Debatte über den Ansatz weitergeht, hat sich der Begriff der *human security* in der internationalen Politik etabliert.^f Die Definition der menschlichen Sicherheit durch die Vereinten Nationen (Resolution 66/290 von 2012) ist allerdings sehr breit angelegt, nämlich als das Recht, in Freiheit und Würde zu leben, frei von Armut und Zerrüttung.^g Einen Konsens der VN-Mitgliedstaaten, den Begriff weiter einzuzugrenzen, gibt es bisher nicht.

Der Ansatz der menschlichen Sicherheit bietet einerseits Orientierung, andererseits stellt er den VN-Sicherheitsrat immer wieder vor Herausforderungen. Umstritten ist vor allem, ob der Rat präventiv tätig werden soll. Bereits auf Grundlage der Definition von internationaler Sicherheit, wonach Bedrohungen von Staaten und militärische Gewaltanwendung auszuschließen sind, bedarf es der Stabilität von politischen, gesellschaftlichen oder militärischen Systemen.^h Setzt man diese Argumentationslinie fort, sollte der Sicherheitsrat auch Stabilisierungsmaßnahmen ergreifen, um die internationale Sicherheit zu gewährleisten bzw. für die menschliche Sicherheit zu sorgen. Da aber die Instrumente, auf die der Sicherheitsrat zugreifen kann, vor allem militärischer Art sind, ist die Diskussion über eine präventive Rolle politisch stark aufgeladen. Dies strahlt auf die Debatten aus, die auf Wahrung der *human security* im Allgemeinen und die Bedrohung durch den Klimawandel im Besonderen abzielen.

a Jörn Richert, »Der Stabilitätsbegriff als leitendes Konzept der Klima-Sicherheits-Debatte«, in: Steffen Angenendt/Susanne Dröge/Jörn Richert (Hg.), *Klimawandel und Sicherheit. Herausforderungen, Reaktionen und Handlungsmöglichkeiten*, Baden-Baden 2011, S. 40–55 (44).

b Thomas Debiel/Sascha Werthes, »Menschliche Sicherheit: Fallstricke eines wirkungsmächtigen Konzepts«, in: Christopher Daase/Stefan Engert/Julian Junk (Hg.), *Verunsicherte Gesellschaft – Überforderter Staat. Zum Wandel der Sicherheitskultur*, Frankfurt a.M. 2013, S. 319–336 (321).

c Ebd.

d Daraus hervorgegangen ist die »Responsibility to Protect«. Dieses Prinzip der Schutzverantwortung von Staaten legitimiert Eingriffe in die staatliche Souveränität, denn es sieht vor, dass ein Staat in einem anderen Staat intervenieren kann, wenn Letzterer und der VN-Sicherheitsrat nicht in der Lage sind, eine extreme humanitäre Katastrophe zu beenden. Char-

lotte Ku, »The UN Security Council's Role in Developing a Responsibility to Respond to the Climate Change Challenge«, in: Shirley V. Scott/Charlotte Ku (Hg.), *Climate Change and the UN Security Council*, Cheltenham 2018, S. 162–185 (175).

e Christopher K. Penny, »Human Security«, in: Thomas G. Weiss/Sam Daws (Hg.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford: Oxford University Press, 2018, S. 635–651.

f Ebd.; Achim Steiner, »25th Anniversary of the Human Security Concept«, UNDP. Keynote Speech, posted 28.2.2019, <<https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/speeches/2019/25th-anniversary-of-the-human-security-concept.html>> (eingesehen am 22.7.2019).

g UNGA, *Resolution Adopted by the General Assembly on 10th December 2012, A/RES/66/290*, New York, 25.10.2012.

h Gebhard Geiger, »Klimawandel – ein Fall für die internationale Sicherheitspolitik?«, in: Angenendt u.a. (Hg.), *Klimawandel und Sicherheit* [wie Fn. a], S. 21–39 (25).

Klimawandel und Konflikte – Stand der Forschung

Dass ein ungebremster Klimawandel auch die internationale Sicherheit beeinflussen könnte, wurde erstmals 1988 bei der Toronto Conference on the Changing Atmosphere thematisiert.²⁹ Die VN-Generalversammlung erklärte den Klimawandel im selben Jahr zu einem gemeinsamen Anliegen der Menschheit (*common concern of mankind*).³⁰ Inwiefern er als Bedrohungsmultiplikator wirken könnte, wurde 2009 im Bericht des VN-Generalsekretärs weiter aufgeschlüsselt; seither ist diese Problematik vermehrt Gegenstand wissenschaftlicher Forschung. Nur wenige Untersuchungen weisen nach, dass gewalttätige Konflikte vom Klimawandel direkt ausgelöst werden können.³¹ Eine Vielzahl an Studien zeigt indes, welche Zusammenhänge zwischen Klimawandelfolgen und gewalttätigen Konflikten bestehen oder wie diese sich künftig verstärken könnten. Dabei kann eine direkte Kausalität den VN-Sicherheitsrat auf den Plan rufen.³² Indirekte Kausalzusammenhänge wiederum liefern Argumente, um dem Sicherheitsrat eine präventive Rolle zuzuweisen und weitere VN-

Institutionen als zuständig zu betrachten, ebenso staatliche und nichtstaatliche Akteure auf nationaler Ebene.

Klimawandel als Bedrohung der menschlichen Sicherheit – Bericht des Generalsekretärs 2009

Zwei Jahre nach der ersten offenen Debatte im VN-Sicherheitsrat über den Klimawandel erschien 2009 ein Bericht des damaligen Generalsekretärs Ban Ki-moon, der den Stand der Erkenntnisse rund um die Klimawandelfolgen zusammenfasste und zu dem die VN-Mitgliedstaaten im Vorfeld umfangreiche Eingaben gemacht hatten.³³ Der Fokus des Dokuments liegt auf den Interaktionen zwischen menschlicher Verwundbarkeit und nationaler Sicherheit. Eine Verbindung zur internationalen Sicherheitsbedrohung durch den Klimawandel stellt der Bericht ebenfalls her. Er benennt fünf Wege, auf denen die Erderwärmung auf die menschliche Sicherheit einwirken kann:

- **Vulnerabilität:** Bedrohung von Ernährungssicherheit und Gesundheit sowie erhöhte Risiken durch extreme Wetterereignisse (*climate impacts*).
- **Entwicklung:** Wenn der Klimawandel Entwicklungsprozesse bremst oder umkehrt, steigt die Vulnerabilität von Staaten und sinkt ihre Kapazität, Stabilität aufrechtzuerhalten (*peace and security*).
- **Sicherheit und Reaktionen auf den Klimawandel:** Die Reaktionen von Haushalten und Gemeinschaften auf klimabezogene Bedrohungen – beispielsweise

29 Peter Usher, »World Conference on the Changing Atmosphere. Implications for Global Security«, in: *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 31 (1989) 1, S. 25ff. Bereits 1979 hatte die Weltorganisation für Meteorologie (WMO) angesichts ihrer Frühwarnfunktion für Extremwetter auf das Potential des Klimawandels hingewiesen. World Meteorological Organization, *WMO Briefing to UNSC*, New York 2019, <https://ane4bf-datap1.s3-eu-west-1.amazonaws.com/wmocms/s3fs-public/ckeditor/files/WMO_Briefing_to_UNSC_Final_25_Jan_2019_1.pdf?HMs2EFR5zq5W5ZIp9L3V1YDHjgRJDw2J> (eingesehen am 20.1.2020).

30 UNGA, *Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Mankind*, New York, 6.12.1988, <<https://www.refworld.org/docid/3b00eff430.html>> (eingesehen am 19.2.2020).

31 Katharine J. Mach u.a., »Climate as a Risk Factor for Armed Conflict«, in: *Nature*, 571 (2019) 7764, S. 193 – 197.

32 Vgl. Abschnitt »Das Mandat des Sicherheitsrats im stetigen Wandel«, S. 11ff.

33 UNGA, *Climate Change and Its Possible Security Implications. Report of the Secretary-General* (Follow-up to the outcome of the Millennium Summit), New York (Nr. A/64/350), <<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/sg%20report%202009.pdf>> (eingesehen am 9.4.2019).

durch Migration oder Konkurrenz um natürliche Ressourcen – können das Risiko nationaler Konflikte erhöhen und auch internationale Auswirkungen entfalten (*environmental security*).

- *Staatenlosigkeit*: Wenn Staatsgebiete verschwinden, kann dies Folgen für Rechte, Sicherheit und Souveränität der betroffenen Staaten haben.
- *Internationaler Konflikt*: Klimawandeleffekte auf gemeinsame oder nicht zugewiesene bzw. abgegrenzte internationale Ressourcen können Folgen für die internationale Kooperation haben.³⁴

Der Bericht stellte auch heraus, mit welchen Maßnahmen die Bedrohungen gemindert werden können. Dazu gehören insbesondere die Anpassung an den Klimawandel, wirtschaftliche Entwicklung, bessere Governance, Kapazitätsaufbau, Klimaschutz und Konfliktprävention. Diese »Bedrohungsminimierer« (*threat minimizers*) sind auch Bestandteil der 2015 beschlossenen Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030.³⁵ Sie dienten zudem als Grundlage für das Engagement der Generalsekretäre Ban Ki-moon und António Guterres zugunsten eines internationalen Klimaabkommens bis 2015 und im Anschluss für die Umsetzung der Ziele des Pariser Abkommens. Auch im fünften Sachstandsbericht des IPCC (»Weltklimarat«) von 2014 wird auf die Folgen des Klimawandels für die menschliche Sicherheit eingegangen.³⁶ Insofern war der Bericht des Generalsekretärs von 2009 ein entscheidender Vorstoß aus der Generalversammlung, um Argumente und Wissen für eine künftige Befassung des VN-Sicherheitsrats zu liefern.

Zusammenhänge zwischen Klimafolgen und gewalttätigen Konflikten

Die umfassendste Bestandsaufnahme der Literatur über die Wirkungszusammenhänge zwischen Klimarisiken und Konflikten haben Sakaguchi et al. (2018) durchgeführt. In ihrer Metastudie gruppieren sie die

Erkenntnisse aus 69 referierten Publikationen³⁷ nach vier Kategorien:

- 1. *Direkter Zusammenhang*: Klimavariablen führen unmittelbar zu Gewalt (»Klimakriege«).
- 2. *Interaktiver Zusammenhang*: Klimavariablen beeinflussen ökonomische Faktoren, Ressourcen oder Migrationsströme, und dies begünstigt Gewaltausübung.
- 3. *Mediativer Zusammenhang*: Klimavariablen werden durch andere Bedingungen – zum Beispiel sozio-ökonomische oder institutionelle Strukturen – abgefedert, und dies beeinflusst die Ausübung von Gewalt.
- 4. *Interaktiver und mediativer Zusammenhang*: (2) und (3) wirken zusammen auf Gewaltausübung infolge von Klimawandel.

Aussagen über direkte Zusammenhänge (Kategorie 1) basieren bisher überwiegend auf theoretischen Annahmen. So könnte sich etwa individuelles Aggressionsverhalten durch extreme Witterungsbedingungen verändern, oder Klimaphänomene – wie El Niño, die zyklisch auftretende Erwärmung des ostpazifischen Ozeans vor der Küste Südamerikas – könnten für Konfliktlagen ausschlaggebend werden. Den Autoren zufolge ist die Zahl ausschließlich zwischenstaatlicher Konflikte, die untersucht wurden, gering. Sie kommen zum Schluss, dass der Klimawandel überwiegend indirekt zu gewalttätigen Konflikten auf nationaler oder subnationaler Ebene beiträgt. Zudem sind die Wirkungen nicht eindimensional.³⁸ Viele Untersuchungen analysieren, wie Klimawandelphänomene mit anderen Faktoren zusammenwirken (Kategorien 2, 3 und 4).

Die ausgewerteten Analysen zeigen mehrheitlich auf, dass ökonomische und ressourcenbezogene Variablen, die sich durch den Klimawandel ändern, zu Gewalt führen können. In Volkswirtschaften, die besonders von Fischerei, Land- oder Forstwirtschaft abhängig sind, können Klimafolgen zu Konkurrenzen beitragen, die Gewalt begünstigen. Entstehen soziale Spannungen, kommt es auch darauf an, inwieweit

³⁴ Ebd.

³⁵ United Nations, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, New York 2015, <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf> (eingesehen am 23.8.2019).

³⁶ W. Neil Adger/Juan M. Pulhin, »Human Security. Chapter 12«, in: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (Hg.), *Fifth Assessment Report AR5. Working Group II*, 2014, S. 758 – 791.

³⁷ Die Autoren haben dafür ausschließlich Publikationen ausgewertet, die ein Peer-Review-Verfahren durchlaufen haben, sich auf den Zusammenhang zwischen Klimawandel und Gewalt beziehen, auf primären Daten basieren und ihre Fallauswahl begründen. Kendra Sakaguchi/Anil Varughese/Graeme Auld, »Climate Wars? A Systematic Review of Empirical Analyses on the Links between Climate Change and Violent Conflict«, in: *International Studies Review*, 19 (2017) 4, S. 622 – 645 (623f).

³⁸ Ebd., S. 628.

gesellschaftliche Institutionen und staatliche Regierungsführung in der Lage sind, solche negativen Folgen aufzufangen. Die vorhandenen Regierungsstrukturen, Sozialsysteme und weitere institutionelle wie finanzielle Ressourcen für den Umgang mit indirekten Klimafolgen gehören zu den entscheidenden Faktoren. Migration beispielsweise kann laut der ausgewerteten Literatur ein Auslöser von Gewalt sein. Dies gilt dann, wenn die staatlichen, regionalen und sozialen Kapazitäten gering sind, die dabei helfen, Geflüchtete aufzunehmen und zu integrieren, oder auch dazu beitragen, Geflüchtete abzuwehren.³⁹

Klimafolgen erhöhen sozio-ökonomischen Druck und Ressourcenstress – beides kann vorhandene Konflikte verschärfen.

Die besondere Bedeutung ökonomischer Faktoren für Gewaltausbrüche – sie tauchen in 52 Prozent der von Sakaguchi et al. untersuchten Literatur auf – ist zum einen auf die Rolle von Armut als Konflikttreiber zurückzuführen, welche auch in der sicherheitspolitischen Literatur betont wird.⁴⁰ Zum anderen wirken ökonomische Faktoren über unterschiedliche Mechanismen. Thomas Homer-Dixon analysierte in den 1990er Jahren die Zusammenhänge zwischen Umweltverschmutzung und Konflikten. Sein Befund lautete, dass knapper werdende Ressourcen als Konflikttreiber wirken können.⁴¹ Andere Studien, die die Wirkung von Umweltzerstörung auf Konflikte analysieren, beschreiben wirtschaftliche Transformation als Ursache von Auseinandersetzungen – beispielsweise beim Übergang von agrarischer Selbstversorgung zur Marktwirtschaft. Umstritten ist dabei nicht, ob ökonomische Faktoren entsprechende Auswirkungen haben können, sondern lediglich, wie stark diese ausfallen. Denn die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen ein Strukturwandel stattfindet, können die Umweltfolgen für Konfliktsituationen abfedern oder verstärken. Auch der Überfluss an Ressourcen kann Gewaltausbrüche fördern, dann nämlich, wenn sich bestimmte Grup-

pierungen den Zugriff auf damit verbundene Einnahmen sichern wollen.⁴²

Direkte Konflikte um Einkommensquellen werden oft gewaltsam ausgetragen, wenn ethnische und politische Konflikte vorliegen. Schleussner et al. haben Daten über Länder mit ethnischen Auseinandersetzungen ausgewertet und nachgewiesen, dass sich klimainduzierte Naturkatastrophen negativ auf vorhandene Konflikte auswirken können. Untersucht wurden Gewaltausbrüche in ethnisch gespaltenen Staaten zwischen 1980 und 2010; bei mehr als 23 Prozent der Fälle fand sich ein robuster Zusammenhang mit klimainduziertem Stress, der über verschiedene Mechanismen zum Tragen kam.⁴³ Uexkull et al. stellen in einer weiteren Untersuchung fest, dass Dürren in sehr armen Ländern Asiens und Afrikas bei politisch schwachen Gruppen, die zudem ökonomisch vor allem von landwirtschaftlichen Erträgen abhängen, mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Gewaltkonflikten führen. In anderen Fällen tritt dies zumindest kurzfristig nicht ein. Es zeigt sich, dass Dürren und Gewalt in einem reziproken Verhältnis stehen, weil die untersuchten Bevölkerungsgruppen durch das eine Phänomen anfälliger für das andere werden.⁴⁴

Eine Expertenbefragung⁴⁵ ergab ähnliche Einsichten über Konflikttreiber und die mit ihnen einhergehenden Unsicherheiten wie die Literaturobwertung von Sakaguchi et al. Aus Sicht der befragten Expertinnen und Experten sind die vier stärksten Treiber ein niedriger wirtschaftlicher Entwicklungsstand, geringe staatliche Handlungsfähigkeit, Ungleichheit und die jüngste Historie gewaltsamer Konflikte. Der

42 Eine Übersicht über die Schulen der Umwelt-Konflikt-Forschung findet sich in: Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), *Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel*, Berlin 2008 (Hauptgutachten), <https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/archiv/wbgu_jg2007.pdf> (eingesehen am 19.2.2020).

43 Carl-Friedrich Schleussner/Jonathan F. Donges/Reik V. Donner/Hans Joachim Schellnhuber, »Armed-Conflict Risks Enhanced by Climate-Related Disasters in Ethnically Fractionalized Countries«, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 113 (2016) 33, S. 9216 – 9221.

44 Nina von Uexkull/Mihai Croicu/Hanne Fjelde/Halvard Buhaug, »Civil Conflict Sensitivity to Growing-Season Drought«, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 113 (2016) 44, S. 12391 – 12396.

45 Mach u.a., »Climate as a Risk Factor for Armed Conflict« [wie Fn. 31], S. 196.

39 Ebd., S. 632.

40 Ebd., S. 633.

41 Thomas F. Homer-Dixon, *Environment, Scarcity, and Violence*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

ökonomische Zustand eines Landes hat zudem den stärksten Vorhersagewert hinsichtlich innerstaatlicher Konflikte, allerdings verbunden mit der Unsicherheit, ob dieser Zustand erst in Verbindung mit weiteren Mechanismen zu Gewaltausbrüchen führt oder aber ein direkter Auslöser ist. Klimatische Veränderungen und Klimawandel kommen in diesem Ranking erst an 14. Stelle; sie werden als derjenige Faktor mit der höchsten Unsicherheit eingestuft.

Prognosen und der »Laterneneffekt«

Von Interesse für sicherheitspolitische Entscheider sind vor allem solche Prognosen und Frühwarn-Indikatoren, die dabei helfen könnten, sich auf Folgen des Klimawandels einzustellen. Dabei gibt es einige Besonderheiten. Es ist zum Beispiel offen, wie unterschiedliche Konfliktparteien die Veränderungen von klimatischen Bedingungen jeweils wahrnehmen und sich davon beeinflussen lassen. Künftig können auch neue Mechanismen (wie Informationstechnik oder Waffenzugang) für ein erhöhtes Konfliktrisiko eine Rolle spielen.⁴⁶ Allerdings kommen noch größere Unsicherheiten ins Spiel, denn es mangelt an Erfahrung mit Klimafolgen neuen Ausmaßes, insbesondere physikalischen Kipp-Punkten wie etwa dem Abschmelzen der Arktis oder der Vernichtung des Amazonas-Regenwaldes und in der Folge kaum mehr zu bremsender Erwärmung (*»Hothouse Earth« pathway*).⁴⁷

Ableitungen aus vergangenen Konflikterfahrungen sind wenig aussagekräftig, weil die Zusammenhänge zwischen Klimateffekten und sozioökonomischen Entwicklungen von einer Vielzahl an Faktoren abhängig sind – von der weltweiten Wirtschaftslage, veränderten staatlichen Handlungsoptionen und ideologischen Einordnungen ebenso wie von der globalen Ordnung und der Kooperation im VN-System.⁴⁸ Künftig dürfte sich die Forschung daher stärker darauf ausrichten, nicht allein auf bisherige Konflikte als Ursache für Gewaltausbrüche zurückzugreifen. Es bedarf neuer Methoden, die systematisch nach Prädiktoren für Konflikte suchen und sich nicht allein auf den Nationalstaat als territoriale Größeneinheit be-

ziehen.⁴⁹ Modelle, die die Folgen von Extremwetter-Ereignissen mit hoher lokaler Genauigkeit erfassen,⁵⁰ können zu erwarteten Klimarisiken wichtige Informationen liefern und sich mit vorhandenen sozio-ökonomischen sowie politischen Konstellationen in einen Zusammenhang bringen lassen. Viele Datensätze internationaler Organisationen erfassen diese Konstellationen und Trends bereits. Allerdings steht die Forschung zu klimainduzierten *künftigen* Konflikten noch am Anfang, da Verfügbarkeit, Auflösung und Qualität der Daten für viele Weltregionen noch verbessert werden müssen. Auch die Erfassung von Gewaltanwendung müsste ausgeweitet werden.⁵¹

Die Untersuchungen zu kausalen Zusammenhängen zwischen Klimarisiken und gewaltsamen Konflikten weisen weitere systematische Lücken auf. Die vorliegenden Fallstudien haben wenige Hotspots im Blick, vor allem den afrikanischen Kontinent; sie widmen sich überproportional stark den englischsprachigen und politisch offeneren Ländern wie Kenia und Südafrika oder jenen afrikanischen Staaten, in denen bereits gewaltsame Konflikte vorhanden sind (*»Laterneneffekt«*).⁵² Eine Gegenüberstellung von Adams et al. (2018) zeigt, dass sich die meisten Studien in der Klima-Konflikt-Literatur mit Kenia, Sudan, Ägypten, Indien, Nigeria, Syrien, Israel/Palästina, Äthiopien, Irak und Süd-Sudan befassen.⁵⁴ Allerdings stehen auf den Plätzen 1 bis 10 des German-

49 Chris Perry, »Machine Learning and Conflict Prediction. A Use Case«, in: *Stability: International Journal of Security & Development*, 2 (2013) 3, S. 1 – 18 (4).

50 Für weitere Informationen vgl. ISIMIP, »The Inter-Sectoral Impact Model Intercomparison Project«, <<https://www.isimip.org/about/>> (eingesehen am 12.4.2019).

51 Perry, »Machine Learning and Conflict Prediction« [wie Fn. 49], S. 4, 15.

52 Der Effekt beschreibt eine verzerrte Herangehensweise bei der Suche nach Lösungen oder wissenschaftlichen Antworten. Dabei lehnt sich der Begriff an das Bild an, dass ein verlorengegangener Schlüssel gesucht wird. Der Suchende beschränkt sich auf die am besten beleuchtete Stelle. Vgl. David H. Freedman, »Why Scientific Studies Are So Often Wrong: The Streetlight Effect«, in: *Discover*, 10.12.2010, <<http://discovermagazine.com/2010/jul-aug/29-why-scientific-studies-often-wrong-streetlight-effect>> (eingesehen am 20.1.2020).

53 Ken Conca, »Is There a Role for the UN Security Council on Climate Change?«, in: *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 6 (2019) 1, S. 4 – 15.

54 Courtland Adams/Tobias Ide/Jon Barnett/Adrien Detges, »Sampling Bias in Climate-Conflict Research«, in: *Nature Climate Change*, 127 (2018) 8, S. 200 – 203.

46 Ebd.

47 Will Steffen u.a., »Trajectories of the Earth System in the Anthropocene«, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2 (2018), doi: 10.1073/pnas.1810141115.

48 Mach u.a., »Climate as a Risk Factor for Armed Conflict« [wie Fn. 31], S. 196.

watch-Klima-Risiko-Index der letzten 20 Jahre andere Länder, nämlich Puerto Rico, Myanmar, Haiti, die Philippinen, Pakistan, Vietnam, Bangladesch, Thailand, Nepal und Dominica.⁵⁵

Damit sich Wissenslücken schließen lassen, müssen für viele Länder erst noch Informationen und Daten erhoben bzw. überhaupt entsprechende Zugänge geschaffen werden. Auch sind enge methodische Herangehensweisen zu überdenken.⁵⁶ Nicht zuletzt sollte das Erkenntnisinteresse auch davon geleitet sein, warum es in bestimmten Staaten und Regionen eben *nicht* zu gewaltsamen Konflikten kommt, obwohl dort besonders hohe Klimarisiken bestehen oder absehbar sind.

55 David Eckstein/Vera Künzel/Laura Schäfer/Maik Winges, *Globaler Klima-Risiko-Index 2020. Zusammenfassung*, Bonn, Dezember 2019, <https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/20-2-01%20KRI%202020%20-%20Kurzzusammenfassung_7.pdf> (eingesehen am 9.1.2020).

56 Adams u.a., »Sampling Bias in Climate-Conflict Research« [wie Fn. 54].

Für Klimarisiken besonders anfällige Staaten – globaler Überblick

In entwicklungspolitischen Analysen stellen insbesondere Extremwetter-Ereignisse und damit einhergehende Versorgungskrisen ein hohes Sicherheitsrisiko für Staaten und deren Bevölkerung dar. Hier wird die Frage nach künftigen Konfliktpotentialen oft in den Hintergrund gerückt, weil es darum geht, akute Notsituationen infolge von Katastrophen zu bewältigen. Das Ranking der Staaten, die durch Extremwetter besonders bedroht sind, verändert sich von Jahr zu Jahr. Auf dem Germanwatch-Klima-Risiko-Index für 2017 standen Puerto Rico, Sri Lanka, Dominica, Nepal, Peru, Vietnam, Madagaskar, Sierra Leone, Bangladesch und Thailand auf den ersten Plätzen. 2018 waren es Japan, die Philippinen, Deutschland, Madagaskar, Indien, Sri Lanka, Kenia, Ruanda, Kanada und Fidschi.⁵⁷ Für diesen Index werden Extremwetter-Ereignisse wie Dürren, Tropenstürme, Tornados, Überflutungen, Erdbeben und Waldbrände zusammen mit ihren sozioökonomischen Effekten ausgewertet.⁵⁸

Die Frühwarnsysteme der internationalen Institutionen für humanitäre Hilfe identifizieren jene Staaten, die nach solchen Wetterereignissen besonders stark existentiellen Notsituationen ausgesetzt sind. Durch den Klimawandel steigt die Wahrscheinlich-

keit, dass sich Frequenz und Wechselwirkung solcher Ereignisse verstärken.⁵⁹ Wie ein Blick auf die Daten zeigt, haben bevölkerungsreiche und fragile Staaten Afrikas und Asiens oftmals die höchste Risiko-Konstellation. Beispielsweise könnten Burundi, Äquatorialguinea, Guinea-Bissau, Laos, Mauretanien, Niger, Syrien oder Timor-Leste mit zusätzlichem Stress durch Klimarisiken nicht umgehen. Unter den Inselstaaten gehört auch Haiti in die Kategorie fragiler Länder. Es wird immer wieder von Hurrikanen verwüstet; die haitianische Regierung hat zu geringe Kapazitäten für die Katastrophenhilfe und den Wiederaufbau.⁶⁰

Eine Untersuchung der amerikanischen Entwicklungsbehörde USAID von 2018 beleuchtet die Wechselwirkungen zwischen Fragilität und Klimafolgen

59 Ein Überblick über die Auswirkungen und Risiken, die mit der Erderwärmung einhergehen, findet sich in IPCC, *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty* (Summary for Policymakers), 2018, S. 11.

<https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_SPM_version_report_LR.pdf> (eingesehen am 20.1.2020).

60 Rund 800 000 Haitianer (8 Prozent der Bevölkerung) sind von wiederkehrenden Hurrikanen besonders stark betroffen. Das Land hat das niedrigste Pro-Kopf-Einkommen Lateinamerikas und ist politisch nicht stabil. 2010 wurde es von Erdbeben und in deren Folge Epidemien getroffen, 2016 von einem schweren Hurrikan verwüstet. Katey Hearth, »2019 Hurricane Season Adds to Haiti's Drought, Food Shortage Woes«, *Mission Network News* (online), 16.8.2019, <<https://www.mnnonline.org/news/2019-hurricane-season-adds-to-haitis-drought-food-shortage-woes/>> (eingesehen am 16.8.2019).

57 Eckstein u.a., *Globaler Klima-Risiko-Index 2020* [wie Fn. 55]. Gründe im Falle Deutschlands waren die Hitzewelle im Sommer des Jahres, die 1200 Todesfälle forderte, sowie Stürme mit hohen Schäden.

58 Die Daten stammen aus der Datenbank »NatCatSERVICE« der Rückversicherung Munich Re. Vgl. David Eckstein/Marie-Lena Hutfils/Maik Wings, *Global Climate Risk Index 2019. Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2017 and 1998 to 2017*, Bonn, Dezember 2018, S. 5, <https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019_2.pdf> (eingesehen am 25.1.2019).

Tabelle 2

Fragile Staaten mit hoher Bevölkerungszahl oder mit Landflächen in sehr stark von mehreren Klimarisiken betroffenen Regionen

Bewohner sehr hoch gefährdeter Regionen (in Millionen, gerundet)		Anteil der Bevölkerung in sehr hoch gefährdeten Regionen (> 10 Prozent)		Anteil des Territoriums in sehr hoch gefährdeten Regionen (> 5 Prozent)	
Indien	44,1	Kambodscha	20 %	Sierra Leone	18 %
Ägypten	13,7	Mauretanien	18 %	Kambodscha	11 %
Burma	8,0	Ägypten	16 %	Guinea-Bissau	9 %
Nigeria	4,5	Burma	15 %	Burma	5 %
Kambodscha	3,1	Sierra Leone	11 %		
Irak	2,3	Libyen	11 %		
Pakistan	1,7				
Iran	1,1				
Kolumbien	1,0				

Anmerkung: Als »sehr hoch gefährdete Staaten« gelten hier jene, die 2014 in den obersten Kategorien von Fragilität eingestuft wurden und eine Gesamtbevölkerung von über 500 000 hatten. Die genutzten Quellen stammen aus dem Jahr 2016.

Quelle: Moran u.a., *The Intersection of Global Fratility and Climate Risks* [wie Fn. 61], Tabelle 5.

aus globaler Sicht. Aufgrund der gewählten Indikatoren bietet die Studie einen guten Überblick über Risiko-Konstellationen, die aus präventiver und sicherheitspolitischer Perspektive wichtig sind. Aufgezeigt wird, in welchen Regionen staatliche Fragilität⁶¹ mit mehrfachen Klimarisiken zusammentrifft und wo von dieser Konstellation eine große Zahl an Menschen oder ein hoher Anteil der Bevölkerung betroffen ist. Zu den ineinandergreifenden Extremwetter-Ereignissen gehören Zyklone, Überschwemmungen, Waldbrände, Starkregen, chronische Dürren sowie Stürme und Anstiege des Meeresspiegels an niedrigliegenden Küsten. Über wiederholte Vorfälle dieser Art wurden Daten genutzt, die auch Anhaltspunkte

liefern, welche Regionen ein hohes Risiko für künftig steigende Schäden haben.⁶²

Tabelle 2 zeigt jene fragilen Regionen auf, in denen die Bevölkerung nach Zahlen und Anteilen sehr stark von verschiedenen Extremwettern betroffen ist. Dazu gehören – in absoluten Zahlen – Teile Indiens, Ägyptens, Burmas und weiterer Länder. Mit einem hohen Anteil Betroffener an der Gesamtbevölkerung rangieren Kambodscha, Sierra Leone, wiederum Ägypten und weitere Länder oben auf der Liste.

Tabelle 3 listet Länder und Territorien mit geringer Einwohnerzahl auf, in denen ein sehr hoher Bevölkerungsanteil von mehrfachen Klimawandelfolgen betroffen sein kann. Von den Small Island Developing States gehören Suriname, Guyana, die Malediven, die Marshall-Inseln und Kiribati dazu. Die Niederlande fallen ebenfalls in diese Kategorie, so wie die Vereinigten Arabischen Emirate und Bahrain oder die Kokos-Inseln, die zu Australien gehören.

Die Anfälligkeit der Länder bzw. der in ihnen vom Klimawandel betroffenen Bevölkerungsteile lässt sich also feststellen. Nicht prognostiziert ist damit jedoch, wie sich die Risiko-Konstellationen letztlich auswirken, ob also Konflikte verschärft werden oder neu entstehen. Dazu bedarf es der vertieften Betrachtung

⁶¹ USAID definiert Fragilität in der Studie entlang der Effektivität und Legitimität eines Staates in vier Kernbereichen: politische Indikatoren (u.a. Staatsführung, Partizipation), Sicherheit (u.a. Anteil der Militärausgaben am Brutto-sozialprodukt), Wirtschaft, Soziales (u.a. Versorgungslagen). Vgl. Ashley Moran/Joshua W. Busby/Clionadh Raleigh/Todd G. Smith/Roudabeh Kishi/Nisha Krishnan/Charles Wight, *The Intersection of Global Fratility and Climate Risks*, Washington, D.C.: United States Agency for International Development, 2018, S. 9, <https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00TBFH.pdf?mc_cid=9a663aa12f&mc_eid=01f8691c16> (eingesehen am 1.10.2018).

⁶² Ebd.

Tabelle 3

**Top 15 der von Klimarisiken betroffenen Länder und Territorien
nach Anteil der betroffenen Bevölkerung (in Prozent)**

Cayman-Inseln	88	Bahrain	44
Suriname	71	Marshall-Inseln	41
Kokos-Inseln (Australien)	70	Kiribati	41
Guyana	69	Vietnam	41
Vereinigte Arabische Emirate	47	Karibik-/Pazifik-Inseln der USA	40
Malediven	45	Bangladesch	33
Niederlande	45	Nördliche Marianen (USA)	32
Turks- und Caicos-Inseln (Großbritannien)	44		

Quelle: Moran u.a., *The Intersection of Global Fratility and Climate Risks* [wie Fn. 61], Tabelle 8.

weiterer Faktoren, unter anderem der ökonomischen, ethnisch-kulturellen und institutionellen Konstellationen.⁶³

⁶³ Vgl. Abschnitt »Zusammenhänge zwischen Klimafolgen und gewalttätigen Konflikten«, S. 17ff.

Umgang mit den Klimarisiken in der UNFCCC

Durch die Folgen des Klimawandels verschlechtert sich also vor allem die Sicherheitssituation fragiler Staaten. Es sind aber die Inselstaaten, die überwiegend nicht zu den fragilen Ländern zählen, die sich engagieren, damit der VN-Sicherheitsrat den Risiken mehr Aufmerksamkeit widmet. Woraus speist sich dieses Engagement? Für eine Einordnung bedarf es eines genaueren Blicks auf den Verlauf der internationalen Klimaverhandlungen und den Umgang mit den Klimawandelfolgen im VN-Klimaregime.

Berücksichtigung von Klimafolgen in der UNFCCC

Das Ziel der VN-Klimarahmenkonvention ist laut Artikel 2, die Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, das eine gefährliche Störung des Klimasystems durch menschliche Aktivitäten verhindert.⁶⁴ Im Pariser Abkommen von 2015 wurde dieses Niveau mit Temperaturzielen als Grenze für den Anstieg der globalen Mitteltemperatur konkretisiert: weniger als 2 Grad und möglichst nicht mehr als 1,5 Grad Celsius. Die Aufheizung der Erdatmosphäre hat sich in den letzten Jahren beschleunigt; deutlich geworden ist dies vor allem an den Hitzerekordjahren, aber auch der Häufung anderer Extremwetter sowie der Schmelze des Arktiseises. Der präventive Ansatz der UNFCCC aus den 1990er Jahren, weitere Klimaveränderungen und damit verbundene Risiken zu verhindern, ist gescheitert. Viele Staaten haben dies antizipiert und

64 Susanne Dröge, »Das Abkommen von Paris – eine nachhaltige und effektive Klima-Ordnung?«, in: Hanns W. Maull (Hg.), *Auflösung oder Ablösung? Die internationale Ordnung im Umbruch*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017 (SWP-Studie 21/2017), S. 19–34, <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2017S21_mul_hg.pdf#page=19>.

darauf gedrungen, notwendige Anpassungen an Klimawandelfolgen zu verhandeln.⁶⁵ Parallel dazu wurde sukzessive der Umgang mit Klimawandelfolgen breiter im VN-System verankert (siehe Kasten 2, S. 26). Doch erst 2010 wurde bei der COP16 im mexikanischen Cancún der Verhandlungsstrang zu Verlusten und Schäden unter der UNFCCC begonnen. Bis dahin galt die Frage, ob der Klimawandel zu irreversiblen Veränderungen führen würde, als ein Thema für den Verhandlungsstrang über Anpassungsmaßnahmen. Seither wird vor allem über die Definition solcher Verluste und Schäden diskutiert.⁶⁶ 2013 entstand der Warsaw International Mechanism als ein gesondertes Forum für diese Gespräche. In das Pariser Abkommen wurden sowohl die Anpassung an den Klimawandel als auch der Umgang mit Verlusten und Schäden aufgenommen. Dieser Schritt war zwar überfällig, aber aus der Genese der UNFCCC heraus keine Selbstverständlichkeit. Denn im Vordergrund der Klimaverhandlungen stand lange Zeit das Ziel des Klimaschutzes.

Angesichts der Erwärmung von inzwischen rund einem Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau⁶⁷ drängen die SIDS und weitere vulnerable Entwicklungsländer in den Verhandlungen zum Pariser Abkommen darauf, man möge festlegen, dass Anstrengungen unternommen werden sollen, diesen Anstieg nicht nur auf 2 Grad, sondern auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen (Artikel 2[a], PA).⁶⁸ Denn schon

65 Ebd., S. 21.

66 Sönke Kreft/Koko Warner/Sven Harmeling/Erin Roberts, »Framing the Loss and Damage Debate: A Thought Starter by the Loss and Damage in Vulnerable Countries Initiative«, in: Oliver C. Ruppel/Christian Roschmann/Katharina Ruppel-Schlichting (Hg.), *Climate Change: International Law and Global Governance*, Bd. 2: Policy, Diplomacy and Governance in a Changing Environment, Baden-Baden 2013, S. 827–842, doi: 10.5771/9783845242774_827.

67 IPCC, *Global Warming of 1.5°C* [wie Fn. 59].

68 UNFCCC, *Paris Agreement* [wie Fn. 3].

bei durchschnittlich 1,5 Grad globaler Erwärmung wird das Territorium einzelner Länder bis Ende des Jahrhunderts aufgrund steigender Meeresspiegel schrumpfen oder die Qualität des Bodens – vor allem durch Versalzung – sinken; bei 2 Grad sind entsprechend gravierendere Folgen zu erwarten.⁶⁹

Die Vertragsparteien des Pariser Abkommens konnten das Anliegen der SIDS und weiterer Länder in Artikel 8 PA verankern, der auch amerikanische Zustimmung fand. Dabei stehen die USA und ölreiche Staaten wie Saudi-Arabien der Debatte um Verluste und Schäden sehr kritisch gegenüber, weil sie befürchten, für ihre vergangenen und künftigen Beiträge zum Klimawandel haftbar gemacht zu werden. Ihre Zustimmung war möglich, weil keine Haftungsfragen aufgeworfen werden, sondern Prozesse sowie Informationsaustausch im Vordergrund stehen. Eine Definition, was unter Verlusten und Schäden zu verstehen ist, liefert Artikel 8 nicht. Stattdessen hat er folgende Schwerpunkte: Es wird anerkannt, dass die Vermeidung von Verlusten und Schäden aus dem Klimawandel sowie die nachhaltige Entwicklung bedeutsam für die Risikominimierung sind (Artikel 8.1); der WIM soll von den Vertragsparteien weiter verhandelt werden (Artikel 8.2); das Verständnis von Verlusten und Schäden, Gegenmaßnahmen und gegenseitige Unterstützung sollen erweitert werden (Artikel 8.3). In Artikel 8.4 sind verschiedene Bereiche für weitere Kooperationen aufgelistet, bei denen Erkenntnisse, Maßnahmen und Unterstützung verbessert werden könnten, etwa mit Blick auf Frühwarnsysteme, Risikomanagement und die Bedeutung von *slow onset events* (langsame Ereignisse wie der Meeresspiegelanstieg) und Extremwetter für Verluste und Schäden sowie Verluste, die nicht ökonomisch messbar sind.

Klimafinanzierung und Haftungsfragen

Die G77-Entwicklungsländer forderten bei den Verhandlungen 2007 in Bali (COP13) mehr finanzielle und technische Hilfe, um mit den Klimafolgen umgehen zu können. Der dort beschlossene *Bali Action Plan* setzte Anpassung – neben Klimaschutz, technischer Hilfe und Finanzhilfen – als eine von vier Säulen für ein neues Klimaregime fest, das als Nachfolgeabkommen zum Kyoto-Protokoll verhandelt werden sollte. 2009 wurde bei der COP15 in Kopenhagen dann ein Gesamtvolumen von 100 Milliarden US-Dollar als

Größe in die Debatte eingebracht; diese Summe war demnach ab 2020 notwendig, um die Entwicklungsländer bei Klimaschutz und -anpassung zu unterstützen. Der Betrag wurde im Pariser Abkommen als Ziel bestätigt und soll bis 2025 in den Verhandlungen weiter erhöht werden,⁷⁰ wobei die Mittel aus privaten und staatlichen Quellen stammen sollen. Um die staatlichen Finanzierungshilfen zu verteilen und sie auch als Hebel für eine Beteiligung privater Investoren einzusetzen, wurde 2010 der Green Climate Fund (GCF) gegründet. Dessen Mittel sind sowohl für Klimaschutz als auch für Anpassungsmaßnahmen – etwa den Bau von Deichen oder neue landwirtschaftliche Anbaumethoden – vorgesehen. Die vulnerablen Staaten fordern aber, aus diesem Fonds auch Gelder für die von Verlusten und Schäden aus dem Klimawandel betroffenen Länder bereitzustellen. Verschiedene Fonds mit relativ geringem Volumen, beispielsweise der Anpassungsfonds, bestehen zwar ebenfalls weiter. Verluste und Schäden bilden bisher jedoch keine eigene Kategorie in den Klimafinzen. Bei den Verhandlungen 2019 brachten die betroffenen Entwicklungsländer erneut den Vorschlag ein, unter dem WIM eine neue Fazilität einzurichten, die zusätzliche Mittel bekommen würde. Nun soll sich eine neue Expertengruppe diesen Fragen widmen.⁷¹

Wie aus dem *Bali Action Plan* hervorgeht, gelten als besonders vulnerable Länder die SIDS, die Least Developed Countries und weitere afrikanische Staaten. Die G77 hat es aus Gründen politischer Empfindlichkeit aber nicht weiterverfolgt, unter der UNFCCC Kriterien für Bedürftigkeit und somit konkrete Länder aufzulisten, die unterstützt werden sollen – trotz des Bedarfs, der sich aufgrund von Verlusten und Schäden dafür ergibt.⁷² Die Zuordnung von Klimarisiken und deren Folgen zu bestimmten Verursachern bzw. zu deren Beitrag zum Klimawandel (*attribution*) ist nicht nur politisch schwierig, sondern auch juristisch und technisch. Ein rechtlicher Anspruch auf finanziellen Ausgleich muss verhandelt werden und als Teil eines Abkommens völkerrechtlich verankert sein. Auch braucht man Methoden, um Verluste und Schäden

⁷⁰ UNFCCC, *Paris Agreement* [wie Fn. 3], Decisions, No. 54.

⁷¹ Jocelyn Timperley, »Cop25: What Was Achieved and Where to Next?«, *Climate Home News*, 16.12.2019, <<https://www.climatechangenews.com/2019/12/16/cop25-achieved-next/>> (eingesehen am 14.1.2020).

⁷² Mizan Khan/Stacy-ann Robinson/Romain Weikmans/David Ciplet/J. Timmons Roberts, »Twenty-five Years of Adaptation Finance through a Climate Justice Lens«, in: *Climatic Change*, 17 (2019) 8, S. 17, Kap. 3.3.

⁶⁹ IPCC, *Global Warming of 1.5°C* [wie Fn. 59] S. 7, B. 2.

messen sowie vorhersagen zu können. Für viele Länder geht es auch um den Verlust von Identität und Kultur – Bereiche, die sich einer Messung und Quantifizierung entziehen.⁷³

Es gibt daher zurzeit nur einen Konsens darüber, dass die Verantwortung für die historischen Emissionen – also jene Treibhausgase, die sich bereits in der Atmosphäre angesammelt haben – bei den Industriestaaten liegt. Im Kyoto-Protokoll wurde dies anerkannt. Das Pariser Abkommen weist auch anderen Ländern eine Verantwortung zu, doch die Industriestaaten sollen weiterhin höhere Anstrengungen zum Klimaschutz erbringen als die Entwicklungsländer und Gelder zu deren Unterstützung bereitstellen. Auch fordert das Abkommen die aufstrebenden Schwellenländer auf, Beiträge zum Klimaschutz und zur Finanzierung der Klimapolitik armer Staaten zu leisten.

Dabei ist China inzwischen der größte Verursacher von Treibhausgasen, und zusammen mit weiteren Schwellenländern trägt es bereits wesentlich zu den globalen Emissionen bei. Die vulnerablen armen Länder als Teil der G77 wandten sich erstmals 2012 offen gegen Pekings Anliegen, weiterhin zu den Entwicklungsländern gezählt zu werden und somit auch keinen bindenden Beitrag zum Klimaschutz leisten zu müssen. Tatsächlich schien sich China von dieser Haltung wegzubewegen. In der Phase von 2014 bis 2016, also kurz vor und nach Annahme des Pariser Abkommens, gestand die chinesische Regierung zu, sich ein Emissionsziel zu setzen und zusammen mit den USA in den Green Climate Fund einzuzahlen, wenn auch auf freiwilliger Basis. Durch Washingtons Rückzug aus dem Pariser Abkommen jedoch hat sich der Streit um die Finanzhilfen für Entwicklungsländer in den Klimaverhandlungen wieder verschärft. China hat entgegen eigener Ankündigung nicht in den GCF eingezahlt. Die Lücke von 2 Milliarden US-Dollar, die der amerikanische Rückzug hinterließ, wurde bisher nicht von anderen OECD-Staaten geschlossen – Folge ist, dass die Klimafinanzmittel aus staatlichen Quellen nicht in der versprochenen Höhe bereitgestellt wurden.

Aufgrund dieser Entwicklungen ist es um ein Vielfaches schwieriger geworden, die Geberländer zusätzlich in die Pflicht zu nehmen, damit sie für Verluste und Schäden durch Klimafolgen einstehen. Die USA haben sich immer gegen entsprechende Haftungs-

⁷³ Zu Fragen der nicht ökonomisch messbaren Verluste ist (bei der COP25) ebenfalls eine neue Expertengruppe ins Leben gerufen worden. Vgl. Timperley, »Cop25« [wie Fn. 71].

Kasten 2: Mit klimapolitischen Fragen befasste VN-Institutionen

Über 40 Institutionen im System der Vereinten Nationen befassen sich direkt und indirekt mit Klimafragen. Graphik 1 veranschaulicht, welche davon gegenwärtig auf jeweiliger Ebene zuständig sind und wie sich ihre Anbindung an die Hauptorgane der VN gestaltet. Das VN-System hat sechs solcher Hauptorgane; vier von ihnen haben derzeit einen Bezug zur internationalen Klimapolitik.^a

Primär zuständig für die internationale Klimapolitik und die Zusammenführung der unterschiedlichen inhaltlichen Stränge ist die UNFCCC. Sie gehört zu den *Sekretariaten* der Vereinten Nationen. Unter dem Dach der VN-Generalversammlung sind *Programme und Fonds* an der Umsetzung klimapolitischer Ziele beteiligt – wie zum Beispiel das VN-Umweltprogramm (UNEP), das Entwicklungsprogramm (UNDP), das Programm für menschliche Siedlungen (VN-HABITAT) oder das Welternährungsprogramm. Beim Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) sind die *spezialisierten Organisationen* angesiedelt, etwa die Internationale Organisation für zivile Luftfahrt (ICAO), die an Regeln für eine Emissionsminderung im Luftverkehr arbeitet, die Weltbankgruppe, die verschiedene Klimafonds verwaltet und eigene Programme auflegt, ebenso die Weltorganisation für Meteorologie (WMO), die federführend an den globalen Sachstandsberichten des IPCC (»Weltklimarat«) mitwirkt. Der IPCC und weitere Nicht-VN-Organisationen stellen wissenschaftliche Grundlagen und entsprechende Informationen bereit.

Der Sicherheitsrat wird direkt über seine Nebenorgane und über die Sekretariate unterstützt, unter anderem von der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten des Generalsekretärs (DPPA), dem Büro der VN für die Verringerung des Katastrophenrisikos (UNDRR) und dem Amt für die Koordinierung humanitärer Hilfe (OCHA). Die DPPA ist seit 2018 mit der Aufgabe betraut, Informationen zu Klimarisiken bereitzustellen.

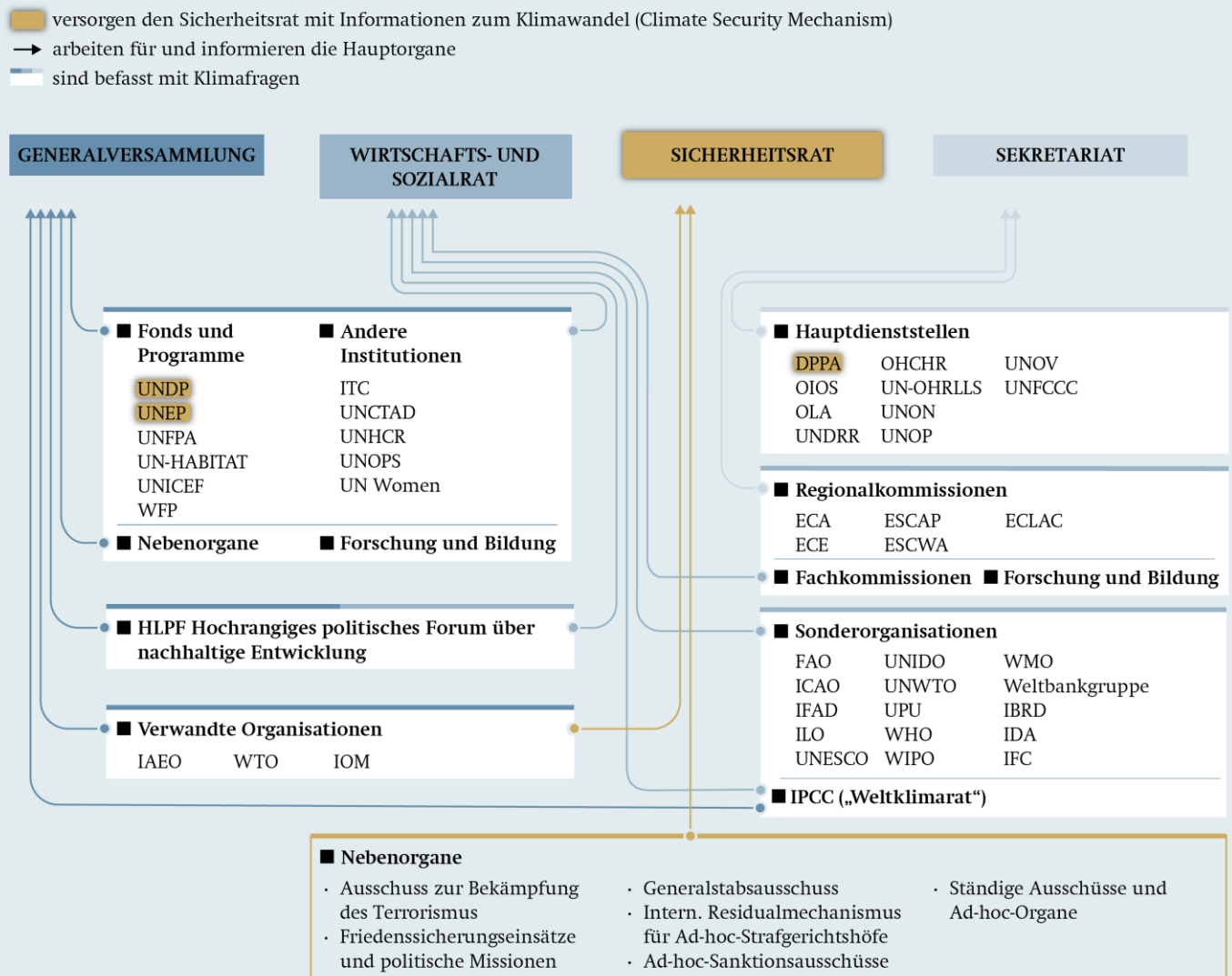
Zu den Nebenorganen, die der Sicherheitsrat regelmäßig bildet, gehören Ausschüsse, Friedenssicherungseinsätze sowie politische Missionen, Straftribunale und Kommissionen. Sie würden dann mit Klimafragen befasst, wenn der Sicherheitsrat beschließt, solche in Beschlüssen einzubinden, beispielsweise im Kampf gegen den Terrorismus, bei Friedenseinsätzen oder im Rahmen anderer Mandate.

^a Der Internationale Strafgerichtshof ist nicht aufgeführt, ebenso der Treuhänder der Vereinten Nationen. Vgl. die vollständige Übersicht über das VN-System unter <<https://www.un.org/depts/german/pdf/organigramm.pdf>>.

Graphik 1

Mit klimapolitischen Fragen befasste VN-Institutionen

Hauptorgane der Vereinten Nationen und ihnen zugeordnete Nebenorgane, Programme, Kommissionen und weitere Institutionen, die klimapolitische Vorhaben umsetzen (Stand 2020)



Abkürzungsverzeichnis

DPPA Hauptabteilung Politische Angelegenheiten des VN-Generalsekretärs

ECA Wirt.-kommission für Afrika

ECE Wirt.-kommission für EÜ

ECLAC Wirt.-kommission für Lateinamerika und die Karibik

ESCAP Wirt.- und Sozialkom. für Asien und den Pazifik

ESCWA Wirt.- und Sozialkommission für Westasien

FAO Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen

HLPF Hochrangiges politisches Forum über nachhaltige Entwicklung

IAEO Intern. Atomenergie-Orga.

IBRD Intern. Bank für Wiederaufbau und Entwicklung

ICAO Intern. Zivilluftfahrt-Orga.

IDA Intern. Entwicklungsorga.

IFAD Intern. Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung

IFC Intern. Finanz-Corporation

ILO Internationale Arbeitsorganisation

IOM Intern. Orga. für Migration

IPCC Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen

ITC Intern. Handelszentrum (UN/WTO)

OHCHR Amt des Hohen Kommissars der VN für Menschenrechte

OIOS Amt für interne Aufsichtsdienste

OLA Bereich Rechtsangelegenheiten

UNCTAD Handels- und Entwicklungskonferenz der VN

UNDP Entwicklungsprogr. der VN

UNDRR Büro der VN für die Ver-

ringerung des Katastrophenrisikos

UNEP Umweltprogramm der VN

UNESCO Orga. der VN für Erziehung, Wissenschaft und Kultur

UNFCCC Rahmenübereinkommen der VN über Klimaänderungen

UNFPA Bevölkerungsfonds der VN

UN-HABITAT Programm der VN für menschliche Siedlungen

UNHCR Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der VN

UNICEF Kinderhilfswerk der VN

UNIDO Organisation der VN für industrielle Entwicklung

UN-OHRLS Büro des Hohen Beauftragten für die am wenigsten entwickelten Länder, Binnenentwicklungsländer und kleinen Inselentwicklungsländer

UNON Büro der VN in Nairobi

UNOP Büro der VN für Partner-

schaften

UNOPS Büro der VN für Projektdienste

UNOV Büro der VN in Wien

UN Women Einheit der VN für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen

UNWTO Weltorga. für Tourismus

UPU Weltpostverein

WFP Welternährungsprogramm (UN/FAO)

WFP Welternährungsprogramm der VN

WHO Weltgesundheitsorga.

WIPO Weltorganisation für geistiges Eigentum

WMO Weltorganisation für Meteorologie

WTO Welthandelsorganisation

pflichten ausgesprochen. Sie befürchteten vor allem rechtlich einklagbare Kompensationsforderungen für Klimaschäden. China stellt sich zwar der Aufgabe des Klimaschutzes, will aber aus ökonomischen und geopolitischen Überlegungen weiterhin Teil der Gruppe der Entwicklungsländer bleiben. Indien orientiert sich an den beiden großen Kräften USA und China, weitere Schwellenländer verhalten sich ähnlich. Auch aufgrund dieser Lage hoffen viele vulnerablen Länder, dass eine Debatte über Klimafolgen und -risiken im Sicherheitsrat mehr Druck auf die USA, China und Russland erzeugen kann, die die größten CO₂-Emitenten der Welt sind und in der globalen Klimaschutzpolitik bremsen. Verbunden mit der Frage, wie präventive Politik hinsichtlich der Klimarisiken aussehen kann, wird so das Spektrum der internationalen Klimafolgende debatte um eine sicherheitspolitische Komponente erweitert.

Die Rolle des VN-Sicherheitsrats im Umgang mit Klimarisiken

Der VN-Sicherheitsrat kann mehrere Funktionen übernehmen, um einen Beitrag zur Weiterentwicklung des internationalen Klimaregimes zu leisten. Den Mitgliedern stehen juristische und technische Mittel zur Verfügung sowie die Arbeitsmethoden, mittels derer die Sitzungen und Beschlüsse des Sicherheitsrats mit Informationen unterfüttert und vorbereitet werden. Das Spektrum an möglichen Beschlüssen des Gremiums reicht theoretisch von der vollständigen Ablehnung, sich mit dem Klimawandel zu befassen, bis hin zur Ergreifung präventiver Maßnahmen zu dessen Bekämpfung.⁷⁴ Resolutionen sind das völkerrechtlich stärkste Instrument, das die VN bereithalten. Bevor aber dazu gegriffen wird, könnte sich der Sicherheitsrat – soweit ein geschlossenes Abstimmungsverhalten möglich ist – dafür aussprechen, die Risikoabschätzungen zu bündeln und die präventive VN-Politik zu stärken.

Durch Debatten über Klimarisiken kann der Sicherheitsrat erstens kurzfristig mehr *Aufmerksamkeit* für den klimapolitischen Handlungsdruck erzeugen. Zweitens können hier die Sicherheitsaspekte der Klimawandelfolgen stärker in den *Fokus* genommen werden, als das bei UNFCCC oder anderen VN-Institutionen der Fall ist, wo es keine sicherheitspolitische Schwerpunktsetzung gibt. Insofern können Risikoabschätzungen und -bewertungen im Sicherheitsrat jene in UNFCCC und weiteren VN-Institutionen ergänzen. Auch lässt sich längerfristig die Analysequalität von Untersuchungen über Klimawandelfolgen erhöhen, wenn relevante Informationen aus verschiedenen VN-Agenturen beim Sicherheitsrat zusammengeführt werden. Drittens ist das Gremium ein zusätzlicher *Ort*, der es ermöglicht, die Interessen einzelner

Staaten an einer internationalen klimapolitischen Kooperation auszuloten. Hier können Allianzen gebildet und vertieft werden, um Ergebnisse zu erzielen, die in die internationale klimapolitische Agenda einfließen.

Im Rahmen dieser einzelnen Funktionen muss gewährleistet sein, dass sich der Sicherheitsrat kontinuierlich mit Klimarisiken befasst; inwiefern das gelingt, hängt vom Engagement einzelner Mitglieder ab. Nicht zuletzt mit Blick auf die potentiellen Sicherheitsrisiken, die ein ungebremster Klimawandel hervorbringen könnte, wird aus Kreisen amerikanischer Thinktanks gefordert, den Sicherheitsrat zur Vorbereitung auf entsprechende Szenarien zu verpflichten.

Aufmerksamkeit erhöhen

Jede Debatte, die der VN-Sicherheitsrat dem Klimawandel widmet, hilft den Inselstaaten, anderen vulnerablen Staaten und ihren Partnern aus Schwellen- und Industrieländern, die Aufmerksamkeit für die Folgen des Klimawandels zu erhöhen. Dieses Anliegen wurde in den letzten Jahren vor allem von Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden, Schweden und Frankreich unterstützt.

In den offenen Debatten wird aber regelmäßig infrage gestellt, dass dem Sicherheitsrat hinsichtlich der Klimapolitik überhaupt eine legitime Rolle zukommt. Es geht darum, ob es den Vertragsparteien der UNFCCC, die alle auch VN-Mitgliedstaaten sind, berechtigt erscheint, dass der Sicherheitsrat sich mit den Folgen des Klimawandels befasst, den Umgang mit diesen Folgen in Resolutionen einbezieht und damit die Mitglieder im Sicherheitsrat zum Handeln bewegt, also zu Prävention von Klimarisiken und dem Umgang damit. Für einen effektiven Einfluss der

⁷⁴ Scott/Ku, »The UN Security Council and Global Action on Climate Change« [wie Fn. 19], S. 20f.

Sicherheitsratsbeschlüsse auf weitere VN-Mitgliedstaaten ist dies entscheidend.⁷⁵ Denn die Vorgaben des Gremiums werden letztlich durch einzelne Staaten umgesetzt und mit Ressourcen ausgestattet.⁷⁶ Was die Legitimität des Sicherheitsrats zusätzlich begrenzt, ist die ungleiche Machtverteilung zwischen seinen Mitgliedern aufgrund des Vetorechts der P5. Dieser Aspekt wird von vielen Staaten auch im Kontext der Klimadebatten kritisch gesehen.

Seit Antritt der Trump-Regierung sind die P5 in der Klimapolitik noch tiefer gespalten als zuvor.

Indien zum Beispiel betonte 2019 erneut, dass es fragwürdig sei, bindende Vereinbarungen (*climate law-making*) von der UNFCCC hin zum Sicherheitsrat zu verlagern, der nicht repräsentativ sei und Entscheidungen in geheimen Abstimmungen treffe.⁷⁷ Daher sind Indien und weitere Entwicklungsländer gegen eine Befassung des Sicherheitsrats mit dem Klimawandel. Sie befürchten militärische Interventionen unter dem Deckmantel der Stabilitätssicherung. Besonders kritisch reagierten etwa Bolivien und Ägypten.⁷⁸

Seit Antritt der Trump-Administration sind die P5 in der Klimapolitik noch tiefer gespalten als zuvor. Die amerikanische Regierung lehnt es generell ab, sich klimapolitisch zu engagieren, und beteiligt sich nicht mehr an der internationalen Kooperation auf diesem Feld, zum Beispiel in der G7, der G20 und dem Arktischen Rat.⁷⁹ Der Austritt der USA aus dem Pariser Abkommen wird zum 4. November 2020 rechtskräftig. In der Sicherheitsratsdebatte von Januar 2019 vermied es der US-Vertreter bei den Vereinten

Nationen, Jonathan Cohen, das Wort »Klima« zu verwenden, doch betonte er die Risiken, die Naturkatastrophen für die Sicherheitspolitik bedeuten könnten. Die Mitglieder des Sicherheitsrats und die VN-Agenturen sollten sich deshalb verstärkt darum bemühen, dass entsprechende Informationen zugänglich und Best Practices bei der Katastrophennachsorge geteilt würden.⁸⁰ Es ist schwer einzuschätzen, welche Rolle die USA spielen werden, sollte es im Sicherheitsrat weitere Vorstöße zum Klimawandel geben. Möglich ist, dass Washington sich enthält oder aber gegen neue Beschlüsse stimmt. Russland wendet sich schon seit Jahren gegen eine »Securitization« des Klimawandels, also die Befassung der Sicherheitspolitik mit diesem Thema. Nach Moskaus Auffassung ist es übertrieben und kontraproduktiv, den VN-Sicherheitsrat damit zu beschäftigen.⁸¹ China hingegen betonte zuletzt, dass dem Klimawandel mit internationaler Kooperation begegnet werden müsse, dass dafür die VN-Agenturen zuständig seien, dass nachhaltige Entwicklung friedensfördernd sei und die Industrieländer den Kampf gegen den Klimawandel anführen sollten.⁸²

Die ablehnende Haltung der USA zum Klimaregime hat indes dazu beigetragen, dass sich die Niederlande und Schweden 2017/2018 im Sicherheitsrat intensiv dem Thema Klimawandel widmeten. Dieses Engagement hat gezeigt, dass es gelingen kann, mit weiteren Sicherheitsratsdebatten die Aufmerksamkeit auf Klimarisiken und sicherheitspolitische Folgen zu lenken. Unwahrscheinlich ist aber, dass sich so das Verhalten der USA, Chinas und Russlands in den Verhandlungen der UNFCCC beeinflussen lässt. Ihre Haltung im Sicherheitsrat leiten sie aus Interessen ab, die entweder rein sicherheitspolitisch sind – dies gilt insbesondere für Russland – oder zusätzlich wirtschaftspolitisch, wie im Fall von China. Da im Sicherheitsrat neben den P5 nur 10 weitere Mitglieder sitzen,

75 Martin Binder/Monika Heupel, »Contested Legitimacy. The UN Security Council and Climate Change«, in: Scott/Ku (Hg.), *Climate Change and the UN Security Council* [wie Fn. 19], S. 186–208.

76 Ebd., S. 202.

77 United Nations, »Massive Displacement, Greater Competition for Scarce Resources Cited as Major Risks in Security Council Debate on Climate-Related Threats«, Press Release, 25.1.2019, <<https://www.un.org/press/en/2019/sc13677.doc.htm>> (eingesehen am 25.11.2019).

78 Binder/Heupel, »Contested Legitimacy« [wie Fn. 75], S. 198–202; United Nations, »Massive Displacement« [wie Fn. 77].

79 »Arktischer Rat: Abschlusserklärung scheitert an den USA«, *tagesschau.de*, 3.8.2019, <<https://www.tagesschau.de/ausland/arktischer-rat-101.html>> (eingesehen am 20.1.2020).

80 United States Mission to the United Nations, »Remarks at a UN Security Council Open Debate on the Impacts of Climate Related Disasters on International Peace and Security«, New York, 25.1.2019, <<https://usun.usmission.gov/remarks-at-a-un-security-council-open-debate-on-the-impacts-of-climate-related-disasters-on-international-peace-and-security/>> (eingesehen am 29.1.2019).

81 UNSC, *Security Council Meeting Record S/PV.8451*, United Nations, 25.1.2019, <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_8451.pdf> (eingesehen am 4.4.2019).

82 Ebd.

und nicht über 190 wie in der Generalversammlung oder dem ECOSOC, fehlt auch der Hebel der »großen Zahl«, um auf diese drei Staaten in dem Gremium einzuwirken. Denn sie müssen für ihre Positionen nicht um die Unterstützung anderer Staaten werben oder sich – wie Deutschland – einer Wahl für einen Sitz als nichtständiges Mitglied stellen. Hinzu kommt, dass auch Sicherheitsratsmitglieder, die der Debatte aufgeschlossen begegnen, skeptisch gegenüber dem Anspruch sind, dass der Sicherheitsrat einen Einfluss auf das Klimaregime nehmen kann.⁸³

Für das Gelingen einer »Aufmerksamkeitsstrategie« spricht aber, dass immer mehr Länder deutlich machen, ihre nationale Sicherheitslage auch von den Folgen des Klimawandels bedroht zu sehen. Zum Beispiel verweist der Sudan immer wieder auf die Gewaltausbrüche 2003 in Darfur; dort hatten Dürren den Konflikt zwischen Bevölkerungsgruppen verschärft, die von der Landwirtschaft abhängig waren. Indonesien forderte den Sicherheitsrat auf, die Kapazitäten der militärischen Operationen für »climate peace missions« zu erweitern. Ebenso verlangte das Land, klarer abzugrenzen, wann von Sicherheitsdimensionen der Klimawandelfolgen die Rede sein muss und wann nicht.⁸⁴

Fokussieren und informieren

Der VN-Sicherheitsrat könnte die konkreten sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels systematisch auswerten und eine tiefergehende Risikoanalyse dazu erstellen lassen. Auf diesem Wege ließe sich zunächst die Wissensbasis erweitern, auf der seine offenen Debatten und die Handlungsempfehlungen an ihn basieren.⁸⁵ Der Sicherheitsrat selbst greift nur auf Analysen zurück, die für seine Zwecke maßgeschneidert sind. Zuständig dafür ist die dem Generalsekretär unterstellte Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPPA).⁸⁶ In deren Aufgabenbereich fällt es etwa, wenn die Kausalitäten zwischen Klimawandelfolgen und einer bestimmten Sicherheitslage in den Blick genommen werden sollen oder wenn es

darum geht, Frühwarnsysteme aufzubauen, die den Sicherheitsrat direkt informieren. Die zusätzlichen Stellen bei DPPA, UNEP und UNDP, die 2018 von der schwedischen Regierung finanziert wurden, sollen es ermöglichen, dass Sicherheitsrisiken aufgearbeitet und Risiko-Abschätzungen getroffen werden. Belgien hat sich für ein Jahr mit einer weiteren Stelle an dieser Personalaufstockung beteiligt.⁸⁷ Auch sollen entsprechende Analysen stärker in die beauftragten Berichte einfließen, wie sie der Generalsekretär bekommt. Da auf operativer Ebene der VN-Missionen präventive Ansätze und Managementstrategien für klimabedingte Risiken verbessert werden sollen, fordert die Leiterin der DPPA die VN-Mitgliedstaaten und weitere Stakeholder auf, Praxisbeispiele auszuwerten und so gewonnene Informationen beizusteuern.⁸⁸

Auf diese Weise kann der Sicherheitsrat durchaus eine stärkere Bedeutung für das globale Klimaregime erlangen. Mit dem Fokus auf Risikoabschätzung und -abwendung wäre es möglich, seine Rolle nicht allein an sanktionierenden Instrumenten (wie etwa Handelssanktionen, die terroristische Gruppen treffen sollen) festzumachen, welche bisher gar nicht legitimierbar wären. Obwohl das Gremium zunehmend Dokumente angenommen hat, die den Klimawandel aufgreifen, wurde nicht genauer auf Sicherheitsrisiken eingegangen, weil es an Nachweisen für direkte Zusammenhänge fehlte. Der Klimawandel wird in Resolutionen und anderen Dokumenten allgemein als ein Faktor benannt (»Mainstreaming«), der vorhandene Krisen verstärken kann. In der 2017 verabschiedeten Tschadsee-Resolution 2349 wird erstmals festgestellt, dass es aufgrund des Klimawandels einen Bedarf an Risikobewertungen und Risikomanagement-Strategien gebe.⁸⁹ Konkreter ist die Darfur-Resolution 2429 (2018). Hier wird anerkannt, dass die negativen

⁸⁷ Die Bundesregierung hat am Horn von Afrika ein Pilotprojekt begonnen, bei dem zusammen mit den VN die Sicherheitsrisiken des Klimawandels untersucht werden sollen. Im somalischen Mogadischu finanziert sie die Stelle eines VN-Experten für Umwelt und Sicherheit. Vgl. Auswärtiges Amt, »Bericht des Auswärtigen Amtes zur Klima-Außenpolitik«, Dezember 2019, <<https://www.auswaertigesamt.de/blob/2295884/ce7a2b35b139dcfec5e74facb68916e6/200124-klimabericht-dl-data.pdf>> (eingesehen am 18.2.2020).

⁸⁸ Vgl. Abschnitt »Prognosen und der »Laterneneffekt«, S. 19ff.

⁸⁹ UNSC, *Resolution 2349 (2017)*. Adopted by the Security Council at its 7911th meeting, on 31 March 2017, New York 2017, <<https://digitallibrary.un.org/record/863830>> (eingesehen am 7.2.2019).

⁸³ Shirley V. Scott, »The Attitude of the P5 towards a Climate Change Role for the Council«, in: Scott/Ku (Hg.), *Climate Change and the UN Security Council* [wie Fn. 19], S. 209–228 (212f).

⁸⁴ United Nations, »Massive Displacement« [wie Fn. 77].

⁸⁵ Vgl. Abschnitt »Prognosen und der »Laterneneffekt«, S. 19ff.

⁸⁶ Siehe Graphik 1, S. 27.

Folgen des Klimawandels, ökologische Veränderungen sowie Naturkatastrophen – neben weiteren Faktoren – die Situation in Darfur beeinflussen. VN und sudanesischer Regierung werden aufgefordert, diese Implikationen bei ihren Hilfsprogrammen für die Region zu berücksichtigen.⁹⁰

Solche Konkretisierungen eröffnen die Möglichkeit, über VN-Einsätze in Krisengebieten Maßnahmen voranzubringen, die die Klimarisiken eindämmen könnten. Werden Mandate in diese Richtung ausgeweitet, sind auch schärfere Schritte vorstellbar. Würde der Sicherheitsrat einzelne Risiken des Klimawandels zum Beispiel mit terroristischen Aktivitäten in Zusammenhang bringen – wie trotz umstrittener Evidenzlage im Fall der Organisierten Kriminalität geschehen –,⁹¹ wären theoretisch auch Sanktionen gegen einzelne Akteure denkbar. Dies stünde aber immer unter dem Vorbehalt des »do no harm«, würde also in Abwägung der negativen Folgen für die von den Maßnahmen betroffene Bevölkerung geschehen. Eine solche Ausweitung der Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats ist unwahrscheinlich, solange der direkte Nexus zwischen Klimarisiken und konkreten Gefährdungen für die menschliche Sicherheit, die unter das Mandat des Gremiums fallen, nicht feststellbar ist.

Ein weiterer Ort des Interessenausgleichs

Bisher stieß das Anliegen der Small Island Developing States, den Sicherheitsrat als ihren Ort für die Klimafolgedebatte zu nutzen, auf sehr geteilte Resonanz. Wie die Kontinuität der Debatten in den letzten Jahren zeigt, konnten einzelne nichtständige Mitglieder erreichen, dass das Thema Klimawandel und auch die Verbesserung der Informationen für den Sicherheitsrat auf der Agenda geblieben sind. Eine Garantie für die fortgesetzte Debatte und eine aktive Rolle des Sicherheitsrats gibt es allerdings nicht. Dies kann

⁹⁰ UNSC, Resolution 2429 (2018). Adopted by the Security Council at its 8311th Meeting, on 13 July 2018, New York 2018, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2429.pdf> (eingesehen am 7.2.2019).

⁹¹ Judith Vorrath, *Organisierte Kriminalität auf der Agenda des VN-Sicherheitsrats. Das Vorgehen gegen Menschenhandel zeigt Chancen und Herausforderungen auf*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2018 (SWP-Aktuell 48/2018), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/organisierte-kriminalitaet-auf-der-agenda-des-vn-sicherheitsrats/>>.

nur gelingen, wenn die wechselnden nichtständigen Mitglieder (neben Frankreich und Großbritannien) den Willen und die Ressourcen dazu aufbringen. Wie wichtig dieser Faktor ist, hat das Engagement der schwedischen zusammen mit der niederländischen Regierung 2017 und 2018 gezeigt. Sie arbeiteten Hand in Hand, um die Sicherheitsratsmitglieder für eine Zustimmung zu den Tschadsee- und Somalia-Resolutionen zu gewinnen. Mit der Planetary Security Initiative konnten erstmals politische Entscheider mit nichtstaatlichen Akteuren aus den relevanten Politikfeldern in einen Austausch treten. Die Dominikanische Republik konnte sich 2019 vor allem mit deutscher Unterstützung dem Thema zuwenden, aus eigenen Ressourcen allein hätte sie dies nicht vermocht.

Um den VN-Sicherheitsrat als Ort für diese Debatten zu erhalten, bedarf es also eines diplomatischen Aufwands, den die jeweils unterstützenden Länder auch längerfristig betreiben müssen. Dazu gehören die Übergabe des Themas an nachfolgende nichtständige Mitglieder sowie finanzielle und personelle Ressourcen, aber auch ein Engagement in allen weiteren Foren der Klimadebatten. Hierzu zählen neben der UNFCCC die G7, die G20 sowie bilaterale Gipfel.

Kipp-Punkte und solares Strahlungsmanagement

Einige Experten stellen die Frage, ob der Sicherheitsrat aus Gründen der Vorsorge gar nicht anders kann, als sich mit Risiken des Klimawandels zu befassen.⁹² Denn bei einem ungebremsten Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur wachsen Risiken, die massiven Einfluss auf die internationale Sicherheit haben könnten. Dazu gehören die sogenannten Kipp-Punkte im Erdsystem⁹³ und dadurch ausgelöste Dominoeffekte, beispielsweise die Wirkung auf die Wasserversorgung, wenn Gletscher verschwinden, oder das Versiegen des Golfstroms, wenn das Arktiseis abschmilzt, oder das Auftauen der Permafrostböden, das Infrastrukturen zerstört und zu Methangas-Ausbrüchen führt. Aktuelle Forschungsergebnisse zeigen, dass diese Effekte nicht erst bei globalen Temperaturerhöhungen von mehr als 5 Grad Celsius sehr viel wahrscheinlicher werden, sondern Kipp-

⁹² Scott/Ku, »The UN Security Council and Global Action on Climate Change« [wie Fn. 19], S. 16.

⁹³ Vgl. Abschnitt »Prognosen und der ›Laterneneffekt‹«, S. 19ff.

Punkte bereits bei einem Anstieg zwischen 1 und 2 Grad eintreten können.⁹⁴ Die Folgen für das Erdsystem wären massiv, und die sozioökonomischen Implikationen hätten sicherheitspolitische Relevanz, da Versorgungsengpässe, Naturkatastrophen und Flüchtlingsströme zu erwarten wären.⁹⁵ Allerdings würde der Sicherheitsrat beim Eintreten einer solchen Krisenlage keine präventive, sondern eine reaktive Rolle haben. Daher leiten amerikanische Thinktanks für die nationale Sicherheitspolitik eine Verantwortung zur Vorsorge ab (*responsibility to prepare*) – ein Konzept, das auch in die Debatten des Sicherheitsrats eingebracht wurde.⁹⁶ Dass es dort bisher kaum Resonanz fand, liegt vor allem am fehlenden Interesse der US-Regierung, sich klimapolitisch zu engagieren.

Solares Strahlungsmanagement durch Eingriffe in die Stratosphäre könnte zum Thema für den Sicherheitsrat werden.

Ein Umdenken Washingtons ist allerdings nicht auszuschließen, wenn es darum geht, Extremwetter-Ereignisse in den USA zu verhindern. Zu diesem Zweck könnte die Trump-Regierung ein solares Strahlungsmanagement ins Auge fassen. Dabei handelt es sich um gezielte Eingriffe in den Strahlungshaushalt der Erde, die der Erwärmung entgegenwirken sollen.⁹⁷ Über diese Technik wird intensiv und kon-

trovers diskutiert. Allerdings fehlt es noch an den notwendigen Erkenntnissen, ob die gewünschten Effekte überhaupt eintreten würden und sich kontrollieren ließen. Die Harvard University will 2020 in einem ersten Feldversuch Aerosole in die Stratosphäre einbringen, die Sonnenlicht reflektieren.⁹⁸ Sollte ein solares Strahlungsmanagement umfassend angewandt werden, dürfte dies Staaten unter Druck setzen, die sich nicht daran beteiligen wollen oder sich klar dagegen positionieren. Wenn in die Stratosphäre eingegriffen wird, lassen sich die Folgen nicht auf einzelne Territorien beschränken. Einzelne Länder könnten daher ohne eigenes Zutun auch in negativer Weise betroffen sein. Mit Blick auf die potentiellen Konflikte gibt es Überlegungen, das Thema an den Sicherheitsrat heranzutragen. Er könnte intervenieren, um die Anwendung der Technik durch Dritte zu verhindern, oder beschließen, dass seine Mitglieder darauf verzichten. Da allerdings die USA zu den P5 gehören und einem solchen Beschluss zustimmen müssten, ist Letzteres unwahrscheinlich.⁹⁹

⁹⁴ Steffen u.a., »Trajectories of the Earth System in the Anthropocene« [wie Fn. 47]; Timothy M. Lenton/Johan Rockström/Owen Gaffney/Stefan Rahmstorf/Katherine Richardson/Will Steffen/Hans Joachim Schellnhuber, »Climate Tipping Points – Too Risky to Bet Against«, in: *Nature*, 575 (2019) 7784, S. 592 – 595.

⁹⁵ Steffen u.a., »Trajectories of the Earth System in the Anthropocene« [wie Fn. 47], S. 5.

⁹⁶ *A Responsibility to Prepare. Strengthening National and Homeland Security in the Face of a Changing Climate* (Roadmap and Recommendations for the U.S. Government), Washington, D.C.: The Center for Climate and Security/Elliot School of International Affairs – George Washington University, 26.2.2018.

⁹⁷ Manipulationen des Wettersystems haben in den USA bereits in den 1940er Jahren aus militärstrategischen Überlegungen stattgefunden. In China wurde wiederholt versucht, Niederschläge über von Dürre betroffenen Gebieten auszulösen. Vgl. Susanne Dröge, »Geoengineering auf dem Vormarsch – Klimafolgenabwehr durch die USA und China«, in: Barbara Lippert/Volker Perthes (Hg.), *Ungeplant ist der Normalfall. Zehn Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Novem-

ber 2011 (SWP-Studie 32/2011), S. 15 – 18, <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S32_lpt_prt_ks.pdf#page=15>.

⁹⁸ Oliver Geden/Susanne Dröge, *Vorausschauende Governance für Solares Strahlungsmanagement. Herausforderungen und Handlungsoptionen für die internationale Klimapolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2019 (SWP-Aktuell 36/2019), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/voraus-schauende-governance-fuer-solares-strahlungsmanagement/>>.

⁹⁹ Harvard Project on Climate Agreements, *Governance of the Deployment of Solar Geoengineering*, Harvard Kennedy School, Cambridge, Mass., November 2019, S. 34, <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/harvard_project_sg_governance-briefs_volume_feb_2019.pdf> (eingesehen am 20.2.2020).

Ausblick: Mehr Klima im Sicherheitsrat?

Im Rahmen ihres nichtständigen Sitzes im Sicherheitsrat 2019/2020 will die Bundesregierung die Glaubwürdigkeit des VN-Klimaregimes und der Prozesse zur Umsetzung des Pariser Abkommens insgesamt stärken und dazu auch die Debatten des Gremiums nutzen. Sie hatte den SIDS bereits in der Bewerbungsphase für den Sitz zugesagt, eine offene Debatte und – soweit möglich – weitere Beschlüsse des Sicherheitsrats anzustreben. Diese Ankündigung ist allerdings mit Risiken verbunden, da es die Großmächte USA und China in der Klimapolitik an internationaler Führung fehlen lassen und die Legitimität des Sicherheitsrats in Klimafragen bezweifelt wird.

Deutschland übernimmt 2020 den Staffelstab für die Sicherheitsratsdebatte über Klimawandelfolgen von der Dominikanischen Republik, die im Januar 2019 einen solchen Austausch geleitet hatte. Erfolgversprechend ist, dass die Bundesregierung Erkenntnisse rund um die kausalen Zusammenhänge zwischen Klimawandel und Konflikten hervorheben und die Funktion von Frühwarnsystemen darlegen möchte. Außenpolitisch geht es darum, die Kooperation in der internationalen Klimapolitik vehement voranzutreiben und damit die Umsetzung des Pariser Abkommens zu fördern. Im vierten Jahr nach Amtsübernahme der Trump-Administration steigt die Gefahr, dass die Unterstützung der Kernanliegen des multilateralen Prozesses – vor allem mehr Ambitionen beim Klimaschutz auf nationaler Ebene – weiter bröckelt. Die für Juli 2020 geplante Sicherheitsratsdebatte dürfte also dazu beitragen, erneut Aufmerksamkeit auf die Risiken des Nichthandelns zu lenken.

Die Bundesregierung ist 2020 zudem in der Position, die EU als Akteur zu unterstützen, die unter der neuen Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen damit begonnen hat, einen »Green Deal« auszuformulieren. Dazu gehört auch die Erhöhung des europäi-

schen Klimaschutzziels.¹⁰⁰ Bei den Klimaverhandlungen in Glasgow (COP26) sollen neue nationale Klimaziele und langfristige Pläne der Vertragsparteien vorliegen. Deutschland hat im zweiten Halbjahr die EU-Ratspräsidentschaft inne; damit kann es sowohl EU-interne Fortschritte in der Klimapolitik befördern als auch die Vorbereitung der COP26 in Großbritannien unterstützen.

Bei den Verhandlungen wird es auch darum gehen, den Umgang mit Verlusten und Schäden aus dem Klimawandel nicht erneut infrage zu stellen. Vielmehr gilt es, mit Hilfe der nun eingerichteten Expertengruppen die Anliegen der vulnerablen Staaten zu stärken, zum Beispiel durch bessere Informationen über mögliche Negativfolgen und den Umgang damit. Vieles hängt hier an der Entwicklung von Finanzausgaben und deren Verortung im Klimaregime. In diesem Kontext kann die Sicherheitsratsdebatte im Juli 2020 betonen, dass der Entwicklungszusammenarbeit und der Katastrophenvorsorge eine präventive Rolle zukommt. So würden die zögerlichen Staats- und Regierungschefs noch einmal in die Pflicht genommen.

Die Chancen, dass eine weitere Sicherheitsratsdebatte auch Ergebnisse liefert, hängen vor allem an der politischen Situation in den USA (wo im November 2020 Präsidentschaftswahlen stattfinden) und an der Haltung Chinas und Russlands zu einem etwaigen konkreten Vorschlag. Beschlüsse des Sicherheitsrats, insbesondere eine mögliche neue Resolution über die Risiken des Klimawandels, müssen sorgfältig vorbereitet und auf einen gemeinsamen Nenner abgeklopft werden. Es gilt dabei, eine Enthaltung – statt eines Nein-Votums – der drei genannten Mächte zu erreichen. Immerhin gibt es Anzeichen, dass die USA

¹⁰⁰ Europäische Kommission, *Ein europäischer Grüner Deal. Erster klimaneutraler Kontinent werden*, <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de> (eingesehen am 20.2.2020).

bereit sind, über den Umgang mit den Folgen von Naturkatastrophen zu sprechen. Die Suche nach gemeinsamen konkreten Anliegen könnte dazu beitragen, dass die Spannungen zwischen den großen Verschmutzerstaaten (allein China, die USA und Russland waren 2017 für 56,5 Prozent der globalen CO₂-Emissionen verantwortlich)¹⁰¹ und den von Klimawandelfolgen betroffenen Entwicklungsländern nicht weiter zunehmen.

Kommt der Klimaschutz weiterhin nur schleppend voran, dürften Forderungen nach Kompensation noch lauter werden.

Die Bundesregierung sollte also ihre Vermittlerrolle ausbauen. In Zeiten des geschwächten Multilateralismus kann sie dazu ihren Status als verlässlicher Partner in der G7 und der G20 nutzen – gerade weil mit den USA (aktueller G7-Vorsitz) und Saudi-Arabien (G20-Vorsitz) eine Zusammenarbeit in der Klimapolitik kaum zu erwarten ist, aber andere große Wirtschaftsmächte wie China, Indien, Brasilien und Australien bei der Stange gehalten werden müssen. Auch mit Hilfe der deutschen und europäischen Entwicklungspolitik können präventive Ansätze vorangebracht werden, um Klimawandelrisiken zu mindern. In sicherheitspolitischen Foren wie der Münchner Sicherheitskonferenz und in bilateralen Treffen lassen sich die Zusammenhänge zwischen Klimawandel und sicherheitspolitischen Risiken weiter zur Debatte stellen und erläutern; so kann für präventive Ansätze geworben werden.¹⁰² Diesem Ziel dienen ebenso die Vorbereitungen für die Sicherheitsratsdebatte mit Hilfe der sogenannten Freundesgruppe für Klima und Sicherheit (*Group of Friends*), die Deutschland zusammen mit dem pazifischen Insel-

staat Nauru 2018 eingerichtet hat.¹⁰³ Sie ist zusammen mit den Arria-Treffen¹⁰⁴ ein wichtiges diplomatisches Mittel, um die Debatte in New York weiterzuentwickeln und auch kritische VN-Mitglieder auf informellem Weg einzubeziehen.

Mit Blick auf die längerfristige Rolle des Sicherheitsrats für das internationale Klimaregime ist die deutsche und europäische Klimadiplomatie bisher nicht ausreichend aufgestellt. Ziel sollte sein, dauerhaft eine sinnvolle Bearbeitung der sicherheitspolitisch relevanten Punkte der internationalen Klima-Agenda voranzubringen – auch in Zeiten, in denen Deutschland keinen Sitz im Sicherheitsrat hat, aber andere Partnerländer dort unterstützen will. Die Klimadiplomatie steht bereits vor einem Konsistenzproblem. Für die SIDS und andere anfällige arme Länder sind die VN-Prozesse eng miteinander verflochten. Je weniger Deutschland und die EU bei der Umsetzung des Pariser Abkommens vorankommen, desto vehementer werden Entwicklungsländer und zivilgesellschaftliche Akteure fordern, dass sie für ihre Verluste und Schäden kompensiert werden und der Sicherheitsrat sein Engagement gegen negative Folgen des Klimawandels erhöht. Das deutsche Bekenntnis zur internationalen Klimapolitik muss daher mit glaubwürdigen und auf Dauer angelegten Klimaschutzbemühungen einhergehen. Die Stärkung der langfristigen EU-Agenda (Green Deal, Treibhausgas-Neutralität bis 2050) ist ein wichtiger Teil davon.

Deutschland kann das erforderliche politische Gewicht für diese Agenda nicht allein auf die Waage bringen. In der Generalversammlung mag es durchaus gelingen, eine große Zahl von Staaten zu mobilisieren, die zunehmend von Schäden und Verlusten durch den Klimawandel betroffen sind – dies allein reicht aber nicht aus, um die drei großen Vetomächte

101 Iman Ghosh, »All of the World's Carbon Emissions in One Giant Chart. Data Based on the Global Carbon Project«, *Visual Capitalist*, 31.5.2019, <<https://www.visualcapitalist.com/all-the-worlds-carbon-emissions-in-one-chart/>> (eingesehen am 22.8.2019).

102 In der G7 hat die Bundesregierung 2015 maßgeblich daran mitgewirkt, dass der Bericht »A New Climate for Peace« von den Außenministern der Gruppe vorgelegt werden konnte. Vgl. Lukas Rüttinger u.a., *A New Climate for Peace. Taking Action on Climate and Fragility Risks*, adelphi/International Alert/Woodrow Wilson International Center for Scholars/European Union Institute for Security Studies, 2015, <<https://www.newclimateforpeace.org/#report-top>> (eingesehen am 3.8.2018).

103 »Vereinte Nationen: Deutschland gründet Freundesgruppe ›Klima und Sicherheit«, Auswärtiges Amt, 8.8.2018, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/klima/freundesgruppe-klima-und-sicherheit/2125194>> (eingesehen am 27.2.2019).

104 Treffen im Arria-Format sind keine formalen Sitzungen des Sicherheitsrats. Sie werden auf Initiative eines oder mehrerer Sicherheitsratsmitglieder anberaumt und dienen dazu, die Meinungen von Einzelpersonen, Organisationen und Institutionen zu Angelegenheiten zu hören, die in die Zuständigkeit des Sicherheitsrats fallen. Vgl. Security Council Report, *Arria-Formula Meetings. UN Security Council Working Methods*, 17.10.2019, <<https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php>> (eingesehen am 20.1.2020).

USA, Russland und China zu überzeugen. Daher müsste zusammen mit weiteren Partnerländern innerhalb und außerhalb der EU eine längerfristige Agenda ausgearbeitet werden, die den VN-Sicherheitsrat als einen Ort für den Austausch über Klimarisiken und relevante sicherheitspolitische Folgen ins Visier nimmt. Konkret sollten Staaten für jede Periode nicht-ständiger Mitgliedschaft dafür gewonnen werden, die Klima-Sicherheits-Debatte fortzusetzen. Deshalb sollte sich die Bundesregierung auch darum bemühen, die Ressourcen zur Bereitstellung der erforderlichen Informationen für dieses Gremium längerfristig zu sichern. Das bedeutet, die VN-Agenturen auf Arbeitsebene so aufzustellen, dass sie den Sicherheitsrat mit Prognosen und Frühwarnmöglichkeiten über direkte Auswirkungen des Klimawandels auf konkrete Konfliktkonstellationen versorgen können. Eine solche Agenda würde ganz besonders dringlich werden, falls die heutige US-Regierung weitere vier Jahre im Amt bleiben sollte – dann wäre zu erwarten, dass auch weitere große Wirtschaftsmächte die Klimapolitik zunehmend vernachlässigen werden.

Literaturhinweise

Oliver Geden/Susanne Dröge

Vorausschauende Governance für Solares Strahlungsmanagement. Herausforderungen und Handlungsoptionen für die internationale Klimapolitik
SWP-Aktuell 36/2019, Juli 2019

Susanne Dröge

Klimawandel als Sicherheitsproblem. Prioritäten für Deutschlands Sicherheitsratssitz 2019–2020
SWP-Aktuell 49/2018, September 2018

Susanne Dröge

Das Abkommen von Paris – eine nachhaltige und effektive Klima-Ordnung?
in: Hanns Maull (Hg.), *Auflösung oder Ablösung? Die internationale Ordnung im Umbruch*, SWP-Studie 21/2017, Dezember 2017, S. 19–34

Susanne Dröge

Das Pariser Abkommen 2015: Weichenstellung für das Klimaregime
SWP-Studie 19/2015, November 2015

Abkürzungen

AOSIS	Alliance of Small Island States
CNA	Center for Naval Analysis
COP	Conference of the Parties
DPPA	Department of Political and Peacebuilding Affairs
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
G7	Gruppe der Sieben
G20	Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
G77	Gruppe der 77
GCF	Green Climate Fund
ICAO	International Civil Aviation Organization
IISD	International Institute for Sustainable Development
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
NDC	Nationally Determined Contribution
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
P5	Permanent Five
PA	Pariser Abkommen
PSI	Planetary Security Initiative
SIDS	Small Island Developing States
UNCSD	United Nations Conference on Sustainable Development
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNDRR	United Nations Office for Disaster Risk Reduction
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNGA	United Nations General Assembly
UNSC	United Nations Security Council
USAID	The United States Agency for International Development
VN	Vereinte Nationen
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WIM	Warsaw International Mechanism on Loss and Damage Associated with Climate Change Impacts
WMO	World Meteorological Organization
WTO	World Trade Organization

