

Dröge, Susanne

Research Report

Klimawandel als Sicherheitsproblem: Prioritäten für Deutschlands Sicherheitsratssitz 2019-2020

SWP-Aktuell, No. 49/2018

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Dröge, Susanne (2018) : Klimawandel als Sicherheitsproblem: Prioritäten für Deutschlands Sicherheitsratssitz 2019-2020, SWP-Aktuell, No. 49/2018, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255555>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Aktuell

NR. 49 SEPTEMBER 2018

Klimawandel als Sicherheitsproblem

Prioritäten für Deutschlands Sicherheitsratssitz 2019–2020

Susanne Dröge

Deutschland wird 2019 und 2020 einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) innehaben. Im Zuge der Bewerbung hat die Bundesregierung erklärt, sich erneut mit sicherheitspolitisch relevanten Folgen des Klimawandels befassen zu wollen. Das Interesse der Sicherheitsratsmitglieder an diesem Thema ist jedoch sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die Fortsetzung der zuletzt von Schweden im Juli 2018 initiierten Debatte stellt Deutschland vor drei Herausforderungen. Zunächst muss daraus ein Mehrwert für alle Beteiligten resultieren, sei es für die vom Klimawandel besonders gefährdeten Entwicklungsländer oder die fünf ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat. Weiterhin müssen die Ambitionen der Bundesregierung mit den diplomatischen Ressourcen in Einklang gebracht werden. Ein wichtiges Pfund ist die Glaubwürdigkeit Deutschlands als klimapolitischer Vorreiter, ebenso das Engagement auf höchster politischer Ebene. Schließlich gilt es, in der Debatte zu nichttraditionellen Sicherheitsfragen die Erwartungen an mögliche Fortschritte zu steuern. Bei den diplomatischen Bemühungen während Deutschlands Sitz im Sicherheitsrat sollte daher dargelegt werden, was durch dieses Gremium tatsächlich erreicht werden kann. In jedem Fall sollte Deutschland sich dafür stark machen, dass vom Klimawandel beeinträchtigte Länder besseren Zugang zu Daten und Informationen erhalten. Auch sollte es die Verbindungen zwischen Foren in und außerhalb der VN intensivieren, die sich mit Klimarisiken und präventiven Maßnahmen beschäftigen.

Während seines Engagements im VN-Sicherheitsrat (VNSR) 2019 und 2020 möchte Deutschland sich ausdrücklich auch mit sicherheitspolitisch relevanten Folgen des Klimawandels auseinandersetzen. Dabei gilt es, zwei wichtige Entwicklungen zu berücksichtigen. Erstens hat die Forschung der letzten Jahre mehr Wissen über die Auswirkungen des Klimawandels auf die natürliche Umwelt und auf die Bevölkerung in mehreren Weltregionen hervorgebracht

sowie für bessere Datenverfügbarkeit gesorgt. So liegen mehr und detailliertere Fallstudien und datenbasierte Auswertungen vor. Diese werden regelmäßig vom Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) zusammengestellt. Daher können politische Vorschläge inzwischen auf fundiertere Informationen über spezifische klimabedingte Sicherheitsrisiken zurückgreifen als noch vor zehn Jahren.



Zweitens hat die politische Aufmerksamkeit für Sicherheitsrisiken infolge des Klimawandels stetig zugenommen. Den Auftakt bildeten 2006 eine Initiative Großbritanniens und 2007 eine erste Debatte im VNSR. Im Jahr 2011 leitete Deutschland dann während seines damaligen nichtständigen Sitzes eine Diskussion über klimabedingte Sicherheitsrisiken, die in eine Erklärung (presidential statement) des VNSR mündete. Darin wird unterstrichen, dass die negativen Auswirkungen des Klimawandels auf lange Sicht einzelne schon bestehende Bedrohungen für Frieden und Sicherheit verschärfen können. Eine weitere Debatte folgte 2013 während eines Treffens der Mitglieder des VNSR im Arria-Format, bei dem die Notwendigkeit rascher präventiver Maßnahmen hervorgehoben wurde. Arria-Treffen werden auf Initiative eines Mitglieds des VNSR einberufen, gehören aber nicht zum offiziellen Teil der Beratungen des Sicherheitsrats. Sie ermöglichen einen offenen und vertraulichen Austausch.

Die G7-Außenminister haben 2013 eine Arbeitsgruppe »Klimawandel und Fragilität« eingesetzt. Im Rahmen der deutschen G7-Präsidentschaft 2015 wurden sowohl ein Bericht in Auftrag gegeben als auch eine Plattform ins Leben gerufen, die sich mit den Auswirkungen bestimmter Klimawandelrisiken befassen. Dazu zählen unter anderem lokaler Ressourcenwettbewerb, Existenzbedrohung und Migration, Extremwetter und grenzüberschreitende Wasserkonflikte. Im Jahr 2017 nahmen die Niederlande und daraufhin 2018 Schweden den Staffelstab im VNSR auf und initiierten weitere Debatten über den Klimawandel und seine sicherheitspolitisch relevanten Risiken.

Parallel dazu wurden Forderungen nach einer Reform der VN-Strukturen lauter, welche es ermöglichen, die politischen Entscheidungsträger auch zu nichttraditionellen Sicherheitsrisiken zu beraten.

Klimapolitik im VN-System – Rahmenkonvention und Sicherheitsrat

Das ab 2020 geltende Pariser Abkommen schafft ein internationales Klimaregime mit Regeln zum Klimaschutz, zur Anpassung an den Klimawandel, zu irreversiblen Verlusten und Schäden sowie zur finanziellen Unterstützung, zum Aufbau von Kapazitäten und zum Technologietransfer. Es hat viele Jahre gedauert, ein so umfassendes Regelwerk zu verabschieden. Die Verhandlungen unter der VN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) starteten 1994 mit dem Ziel, den Ausstoß von Treibhausgasen zu reduzieren. Sie beruhen auf der Annahme, dass sich die Atmosphäre bis zum Ende des Jahrhunderts nicht so weit aufheizen werde, dass der Klimawandel nicht mehr zu kontrollieren wäre. Mit dieser Klimaschutzagenda wollten die Politiker in den 1990er Jahren den Fatalismus vermeiden, der unweigerlich entstände, wenn man sich mit der Anpassung an den Klimawandel und mit irreversiblen Verlusten und Schäden auseinandersetzen muss. Ambitionierter Klimaschutz sollte einen Klimawandel, wie er mittlerweile zu beobachten ist, verhindern. Es zeigt sich jedoch deutlich, dass die bisherigen klimapolitischen Bemühungen nicht ausreichen. Der Klimawandel vollzieht sich schnell und hat heute schon erhebliche Auswirkungen, vor allem in den Entwicklungsländern, aber nicht nur dort. Das Pariser Abkommen trägt dieser Erkenntnis Rechnung.

Der VN-Sicherheitsrat befasst sich mit akuten Sicherheitskrisen und kann beschließen, auch mit militärischer Gewalt in Konflikte einzugreifen. Präventivmaßnahmen sind nicht im Mandat enthalten. Doch die Zusammenhänge zwischen Klimawandel und Sicherheitsrisiken werden immer deutlicher erkennbar und einzelnen Regionen zurechenbar. In mehrere jüngere Resolutionen wurden daher Hinweise auf die Rolle des Klimawandels aufgenommen, ebenso wie Verweise auf die Notwendigkeit von Risikobewertungen. Beispiele sind die

Tschadsee-Resolution 2017 und die 2018 erneuerte Resolution zur Darfur-Krise.

Eine Reihe von Entwicklungsländern aus der G77, allen voran die kleinen Inselstaaten (Small Island Developing States, SIDS), sieht sich seit Jahren gezwungen, immer wieder auf die Folgen der Klima-veränderungen aufmerksam zu machen. Ihre Territorien sind unmittelbar bedroht, aber ihnen fehlen die finanziellen und institutionellen Kapazitäten, aus eigener Kraft darauf zu reagieren. Seit 2007 bereits fordern die SIDS daher ein Forum für den regelmäßigen Austausch über die Gefahren des Klimawandels. Sie betrachten den VN-Sicherheitsrat durchaus als geeigneten Ort, an dem die entwickelten Länder, die am meisten zum Klimawandel beigetragen haben, die Verantwortung für seine Auswirkungen übernehmen könnten.

Das Interesse der ständigen Sicherheitsratsmitglieder, sich mit nichttraditionellen Sicherheitsrisiken zu befassen, ist jedoch sehr unterschiedlich ausgeprägt. In den Debatten 2007 und 2011 zögerten einzelne G77-Staaten, dem VNSR in der Klimadebatte überhaupt eine Rolle zuzugestehen. Bei der letzten Debatte im Juli 2018 ließen sich drei Gruppen im VNSR unterscheiden. Äquatorialguinea, Äthiopien, Côte d'Ivoire, Frankreich, die Niederlande, Polen, Schweden und das Vereinigte Königreich unterstützten die Auseinandersetzung des VNSR mit den Folgen des Klimawandels. China, Kuwait, Peru, der Sudan und die Vereinigten Staaten waren an der Debatte interessiert; Bolivien und Russland standen ihr ausgesprochen kritisch gegenüber.

Die Hauptakteure sind jedoch die fünf ständigen Mitglieder (Permanent Five, P5), nämlich USA, Russland, China, Großbritannien und Frankreich. Da sie im Sicherheitsrat über ein Vetorecht verfügen, kann dort nicht ohne ihre Unterstützung über nicht-traditionelle Sicherheitsbedrohungen beraten werden. Ab 2019 werden neben Deutschland auch Belgien, die Dominikanische Republik, Indonesien und Südafrika dem VNSR angehören. Enden wird dann die zweijährige Mitgliedschaft Boliviens,

Äthiopiens, Kasachstans, der Niederlande und Schwedens.

Um welche Risiken geht es?

Klimaforschung und Klimafolgenabschätzungen zeigen, dass Ausmaß und Häufigkeit extremer Wetterereignisse zunehmen werden und die globale Mitteltemperatur ansteigen wird. Die Intensität der Extremereignisse wird unterschiedlich ausfallen, betrifft aber alle Mitgliedsländer des VN-Sicherheitsrats durch Ereignisse erster, zweiter und dritter Ordnung.

Ereignisse erster Ordnung sind messbare Einflüsse von Treibhausgasen, zum Beispiel auf die globale Durchschnittstemperatur, und in der Folge die Veränderung von Wassersystemen wie Gletscherreservoirs im Himalaja, in den Alpen oder den Anden, Meeresspiegelanstiege in allen Ozeanen oder die verstärkte Intensität von Tornados und Hurrikanen, welche die Küstenlinien rund um den Globus treffen können. Auch die Häufigkeit von Überschwemmungen und Dürren oder Veränderungen in Qualität und Verfügbarkeit von Land gehören dazu. Zu den extremsten unmittelbaren Veränderungen zählt der Verlust von Teilen des Staatsgebiets, den einige tiefliegende Inselstaaten im Falle eines ungebremsten Klimawandels mittel- bis langfristig erwarten.

Ereignisse zweiter Ordnung beeinträchtigen die Versorgungssicherheit, etwa der Verlust landwirtschaftlicher Produktivität und der Wegfall der Wasserressourcen wie zum Beispiel im Tschadseebecken. Solche Ereignisse werden voraussichtlich häufiger auftreten. Verschwinden die Einkommensquellen und Lebensgrundlagen, führt dies zu Ereignissen dritter Ordnung, vor allem zu Migration. Aus temporärer Flucht kann dauerhafte Vertreibung innerhalb von Staaten und über nationale Grenzen hinweg werden.

Die menschliche Sicherheit kann auf allen drei Ebenen gefährdet sein, wobei das tatsächliche Ausmaß von zahlreichen anderen Faktoren abhängt. Weiterhin gilt

zwar, dass ethnische, territoriale, politische oder sozioökonomische Konflikte Hauptursachen für gewaltsame Auseinandersetzungen sind, die auch international relevant werden können. Veränderungen in der natürlichen Umgebung beeinflussen solche Konflikte jedoch zusätzlich. Im Falle des Tschadsees, dem einst größten See Afrikas mit den Anrainern Kamerun, Tschad, Niger und Nigeria, begünstigen Umweltveränderungen sogar den Terrorismus. Der dramatische Rückgang des Sees hat dazu geführt, dass Landwirtschaft und Fischerei als Einkommensquelle vielerorts weggefallen sind. Das erleichterte es Milizen und terroristischen Gruppen, junge Männer für ihre Zwecke zu rekrutieren.

Die konkreten Bedrohungen durch den Klimawandel sind jedoch oft schwierig zu identifizieren, denn die Reaktionen der natürlichen Systeme auf eine sich erwärmende Atmosphäre entwickeln sich über lange Zeiträume. Das erschwert eine gezielte Vorsorge. Eine Studie über die Dürre im Gebiet des fruchtbaren Halbmonds am nördlichen Rand der Syrischen Wüste von 2007 bis 2010 zeigt, welche Folgen der Temperaturanstieg in der Region des östlichen Mittelmeers hatte. Die lang anhaltende Dürre kann nicht allein durch die natürliche Variabilität des Wettersystems erklärt werden. Lokale Veränderungen der Niederschläge sind auch mit der Erwärmung des östlichen Mittelmeers verbunden. Dieser langfristige Trend hat die Wahrscheinlichkeit von Dürren in der Region mehr als verdoppelt. In Syrien führten diese zu Ernteeinbrüchen bei den Landwirten und zu großen Verlusten bei den Viehzüchtern. Viele zogen in die städtischen Zentren, wo bereits Flüchtlinge aus dem Irak für starken Zustrom gesorgt hatten. Syriens städtische Bevölkerung wuchs von 2002 bis 2010 um mehr als 50 Prozent. Soziale Spannungen und der Mangel an lokalen Ressourcen für den Umgang mit der schwierigen Lage trugen dazu bei, dass politische Unruhen auftraten.

Wie mit den Risiken umgehen?

Um die Auswirkungen des Klimawandels bewältigen zu können, müssen politische Entscheidungen getroffen werden, die künftige Ereignisse antizipieren. Deren Eintreten ist allerdings unsicher. Die notwendige Vorausschau und die Unsicherheit stellen hohe Anforderungen an die Regierungsführung und verlangen starke und effektive Institutionen. In vielen Ländern jedoch ist eine solche Regierungsführung kaum oder gar nicht vorhanden. Um Bevölkerungen in vom Klimawandel stark betroffenen Gebieten zu unterstützen, kommt oft nur internationale und regionale Zusammenarbeit für die Mobilisierung von Ressourcen in Frage. Zwar gibt es im VN-System viele präventive Programme in der Entwicklungszusammenarbeit, die helfen, auch die Resilienz gegen Klimawandelfolgen zu erhöhen. Doch nach wie vor ist für internationale Akteure eine im Nachhinein gewährte humanitäre Hilfe leichter zu legitimieren als vorbeugende Interventionen.

Prävention

Präventive Maßnahmen, welche die Widerstandsfähigkeit gegenüber einer größeren Häufigkeit und Schwere extremer Witterungsbedingungen steigern, werden für die deutsche Außenpolitik immer wichtiger. Auch das VN-System deckt Aspekte einer präventiven Klimaanpassungspolitik ab. Aber es besteht großer Bedarf, die Steuerung und Koordination im VN-System zu verbessern. Auf Grundlage der Ziele nachhaltiger Entwicklung (SDGs) und des Pariser Abkommens wurden neue Initiativen gestartet. Ein Bericht des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) über Klimaschutzprojekte in arabischen Staaten illustriert, wie verschiedene SDGs, etwa Armuts- und Hungerbekämpfung, Gleichstellung der Geschlechter, sauberes Wasser und sanitäre Einrichtungen, mit klimapolitischen Maßnahmen unterstützt werden können. Zusammen mit dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), dem Welternährungsprogramm

und anderen regionalen Institutionen plant das UNDP, 2018 eine sogenannte SDG-Klima-Nexus-Fazilität einzurichten. Sie soll lokalen Akteuren Investitionshilfen gewähren, damit diese möglichst viele SDGs umsetzen. Solche Ansätze müssten die wichtigsten VN-Mitglieder energischer vorantreiben. Zwar dürften präventive Projekte kaum in der Lage sein, Sicherheitsbedrohungen in Regionen mit akuten Spannungen wie Somalia oder Jemen zu entschärfen. Sie tragen aber dazu bei, zusätzliche Bedrohungen zu vermeiden, die aus dem Klimawandel erwachsen könnten.

Im Gegensatz zur entwicklungspolitischen Agenda der VN ist die direkte Befassung des Sicherheitsrats mit präventiver Sicherheitspolitik ein heikles Thema, denn viele Staaten fürchten, dass damit Eingriffe in ihre Souveränität einhergehen werden. Eine Stärkung präventiver Politik und eine besser sichtbare Verbindung zwischen den damit befassten VN-Institutionen könnten dazu beitragen, einige Forderungen an den Sicherheitsrat abzuschwächen. Für die strategische Planung der Entwicklungshilfe auf VN-Ebene soll zum Beispiel eine innovativere Vorausschau entwickelt und angewandt werden.

Vorsorge

In der Debatte über die Rolle des Sicherheitsrats ist die Vorsorge (preparedness) gegen klimabedingte Risiken zum Schlagwort geworden.

Die Sicherheitsratsmitglieder China, Russland und Vereinigte Staaten reagieren auch hierauf vorsichtig oder abwehrend, denn dieser Ansatz, der nichttraditionelle Sicherheitsrisiken in den Blick nimmt, passt nicht zu ihrem Verständnis der Rolle des VNSR. Für diese Reaktionen gibt es auch gute Gründe. Die Versicherunglichung klimabedingter Faktoren, welche bestehende Konflikte weiter verschärfen, führt nicht automatisch zu Lösungen, die im Interesse aller Beteiligten liegen. Kurzfristige Interventionen mit militärischen Mitteln beseitigen zudem keine langfristigen strukturellen Risiken, welche die gefährlichen Situ-

ationen hervorgerufen haben. So ist es verständlich, dass auch viele Entwicklungsländer skeptisch sind, wenn die Rede davon ist, dem VN-Sicherheitsrat ein Klimamandat zuzusprechen.

Risikokulturen und das Klimasicherheits-Narrativ

Während der Obama-Administration hat das US-Verteidigungsministerium die Auswirkungen des Klimawandels als Frage der nationalen Sicherheit identifiziert und auf Basis von Risikoanalysen neue Maßnahmen ergriffen, die der Vorsorge dienen sollten. US-Militäroperationen inner- und außerhalb der Vereinigten Staaten sind unmittelbar von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen. So verschärfen extremere Witterungsbedingungen die Versorgungslage in amerikanischen Militärstützpunkten und auch das Abschmelzen des Permafrosts in der Arktis hat sicherheitsstrategische Folgen. Auf der Grundlage eines eigenen Berichts von 2015 über klimabedingte Risiken kündigte das Pentagon an, die Klimaauswirkungen in seine Planungszyklen zu integrieren und Schwachstellen zu analysieren. Hochrangige Verteidigungsexperten in der derzeitigen Regierung setzen diesen pragmatischen Ansatz fort. Der National Defense Authorization Act (NDAA), der 2017 vom Kongress verabschiedet und von Präsident Trump unterzeichnet wurde, beinhaltet Ausgaben für die Vorbereitung des Militärs auf Klimafolgen. Im August 2018 setzte Trump seine Unterschrift unter das NDAA 2019. Dessen Schwerpunkt liegt nun stärker auf Militäranlagen in der Arktis.

In Europa wird die Vorsorge gegen und Vorbereitung auf klimabedingte Risiken anders eingeordnet. Der Solana/Ferrero-Waldner-Bericht von 2008 enthält kaum Hinweise auf ein militärisches Interesse. Stattdessen wird davon ausgegangen, dass die Risiken außerhalb Europas zunehmen werden, was wiederum Außenbeziehungen und Entwicklungspolitik der EU herausfordern werde. Deshalb hatte der Europäische

Rat der Zusammenarbeit mit Drittländern und -regionen Vorrang eingeräumt, was den Umgang mit Auswirkungen des Klimawandels und der internationalen Sicherheitspolitik betraf.

Zehn Jahre später hat sich die Haltung der EU kaum verändert. Mit seiner Agenda verfolgt der EU-Außenministerrat einen ganzheitlichen Ansatz und integriert das Thema Klimawandel und Sicherheit in das Mandat des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD). Im Juni 2018 legte die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, drei politische Prioritäten der EU dar: Klimaschutz als beste Möglichkeit, Konflikte zu vermeiden, Klimadiplomatie, um die Risiken gemeinsam mit Partnern anzugehen, und Investitionen in Technologien wie Satellitensysteme, um Länder besser über Wetterauswirkungen zu informieren. Zu den größten Problemen der EU gehört, dass der Klimawandel immer mehr Menschen zur Migration zwingen könnte.

Auch die Bundesregierung ist vorsichtig damit, Klimarisiken als Angelegenheit nationaler Sicherheitspolitik zu definieren. Daher fehlt für einen Austausch mit den USA zu dem Thema die gemeinsame politische Grundlage. Im Weißbuch zur deutschen Sicherheitspolitik 2016 wird der Klimawandel als Phänomen anerkannt, doch es fehlen tiefere Analysen oder Aussagen zur Rolle des Klimawandels für die künftige deutsche Verteidigungspolitik. Zwar liegt ein Schwerpunkt des Weißbuchs auf der Frühwarnung vor bevorstehenden Krisen. Zur Frage der Risikoanfälligkeit enthält es allerdings nur den Vorschlag, internationale Foren und Organisationen wie die G7, die VN und die EU oder die Entwicklungspolitik zu nutzen.

Deutschland im VN-Sicherheitsrat

Der nichtständige Sitz im Sicherheitsrat in den Jahren 2019 und 2020 gibt der Bundesregierung die Möglichkeit, diese Priorität weiterzuverfolgen und so auch die Glaubwürdigkeit des VN-Prozesses insgesamt zu

stärken. Dazu müssten die seit 2011 im VN-Sicherheitsrat weiterentwickelten Debatten und Initiativen konsolidiert werden. Jeder Vorstoß zum Umgang mit länderspezifischen Klimarisiken müsste zudem mit den divergierenden Interessen der P5 in den konfliktträchtigen Regionen, zum Beispiel Afrika, in Einklang gebracht werden. Auch ist es notwendig, den Dialog mit kritischen Ländern wie Russland und Bolivien zu suchen.

Deutschland hat zusammen mit dem pazifischen Inselstaat Nauru bereits ein wichtiges Forum für einen offenen Dialog geschaffen. Am 1. August 2018 wurde die Freundesgruppe (Group of Friends) für Klima und Sicherheit eingerichtet. Diese setzt sich aus 27 VN-Mitgliedstaaten zusammen, von denen die meisten gefährdete Inselstaaten und andere Entwicklungsländer sind. Sie ist ein wichtiges diplomatisches Mittel, um die Debatte in New York zu intensivieren und zu fokussieren. In den Gesprächen kann ausgelotet werden, wie klimabezogene Themen in den VN-Sicherheitsrat eingebracht, kritische Mitglieder einbezogen und das Verständnis der Klimarisiken vertieft und erweitert werden können.

Glaubwürdigkeit erhöhen

Die Ausrichtung der deutschen Aktivitäten in New York und die Gestaltung der Agenda für den VNSR sollten mit anderen klimapolitischen Aktivitäten Deutschlands Hand in Hand gehen. Viele Staaten erwarten von der Bundesregierung, dass sie als Vermittlerin im VN-System und in Foren wie den G7 auftritt. Frankreich ist Gastgeber des G7-Gipfels im Jahr 2019 und bietet sich so als verlässlicher Partner an, wenn es darum geht, Klimafragen in diesem Umfeld und in New York voranzutreiben. Auch die deutsche Entwicklungspolitik, die Unterstützung für das UNDP und die Arbeit des UNEP sowie die Verbindung mit der EU-Klimaaußenpolitik bieten Möglichkeiten für eine breitere Einbettung des deutschen Engagements. Besonderen Vermittlungs-

bedarf gibt es derzeit bei den Klimaverhandlungen der Klimarahmenkonvention.

Die Ergebnisse der 24. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties, COP) in Polen im Dezember 2018 werden den Ton für 2019 und auch für 2020 angeben, das Startjahr des Pariser Abkommens. Für die SIDS und andere anfällige arme Länder sind die VN-Prozesse eng miteinander verflochten. Konsistenz in der Klimapolitik ist für diese Länder unerlässlich. Denn je weniger auf der COP24 erreicht wird, desto lauter werden Entwicklungsländer und zivilgesellschaftliche Akteure fordern, das Engagement gegen negative Folgen des Klimawandels über andere Foren und Gremien zu erhöhen – darunter der VN-Sicherheitsrat.

Für Fortschritte in den Verhandlungen spielt der unter der VN-Klimarahmenkonvention eingerichtete Grüne Klimafonds (Green Climate Fund), in dem immer noch um Finanzen und Projektvergaben gerungen wird, eine bedeutende Rolle. Können sich die Entwicklungsländer nicht darauf verlassen, dass der Fonds sie finanziell unterstützt, wird das Misstrauen gegenüber den Geberländern zwangsläufig wachsen.

Zudem bestände Deutschlands Rolle im Hinblick auf die COP24 darin, mit konstruktiven Vorschlägen das Regelwerk zur Umsetzung des Pariser Abkommens voranzutreiben. Ein solches Regelwerk soll bei der COP24 verabschiedet werden. Überdies wäre ein nachdrücklicher klimapolitischer Vorstoß der Bundesregierung hilfreich, um ihre Glaubwürdigkeit zu untermauern.

Wissen verbessern

Eine bessere Vorbereitung auf Klimarisiken wird nur mit besserem Zugang zu Informationen und Risikoanalysen funktionieren. Nach wie vor gibt es Bedarf, die Klimaauswirkungen auf das Erdsystem (zum Beispiel Ozeane, Wälder oder Wüsten) und seine Dynamiken sowie die Klimafolgen in bestimmten Regionen weiter zu erforschen. Dieses Wissen muss den Betroffenen zur Verfügung gestellt werden. Anfang Oktober 2018 wird der Sonderbericht des IPCC über

das im Pariser Abkommen verankerte 1,5-Grad-Ziel veröffentlicht. Darin wird der IPCC die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse präsentieren und auch für die Klima- und Sicherheitsdebatte ein Zeichen setzen. Die Konzeption von Frühwarnungen für politische Entscheidungsträger, die Krisen verhindern wollen, sowie Metastudien über Risikokonstellationen in bestimmten Regionen können Einschätzungen darüber verbessern, wo massive Konflikte zu erwarten sind. Deutschland sollte diese Expertise weiter fördern und für die Debatten über Klimafolgen zugänglich machen. Mit Blick auf Deutschlands Sitz im Sicherheitsrat 2019 und 2020 können die Themen rund um den Informationszugang sowie weitere Berichte zu Risikofaktoren des Klimawandels auf die Tagesordnung der Freundesgruppe und der Arria-Treffen gesetzt werden.

Verbindungen herstellen

Das deutsche Engagement könnte auch dazu beitragen, die klimabezogenen Maßnahmen innerhalb der Vereinten Nationen enger zu verknüpfen, wie die humanitäre Hilfe und die Umsetzung der Ziele nachhaltiger Entwicklung (SDGs). Zudem könnte Deutschland sich dafür einsetzen, Maßnahmen der VN mit den Erfahrungen von Institutionen zu verbinden, die sich außerhalb der VN mit den vom Klimawandel verschärften Krisen befassen. Besonders die effektive Umsetzung der SDGs ist ein Baustein, mit dem sich die Krisenresilienz in fragilen Staaten steigern ließe.

Die im Pariser Abkommen vorgesehene regelmäßige Überprüfung der Umsetzung nationaler klimapolitischer Maßnahmen wird derzeit vorbereitet. Für 2023 ist die erste Bestandsaufnahme (stocktake) geplant. Sie wird auch ein Schlaglicht auf die großen Emittenten, zu denen die P5 gehören, werfen und darauf, wie sie ihre eigenen Versprechen zur Begrenzung der globalen Erwärmung sowie zu Klimaanpassung, Kapazitätsbildung und Finanzierung einhalten.

Überdies sollten die klimapolitischen Kapazitäten auf EU-Ebene frühzeitig akti-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

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 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

(Deutsche Übersetzung von SWP Comment 34/2018)

viert werden, einschließlich des Rates für Auswärtige Angelegenheiten, des Europäischen Parlaments und des EAD. Neben einer Absprache mit Frankreich zu den gemeinsamen Akzenten in New York und für den nächsten G7-Gipfel bietet sich eine Zusammenarbeit mit der polnischen Regierung an. Polen wird bis Ende 2019 ebenfalls im Sicherheitsrat vertreten sein und ist derzeit als Ausrichter der COP24 im Dezember 2018 auf Unterstützung angewiesen.

Erwartungsmanagement

Das VN-System steht unter finanziellem Druck und langjährige Reformbemühungen kommen kaum voran. Es besteht nur wenig Interesse daran, neue Posten zu schaffen und institutionelle Lösungen zu erarbeiten. Sollte die Bundesregierung auf eine Resolution des Sicherheitsrats oder eine weitere offizielle Erklärung zu Klimarisiken drängen, dürfte der Gesamtzustand des VN-Systems dieses Unterfangen eher erschweren. Aber Deutschland ist eines der wenigen Länder, die überhaupt etwas bewegen können, und sollte sich daher – auch mit Blick auf das gesamte VN-System – um eine präventive Sicherheitspolitik bemühen. Auf diese Weise würde Berlin den Druck auf die kritischen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats aufrechterhalten, sich des Themas anzunehmen. Ob Deutschland in seiner zweijährigen Amtszeit den selbstgesteckten Zielen nahekommt, wird von der politischen Gesamtsituation im VN-Sicherheitsrat zu dem Zeitpunkt abhängen, an dem eine Debatte zu Klimawandel und Sicherheit stattfindet. Dafür spielen auch die im Vorfeld investierten diplomatischen Mittel eine Rolle.

Die Diplomatinen und Diplomaten müssen sich auf Flexibilität einstellen. Vor allem die Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten steht unter diesem Vorzeichen. Mit ihrem Rückzug aus dem Multilateralismus untergraben die USA nach wie vor das VN-System. Dennoch könnte Deutschland die nationalen Sicherheits-

interessen der USA in Bezug auf Klimarisiken nutzen, um mit US-Vertretern im Sicherheitsrat zusammenzuarbeiten. Ein Türöffner könnte sein, dass die P5 gemeinsame Interessen im Hinblick auf die Arktis formulieren. Das hinge aber von der Haltung Russlands ab. Bisher hat es strikt abgelehnt, dass sich der VNSR mit nicht-traditionellen Themen befasst.

Für 2019 und 2020 wird Deutschland also eine solide Bündnisbildung mit Ländern im VN-Sicherheitsrat (wie den Vereinigten Staaten, China, Peru und Südafrika) ebenso benötigen wie ausreichende diplomatische Ressourcen, um alle VN-Institutionen einzubinden, die sich mit den Risiken für fragile Staaten auseinandersetzen. Unabdingbar sind ferner flexible Konzepte sowie hochrangiges nationales und europäisches Regierungsengagement. Die Bundesregierung kann von den jüngsten Bemühungen und Erfahrungen der Niederlande und Schwedens profitieren, die in den vergangenen zwei Jahren die Debatte vorangebracht und neue Ansätze erprobt haben. Sie haben gezeigt, wie die außenpolitischen Infrastrukturen verbessert werden können, um Wirkung zu erzielen. Außerdem kann Deutschland in Zeiten des geschwächten Multilateralismus auf seinen guten Ruf als verlässlicher Partner in verschiedenen Foren wie etwa G7 und G20 bauen.

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