ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schaller, Christian; Schrader, Tessa-Sophie

Research Report

Der Anstieg des Meeresspiegels als Thema für den VN-Sicherheitsrat: Die völkerrechtliche Dimension des Problems muss stärker in den Fokus rücken

SWP-Aktuell, No. 41/2020

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Schaller, Christian; Schrader, Tessa-Sophie (2020) : Der Anstieg des Meeresspiegels als Thema für den VN-Sicherheitsrat: Die völkerrechtliche Dimension des Problems muss stärker in den Fokus rücken, SWP-Aktuell, No. 41/2020, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin,
https://doi.org/10.18449/2020A41

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255689

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP

SWP-Aktuell

NR. 41 JUNI 2020

Der Anstieg des Meeresspiegels als Thema für den VN-Sicherheitsrat

Die völkerrechtliche Dimension des Problems muss stärker in den Fokus rücken

Christian Schaller / Tessa-Sophie Schrader

Deutschland wird im Juli 2020 den Vorsitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen übernehmen und den Blick der Staatengemeinschaft erneut auf die sicherheitsrelevanten Folgen des Klimawandels lenken. Besorgniserregend ist besonders, dass der Meeresspiegel mit zunehmender Geschwindigkeit ansteigt. Dies birgt die Gefahr einer dauerhaften Überflutung niedrig gelegener Küstengebiete und kleinerer Inseln. Daraus ergeben sich auch schwierige völkerrechtliche Fragen, auf die das geltende Recht nur zum Teil Antworten liefert. Daher müssen einzelne Regelungsmaterien wie etwa das Seerecht oder der Individualschutz weiterentwickelt werden. Denkbar ist zum einen, dass etablierte Normen und Prinzipien im Lichte neuer Herausforderungen progressiv ausgelegt werden. Zum anderen ließen sich Lücken durch zusätzliche vertragliche Regelungen schließen. Damit politische Spielräume für eine Fortentwicklung des völkerrechtlichen Instrumentariums entstehen können, ist ein breiterer Dialog unter den Staaten nötig. Der Sicherheitsrat könnte maßgebliche Anstöße liefern, um einen solchen Austausch in Gang zu bringen.

Den Projektionen des Weltklimarats (IPCC) zufolge könnte der mittlere globale Meeresspiegel bis zum Jahr 2100 im Extremfall um bis zu 1,10 Meter ansteigen (Intergovernmental Panel on Climate Change, The Ocean and Cryosphere in a Changing Climate, 2019, S. 321ff). Außerdem werden Extremwasserstände, wie sie in früheren Zeiten nur einmal in hundert Jahren vorgekommen sind, nach diesen Berechnungen bis 2050 an vielen Orten mindestens einmal jährlich auftreten. Verschärft werden solche Extremwasserstände laut IPCC unter anderem dadurch, dass die Intensität tropischer Wirbelstürme zunimmt.

Erwartet wird, dass mit einem Anstieg des Meeresspiegels immer mehr Küstengebiete überschwemmt und Küsten-Ökosysteme zunehmend zerstört werden. Nicht abfließendes Wasser, Erosion und die Versalzung von Böden und Grundwasser können — gerade auch in Kombination mit anderen klimawandelbedingten Phänomenen wie Dürren und Hitzewellen — dazu führen, dass Lebensräume schrumpfen und ganze Landstriche unbewohnbar werden. Bevölkerungswachstum, Landknappheit

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

und Verstädterungsprozesse erhöhen den Druck zusätzlich. Je nach Exposition und Vulnerabilität ergeben sich daraus erhebliche Risiken, vor allem für Städte und dicht besiedelte Regionen in Küstennähe. Besonders betroffen sind außerdem kleinere Inselstaaten, die überwiegend zur Gruppe der Entwicklungsländer gehören (Small Island Developing States, SIDS). Den kleinen Inselstaaten wird im Rahmen der internationalen Klimaverhandlungen zwar besondere Unterstützung zuteil, wodurch vor allem wirtschaftliche Folgen des Klimawandels abgemildert werden sollen. Um den Risiken und Folgen eines steigenden Meeresspiegels effektiv begegnen zu können, bedarf es jedoch erheblich größerer Anstrengungen. Dazu sind die meisten kleinen Inselstaaten aus eigener Kraft kaum in der Lage.

Eine sicherheitspolitische Herausforderung

Im September 2009 hat der damalige VN-Generalsekretär Ban Ki-moon aufgezeigt, inwiefern sich der Klimawandel nachteilig auf die Sicherheit von Menschen und Staaten auswirken kann (VN-Dok. A/64/350). Allgemein wird der Klimawandel als Bedrohungsmultiplikator betrachtet, der bestehende Bedrohungslagen verstärkt. Dies trifft auch auf den Anstieg des Meeresspiegels zu.

Am unmittelbarsten ist die Bedrohung für Menschen, die ihre Lebensgrundlagen durch die Folgen steigender Pegel verlieren und so vor allem in ihrem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit beeinträchtigt sind. Darüber hinaus bildet der Meeresspiegelanstieg eine Bedrohung für die wirtschaftliche Entwicklung zahlreicher Staaten. Gerade die kleineren Inselstaaten stehen vor einer existentiellen Bedrohung, müssen sie doch damit rechnen, einen Großteil ihrer Landfläche zu verlieren.

Zu den Folgen solcher Entwicklungen gehören verstärkte Migrations- und Fluchtbewegungen. Überdies können zwischenstaatliche Konflikte eskalieren, weil natürliche Ressourcen knapper werden und Territorium verlorengeht. Dies beeinträchtigt nicht nur die Stabilität und Sicherheit einzelner Staaten — es stellt die internationale Gemeinschaft als Ganzes vor enorme Herausforderungen.

Der VN-Sicherheitsrat befasst sich daher seit 2007 mit den sicherheitspolitischen Implikationen des Klimawandels. Unter deutschem Vorsitz wurde im Juli 2011 sogar eine entsprechende Präsidialerklärung verabschiedet (VN-Dok. S/PRST/2011/15). In dem Dokument brachte der Sicherheitsrat unter anderem seine Besorgnis zum Ausdruck, dass der durch steigende Meeresspiegel verursachte Verlust von Territorium »mögliche Sicherheitsimplikationen« habe, insbesondere für kleine, niedrig gelegene Inselstaaten. Im April 2017 widmete sich der Sicherheitsrat dem Problem steigender Ozeane erstmals im sogenannten Arria-Format. Dabei handelt es sich um einen offenen Austausch, zu dem das Gremium etwa Betroffene, Augenzeugen oder Experten einlädt. Die Sitzung zum Meeresspiegelanstieg wurde von der Ukraine in Kooperation mit Deutschland organisiert, das zu diesem Zeitpunkt nicht Mitglied des Sicherheitsrats war.

Unter den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen herrscht jedoch Streit darüber, ob sich der Sicherheitsrat überhaupt mit den Folgen des Klimawandels beschäftigen soll. Viele Entwicklungsländer sehen dies kritisch, da sie eine zu starke Einmischung sowie Zwangsmaßnahmen seitens des Gremiums befürchten. Sie hinterfragen die Legitimität des Sicherheitsrats wegen seiner mangelnden Repräsentativität und der Vormachtstellung der fünf Vetomächte (USA, Russland, China, Großbritannien und Frankreich). Die Gruppe der SIDS ist hingegen sehr darum bemüht, den Sicherheitsrat dauerhaft als Forum für die Auseinandersetzung mit dem Problem des Klimawandels zu gewinnen. Dabei konnte sie bislang unter anderem auf Unterstützung durch Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Belgien, die Niederlande und Schweden zählen.

Die beschriebenen Divergenzen spiegeln sich im Sicherheitsrat selbst wider. Dies zeigt etwa der zurückhaltende Wortlaut der Präsidialerklärung von 2011. Denn auch die fünf Vetomächte sind untereinander in der Frage gespalten, ob sich der Sicherheitsrat mit Klimathemen befassen soll. So haben etwa die USA derzeit kein Interesse daran, sich auf diesem Politikfeld zu engagieren. Russland lehnt es generell ab, sich unter sicherheitspolitischen Aspekten mit dem Klimawandel auseinanderzusetzen. Und China plädiert dafür, das Thema auf dem Wege internationaler Kooperation eher in anderen Foren anzugehen (dazu insgesamt Susanne Dröge, Umgang mit den Risiken des Klimawandels: Welche Rolle für den VN-Sicherheitsrat?, SWP-Studie 5/2020).

Die völkerrechtliche Dimension

Im vergangenen Jahr hat die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen eine Studiengruppe eingesetzt, die sich mit dem Anstieg des Meeresspiegels aus völkerrechtlicher Sicht befassen wird (siehe VN-Dok. A/74/10, S. 3). Als Nebenorgan der Generalversammlung ist die Kommission dafür zuständig, die Weiterentwicklung und Kodifikation des Völkerrechts zu fördern. Unklar ist zum einen, inwieweit das bestehende Völkerrecht in der Lage ist, mit den Problemen umzugehen, die ein Anstieg des Meeresspiegels aufwirft. Zum anderen gilt zu prüfen, wo es Bedarf und Möglichkeiten für eine entsprechende Weiterentwicklung des Völkerrechts gibt.

Dabei sind unterschiedliche Bereiche des Völkerrechts berührt. Offen ist beispielsweise, ob sich die Koordinaten vorgelagerter Meereszonen verändern und ob gegebenenfalls Seegrenzen zwischen Staaten neu zu ziehen sind, wenn Küstengebiete und kleinere Inseln dauerhaft überflutet werden und sich Küstenlinien in der Folge verschieben. Zudem stellen sich grundlegende Fragen mit Blick auf das Konzept von Staatlichkeit. Was bedeutet es etwa völkerrechtlich für einen Staat, wenn sein Territorium zu großen Teilen unbewohnbar wird — oder möglicherweise sogar vollständig im Meer versinkt — und die Bevölkerung Zuflucht in anderen Ländern suchen muss? Zwar spricht eine Kontinuitätsvermutung im Sinne der Stabilität der internationalen Ordnung grundsätzlich dafür, dass Staaten als Völkerrechtssubjekte vorerst auch dann weiterbestehen, wenn Kernelemente wegfallen, an denen sich Staatlichkeit festmachen lässt (Staatsgebiet, Staatsvolk, effektive und unabhängige Staatsgewalt). Ein Beispiel dafür sind »failed states«, die von der Staatengemeinschaft weiterhin als Staaten behandelt werden, auch wenn dort über lange Zeiträume hinweg keine effektive Staatsgewalt existiert. Allerdings sind im Zusammenhang mit einem steigenden Meeresspiegel auch Szenarien denkbar, in denen das traditionelle Konzept von Staatlichkeit überdacht werden muss.

Darüber hinaus geht es vor allem um das Schicksal der Menschen, die von entsprechenden Notlagen unmittelbar betroffen sind. So wirft das Phänomen steigender Ozeane schwierige Fragen nach dem Individualschutz im Völkerrecht auf. Und nicht zuletzt stehen auch Aspekte des internationalen Umweltschutzes sowie Haftungsfragen im Raum.

Ein kurzer Blick auf das Seevölkerrecht

Werden Küstengebiete dauerhaft überflutet, hat dies zur Folge, dass sich die Niedrigwasserlinie (also die Linie des durchschnittlichen Ebbestandes) landeinwärts verschiebt. Sie bildet die »normale Basislinie« im Sinne von Artikel 5 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1982. Bedeutung haben die Basislinien sowohl bei Vermessung der den Staaten zustehenden maritimen Zonen (Küstenmeer, Anschlusszone und ausschließliche Wirtschaftszone) und des Festlandsockels als auch für die Festlegung der Seegrenzen zwischen Staaten.

Bislang wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass sich Basislinien mit der Veränderung natürlicher Gegebenheiten

verlagern. Sofern sie also infolge dauerhafter Überflutung landeinwärts rücken, müssten sich die äußeren Grenzen maritimer Zonen entsprechend verschieben. Hinzu kommt, dass Basislinien auch entlang bestimmter natürlicher Gebilde gezogen werden können, die der Küste vorgelagert sind. Dazu zählen Inseln, Riffe und trockenfallende Erhebungen. Werden solche natürlichen Gebilde im Zuge des Meeresspiegelanstiegs dauerhaft überspült, wirkt sich dies ebenfalls auf den Verlauf der Basislinien aus. Zwar ist denkbar, dass Staaten Küstenabschnitte und bestimmte natürliche Gebilde durch künstliche Befestigungen verstärken und so vor einer dauerhaften Überflutung schützen. Ein solches Vorgehen ist jedoch mit enormen Kosten verbunden und daher für viele Staaten nicht realisierbar.

Vor diesem Hintergrund wird in der völkerrechtlichen Debatte unter anderem vorgeschlagen, Basislinien auf dem Stand ihrer Eintragung in offiziellen Seekarten »einzufrieren«. Insbesondere unter den pazifischen Inselstaaten findet diese Idee breite Unterstützung. Damit sich das Völkergewohnheitsrecht in dem Bereich weiterentwickelt, müssten sich allerdings eine entsprechende Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung herausbilden.

Die völkerrechtliche Debatte in Gang bringen

Nicht nur jene Staaten, die vom Anstieg des Meeresspiegels unmittelbar betroffen sind, haben ein erhebliches Interesse daran, dass neben den sicherheitspolitischen auch die völkerrechtlichen Aspekte des Problems systematisch aufgearbeitet werden. Das zeichnet sich im Sechsten Ausschuss der VN-Generalversammlung ab, der sich mit Rechtsfragen befasst. Die Bildung einer Studiengruppe durch die Völkerrechtskommission ist ein erster Schritt in diese Richtung. Bei ihrer Arbeit holt die Kommission stets auch Stellungnahmen der Staaten ein. Denn um feststellen zu können, auf welchem Stand sich das Völkergewohnheitsrecht befindet, müssen die einschlägige Praxis der Staaten und deren Rechtsauffassungen sondiert und ausgewertet werden. Dafür ist es hilfreich, wenn die Staaten der Kommission einschlägige Informationen liefern — über bilaterale und multilaterale Verträge und dazugehörige Interpretationen, zur nationalen und internationalen Rechtsprechung, ebenso über die eigene Gesetzgebung und andere relevante Hoheitsakte.

Vor allem jedoch ist ein breiterer Dialog unter den Staaten nötig, damit politische Spielräume für neue völkerrechtliche Ansätze im Umgang mit Risiken und Folgen des Meeresspiegelanstiegs ausgelotet werden können. Ein solcher Prozess wird nur in Gang kommen, wenn die Staaten ausreichend sensibilisiert sind. Der Sicherheitsrat ist zwar nicht das geeignete Forum, um komplexe Rechtsfragen im Detail zu erörtern. Er könnte aber wichtige Impulse setzen, um einen solchen Austausch anzustoßen. Eine offene Debatte zur völkerrechtlichen Dimension des Meeresspiegelanstiegs — unter deutschem Vorsitz im Juli 2020 — wäre ein solcher Impuls.

Dr. Christian Schaller ist stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Globale Fragen.
Tessa-Sophie Schrader ist Forschungsassistentin der Forschungsgruppe Globale Fragen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2020
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder.

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

SWP-Aktuells 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
doi: 10.18449/2020A41