



Aktionsplan Klimawandel und Sicherheit

Wie der Klimawandel Konflikte anheizt
und was Deutschland dagegen tun kann



Dr. Kira Vinke

Leiterin des Zentrums für Klima und
Außenpolitik, Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik (DGAP)

Stürme, Überflutungen, Hitzewellen und Waldbrände stellen das staatliche Krisenmanagement auf die Probe. Die globale Erwärmung lässt Extremereignisse häufiger und mit größerer Intensität auftreten. Bereits in der vergangenen Dekade war eine deutliche Zunahme von Wetterextremen zu verzeichnen. Dass diese Entwicklung Menschenleben bedroht, ist unzweifelhaft. In welchen Fällen über die direkten physischen Schäden hinaus gesellschaftliche Krisen und gar gewaltsame Konflikte durch die Folgen des Klimawandels auftreten, ist Gegenstand wissenschaftlicher Debatten.

Unstrittig ist, dass ein ungebremster Klimawandel verheerende Auswirkungen auf die menschliche Sicherheit hätte und letztlich eine zivilisatorische Bedrohung bedeuten würde, wie auch der kürzlich erschienene 6. Sachstandsbericht des Weltklimarats eindrücklich belegt. Vor diesem Hintergrund steht Deutschland als das Land mit den höchsten Emissionen in Europa in der Pflicht zu handeln. Ohnehin hat die deutsche Bundesregierung ein Eigeninteresse daran, die Ursachen und Wirkungen von Klimafolgen abzumildern, um zukünftige komplexe Krisen im In- und Ausland zu verhindern.

Wie die COVID-19-Pandemie zeigt, können selbst Industriestaaten mit großen Krisenreaktionskapazitäten von nichtlinear wachsenden Schäden überwältigt werden. Reaktive Anpassungsmaßnahmen werden eine solche Krisendynamik nicht aufhalten können; gebraucht werden präventive Lösungen, die rasant zunehmende Risiken stoppen, bevor sie direkt in Erscheinung treten. Das trifft auch auf die Klimakrise zu, die hochgradig nichtlinear verläuft.

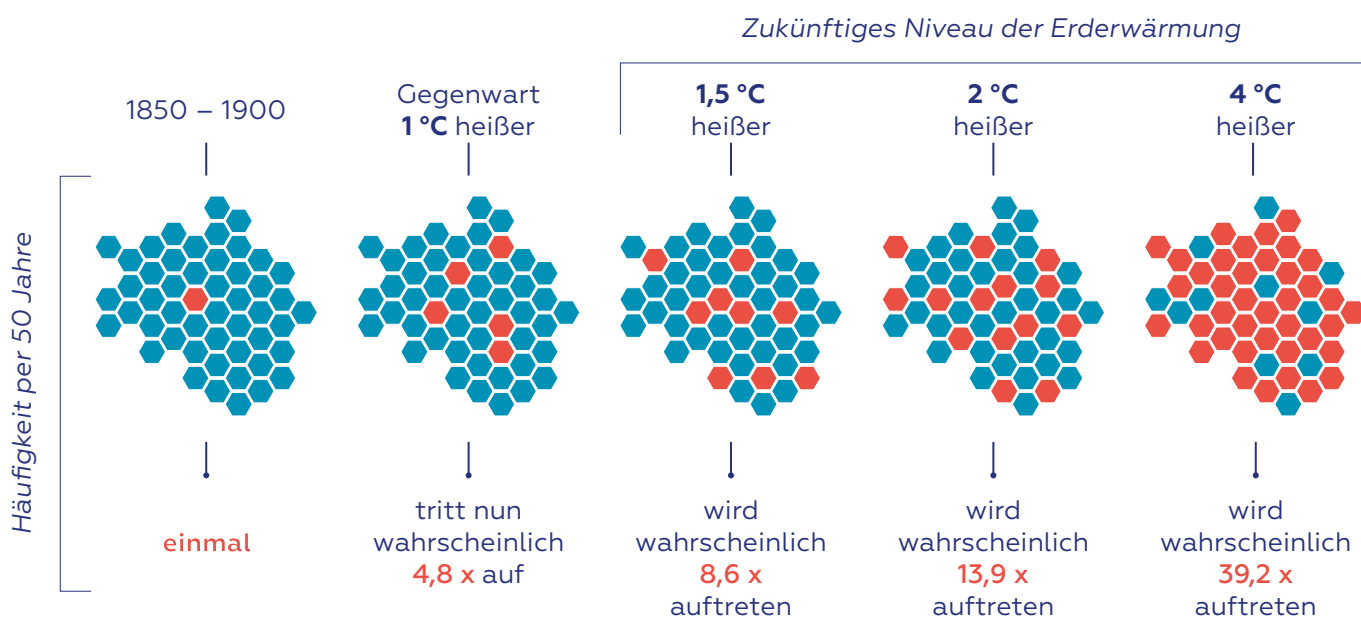
KLIMASCHÄDEN UND GLOBALE SCHOCKS

Steigende Mitteltemperaturen bedeuten nicht nur eine Zunahme von Extremereignissen wie Überflutungen und Dürren, sondern können auch bewirken, dass Teile des Erdsystems „kippen“ und sich irreversibel verändern. Diese Risiken betreffen Teilsysteme des Erdsystems wie die Eisschilde in der Antarktis, den Amazonasregenwald oder die thermohaline Zirkulation, von der auch der Golfstrom ein Teil ist. Veränderungen dieser Systeme geschehen nicht isoliert; sie ziehen andere Teile des Erdsystems in Mitleidenschaft. So kann zum Beispiel der abschmelzende Permafrost große Mengen an Treibhausgasen freisetzen, was zu einer weiteren Erwärmung und somit zur Veränderung anderer Teile des Erdsystems führen kann.

Zunahme von Hitzeextremen

50-Jahres-Hitzeextrem über Land: Die Häufigkeit von Extremtemperaturereignissen, die in einem normalen Klima ohne Einfluss von Menschen im Durchschnitt einmal alle 50 Jahre auftreten, nimmt zu.

Jede weitere Erwärmung führt zu einer höheren Frequenz und einer größeren Intensität von Extremereignissen.



Von fortschreitenden Klimaschäden ist auch Deutschland unweigerlich betroffen, selbst wenn zivilisationsbedrohende Risiken wie die genannten Kippkaskaden durch Emissionsminderungen noch eingedämmt werden können. Zum einen gibt es direkte Effekte auf das Staatsgebiet Deutschlands, wie sich an Überschwemmungen in der Eifel 2021 oder den vorhergehenden extremen Dürresommern zeigt. Zum anderen sind auch grenzüberschreitende Effekte zu erwarten. Unterschiedliche Extremereignisse, die parallel auftreten, wie es immer häufiger geschieht, können Handelsketten unterbrechen, schwelende Konflikte entfesseln und transnationale Hilfeleistungen einschränken.

Als exportorientierte Volkswirtschaft hat die Bundesrepublik ein intrinsisches Interesse an Stabilität im Ausland. Wenn Klimafolgen Konflikte begünstigen oder verschärfen, wirken sich diese nicht nur in den betroffenen Ländern aus, sondern können regionale und internationale Zerwürfnisse nach sich ziehen. Gerade Klimafolgen in der Nachbarschaft Europas, bei wichtigen Handelspartnern und in Staaten, die politische Verbündete sind, können indirekt auch Deutschland betreffen. In einer global vernetzten Welt ist niemand vor globalen Schocks gefeit, wie die COVID-19-Pandemie schmerzlich vor Augen führt.

WELCHES WISSEN NOCH FEHLT

Neben dem Problemdruck ist jedoch auch unsere Handlungsfähigkeit gestiegen. Wissenschaftliche Vorhersagen und Projektionen auch deutscher Institute mit Weltruf machen es inzwischen möglich, bereits Jahrzehnte im Voraus Klimarisiken zu erkennen, Handlungsoptionen zu eröffnen und Gefahren frühzeitig abzuwenden, etwa durch Emissionsminderungen und Anpassungsmaßnahmen. Gleichzeitig stehen immer bessere saisonale und kurzfristige Vorhersagen für Phänomene wie das Wetter, Ernteauffälle oder Monsunregen zur Verfügung. Akkurate Vorhersagen ermöglichen es, kurzfristige Interventionen zum Schutz der Bevölkerung zu veranlassen. Die Handlungskette von Vorhersagen zur politischen und lokalen Umsetzung sollte verbessert werden.

In Deutschland wurden nach Jahrzehnten von Warnungen vor der steigenden Wahrscheinlichkeit von Niederschlagsextremen ausreichende Anpassungsmaßnahmen versäumt. Ebenfalls mangelt es an einer Sensibilisierung und Weiterbildung der Bevölkerung zum Verhalten im Katastrophenfall. Auch in anderen europäischen Ländern gibt es noch nicht genügend Kapazitäten, um Klimafolgen zu bewältigen, die durch fehlende Emissionsminderungsmaßnahmen wissentlich und billigend in Kauf genommen wurden. Dazu zählen auch extreme Waldbrände, wie in Griechenland 2021.

Während in Deutschland und Europa aber generell die Voraussetzungen für eine Anpassung an einen moderaten Temperaturanstieg gegeben sind, sieht die Situation auf anderen Kontinenten deutlich prekärer aus. Das nötige Wissen und die Technologie (zum Beispiel Wetterstationen) sind global sehr ungleich verteilt. Gerade in Gebieten, die besonders stark von Klimafolgen betroffen sind und in denen große vulnerable Bevölkerungsgruppen leben, gibt es oft keine funktionierende Wissensinfrastruktur im Bereich der Klimaforschung oder Meteorologie. Selbst wenn Wissen über bestimmte Veränderungen theoretisch vorhanden ist, haben die am stärksten betroffenen Menschen oft keinen Zugang dazu.

In den vergangenen Jahren ist die wissenschaftliche Evidenz über den Zusammenhang zwischen Klimafolgen und Konflikten zwar gewachsen, aber es fehlt weiterhin an tiefgehenden kontextspezifischen Analysen und Foresight-Kapazitäten. Bisher ist bekannt, dass insbesondere ethnisch fragmentierte und landwirtschaftlich abhängige Länder nach einem Extremwetterereignis, etwa einer Dürre, von erhöhten Konfliktrisiken betroffen sind. Zudem ist die politische Marginalisierung einzelner Gruppen von entscheidender Bedeutung in der Klima-Konflikt-Genese. Während Einigkeit darüber herrscht, dass Klimafolgen Auswirkungen auf Konflikte haben, fehlt Wissen um konkrete Wirkungsmechanismen und daher Interventionsmöglichkeiten.

Die Unsicherheiten liegen vorrangig in der Komplexität der Konfliktursachenforschung begründet. Die Entstehung von Konflikten ist durch viele unterschiedliche Faktoren geprägt. Kontextuelle Faktoren wie politische Institutionen oder das jeweilige kulturelle Konfliktmanagement können entscheidend dafür sein, ob sich aus einer Umweltkrise eine gesellschaftliche Krise entwickelt und ob diese in gewaltsame Auseinandersetzungen umschlägt. Auch deswegen ist eine auf die jeweilige Region zugeschnittene Betrachtung des Zusammenspiels von Klimafolgen und Konfliktgenese relevant für die deutsche und europäische Fähigkeit, Konfliktpotenziale frühzeitig zu erkennen und gemeinsam mit Partnern Lösungsansätze zu entwickeln.

BRENNGLAS SAHELZONE

Am Beispiel der Sahelzone in Afrika wird deutlich, weshalb Sicherheitsrisiken als Folge des Klimawandels auch für Deutschland und Europa von Bedeutung sind. Diese Region ist für die Bundesrepublik Deutschland von geopolitischem Interesse, wie sich an der von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron initiierten „Partnerschaft für Sicherheit und Stabilität in Sahel“ – einem Bestandteil der „Sahel-Koalition“ aus Frankreich und fünf Sahel-Staaten – zeigt. Neben

der Entwicklungszusammenarbeit geht es um die Bekämpfung von transnationaler Kriminalität und Terrorismus, die auch vor dem Hintergrund des Klimawandels gesehen werden müssen.

In der Sahelzone kommen mehrere Risikofaktoren zusammen. Die sich ändernden Regenfallmuster und immer häufigeren Wetterextreme bedeuten eine Gefahr für die ökonomische Existenz der Kleinbauern und Kleinbäuerinnen, deren Kenntnisse der traditionellen Landwirtschaft oft nicht mehr ausreichen, um sich an ein dynamisch verändertes Klimasystem anzupassen. In der Folge kommt es zu Ernteertragsverlusten und Ernährungsunsicherheit.

Vor dem Hintergrund der naturräumlichen Veränderungen entwickeln sich gesellschaftliche Spannungen, hervorgerufen durch ethnische Polarisierung, soziale und wirtschaftliche Ungleichheit, prekäre Staatlichkeit, Entwicklungsdefizite und die Ausbreitung extremistischer Gruppen. In der Sahelzone führen ethnische und religiöse Spannungen bereits heute zu bewaffneten Konflikten. Aufgrund der sich verschlechternden Sicherheitslage und der zunehmenden Naturkatastrophen ist die Zahl der Binnenvertriebenen in der Sahelzone auf über 2,2 Millionen Betroffene gestiegen. Zudem leben fast 900.000 geflüchtete Menschen im Sahel.

Der Entzug der Lebensgrundlagen führt in vielen Teilen der Sahelzone zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Bauern und nomadischen Hirten. Die fehlende politische Teilhabe der Hirten und ihre ethnische Diskriminierung bieten zudem einen fruchtbaren Boden für ihre Rekrutierung durch extremistische Gruppen wie Ansarul Islam in Burkina Faso und Ansar Dine in Mali. Der Wegfall der landwirtschaftlichen Lebensgrundlagen verursacht nicht nur wirtschaftliche Krisen für die Betroffenen, sondern führt auch zu einem Verlust von traditioneller Identität.

Somit zeigt die Region die Charakteristika auf, unter deren Voraussetzung der Klimawandel zu erhöhten Konfliktrisiken führt: eine starke landwirtschaftliche Abhängigkeit, ethnische Fraktionalisierung und politische Exklusion bestimmter Gruppen. Hinzu kommt, dass die Zahl der Menschen, die aufgrund des fortschreitenden Klimawandels eine zusätzliche Verknappung der Ressourcen befürchten müssen, steigt. In der Region ist die Bevölkerung stark gewachsen. Trifft der Klimawandel auf eine bereits angespannte Ressourcensituation, entstehen Verteilungskonflikte.

Mit Blick auf die Sahelzone sollte die nächste Bundesregierung prüfen, inwiefern den Klima-Sicherheitsrisiken durch die Ertüchtigungsinitiative der Bundeswehr und durch entwicklungspolitische Maßnahmen begegnet werden

kann, oder ob weitere Kapazitäten im zivilen und militärischen Bereich notwendig sind. Ferner stellt sich die Frage nach verlässlichen Partnern in der Region, da auch manche staatlichen Akteure die Angehörigen ethnischer Minderheiten diskriminieren und verfolgen oder sogar außergerichtliche Hinrichtungen veranlassen oder tolerieren. Solche Akteure sind keine geeigneten Partner für die Friedenssicherung in der Region.

DEUTSCHE UN-INITIATIVE

Aber auch jenseits der Sahelzone haben Klimafolgen großen Einfluss auf die menschliche Sicherheit. Aufgrund des sich verändernden Klimas wachsen die Umweltrisiken rapide an – eine Herausforderung, der sich die nächste Bundesregierung schnellstmöglich stellen sollte. Vor dem Hintergrund dieser dynamischen Entwicklung sollte Deutschland seine Krisenfrüherkennungskapazitäten erhöhen und einen größeren Beitrag zur friedlichen Bewältigung sozial-ökologischen Krisen im Ausland leisten.

Bereits 2018 gründete Deutschland gemeinsam mit dem Inselstaat Nauru die sogenannte Group of Friends, eine Gruppe von Staaten, die das Querschnittsthema Klimawandel und Sicherheit bei den Vereinten Nationen stärker verankern will. Als Deutschland 2019/20 als nichtständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat vertreten war, hat es das Thema auf die sicherheitspolitische Tagesordnung gesetzt. Zu einer bindenden Resolution kam es jedoch nicht, auch weil die US-Regierung unter Präsident Donald Trump den Klimawandel leugnete und Russland und China eine Ausdehnung des traditionellen Sicherheitsbegriffs durch den UN-Sicherheitsrat ablehnten.

Seit 2020 finanziert das Auswärtige Amt immerhin einen Klimasicherheitsexperten für die UN-Friedensmission in Somalia (UNSOM), sowie mehrere Forschungs- und Kooperationsprojekte, die sich mit den Folgen des Klimawandels für Stabilität und Frieden befassen. Im Umsetzungsbericht der Bundesregierung zu ihren Krisenpräventionsleitlinien wurde der politische Fokus auf Klimawandel und Sicherheit gelegt. Zwar gab es in den vergangenen Jahren signifikante Anstrengungen, sich präventiven Ansätzen zur Verhinderung von Klimafolgekrisen anzunähern, aber die Komplexität und Dringlichkeit der Thematik erfordern weitere Maßnahmen.

Empfehlungen

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN AN DIE DEUTSCHE BUNDESREGIERUNG

Ohne rapide Emissionsminderungen werden die Sicherheitsrisiken in Folge des Klimawandels nicht mehr durch reaktive politische Maßnahmen eingedämmt werden können (siehe auch Aktionsplan Klima und Außenpolitik). Insofern ist die Einhaltung des Pariser Klimaabkommens die wichtigste Voraussetzung für eine wirksame und friedensfördernde Anpassung an weltweite Klimafolgen. Die Transformation hin zur CO₂-Neutralität muss für alle Sektoren, also auch den Sicherheitssektor und das deutsche Engagement im Ausland, Vorrang genießen.

Für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik ergeben sich über den Einsatz für eine umfassende Dekarbonisierung des Weltwirtschaftssystems hinaus weitere mögliche Handlungsfelder. Die unterschiedlichen Ansätze verschiedener Ministerien in der Behandlung des Themas Klima und Sicherheit sollten zusammengeführt und zu einer kohärenten Strategie ausgebaut werden. Dazu sollte es einen regelmäßigen Austausch zwischen den Ministerien geben.

Im nächsten Koalitionsvertrag sollte die Bekämpfung der Ursachen und Folgen des Klimawandels als Querschnittsthema behandelt werden. Im Bereich des außen- und sicherheitspolitischen Engagements sollten die Koalitionspartner Ziele für den internen Kapazitätsaufbau und die weitere Verankerung des Themas Klima- und Sicherheit auf UN-Ebene formulieren. Kurzfristig kann Deutschland dazu inländische und europäische Synergien nutzen. Langfristig sollte es seine Handlungsfähigkeit stärken, indem es proportional zu den Herausforderungen bessere Fähigkeiten zur Risikoabschätzung und zum Krisenmanagement aufbaut. Durch konkrete Emissionsminderungsziele für den Sicherheitssektor und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in allen operativen Bereichen könnte die neue Bundesregierung zudem die Glaubwürdigkeit Deutschlands stärken und Innovationen herbeiführen.

Politische Kohärenz fördern und Synergien nutzen:

- Bildung eines Ressortkreises zu den Themen Klimawandel und Sicherheit unter Einbezug des Kanzleramts, des Auswärtigen Amts und der Bundesministerien für Verteidigung, wirtschaftliche

Zusammenarbeit, Umwelt, und Inneres. Der Ressortkreis sollte sich auf Abteilungsleiterebene regelmäßig zu laufenden Projekten und sicherheitsrelevanten Umweltveränderungen austauschen.

- Klimasicherheit stärker in den Ausschüssen des Bundestages thematisieren und unter Einbezug externer Expertisen diskutieren.
- Die Bundesregierung sollte im Rahmen der Weiterentwicklung und Umsetzung der eigenen Leitlinien zur Krisen- und Konfliktprävention neue Selbstverpflichtungen eingehen. Diese sollten konkrete finanzielle und personelle Aufstockungen in den Ministerien und die Förderung von wissenschaftlichen Institutionen und Nichtregierungsorganisationen umfassen, um Klimasicherheitsrisiken besser erkennen und bewältigen zu können.
- Das Auswärtige Amt sollte sich auf europäischer Ebene für die Entwicklung von Leitlinien zur Krisenprävention einsetzen, mit besonderem Fokus auf nicht-traditionelle Sicherheitsrisiken wie Klimafolgen, globale Gesundheitsrisiken, Cyberkriminalität und nicht-staatlichen bewaffnete Gruppen.
- In Programmen wie der Internationalen Klimaschutzinitiative des Bundesumweltministeriums sollten Förderrichtlinien etabliert werden, die Anreize für die Zusammenarbeit mit der Friedens- und Klima-Community schaffen.
- Aufbau neuer Partnerschaften und Allianzen über die 2018 gegründete Group of Friends. Regionale Akteure in vom Klimawandel betroffenen Gebieten sollten zu einem Austausch zusammenbracht werden, um Lösungsansätze zu entwickeln und Wissen auszutauschen.

Wissen und Kapazitäten aufbauen:

- Neue Methoden der klimasensiblen Mediation entwickeln, um Konfliktparteien bei der Suche nach langfristigen Lösungen nachhaltiger Zusammenarbeit zu helfen. Deswegen sollte insbesondere das Auswärtige Amt neue Förderungen schaffen, die einem breiten Spektrum zivilgesellschaftlicher und wissenschaftlicher Akteure zugänglich sind.
- Einrichtung eines neuen Lehrstuhls zum Thema Klimafolgen und menschliche Sicherheit in Berlin.
- Aufbau von Trainingskapazitäten beispielsweise beim Zentrum für internationale Friedenseinsätze,

um militärischen und zivilen Peacekeepern ein Basiswissen über regionale Klimafolgen und Stabilisierungsmaßnahmen zu vermitteln.

- Einbindung von Klimasicherheits-Experten in die deutsche COP-Delegation.
- Etablierung eines Expertenpools für die Beratung von deutschen Botschaften und Generalkonsulaten in den vom Klimawandel besonders betroffenen Gebieten. Dies würde das Thema im Tagesgeschäft der Außenpolitik verankern und bei der Erstellung kontextspezifischer Regionalanalysen helfen.
- Eine gezielte Förderung der Zusammenarbeit zwischen Klimafolgenforschung und der Friedens- und Konfliktforschung durch das Bundesforschungsministerium und andere Institutionen.
- Der Anstieg der Verteidigungsausgaben zur Erreichung des Zwei-Prozent-Ziels der NATO-Staaten sollte auch der strategischen Vorausschau und Abwehr nicht-traditioneller Bedrohungen (Klimafolgen, Cyberkriegsführung, etc.) dienen.
- Innerhalb der NATO den Austausch über Fortschritte im Bereich Krisenfrüherkennung fördern.
- Der Aufbau einer deutsch-französischen Forschungsgruppe mit Partnern im Sahel zu Klimafolgen und Konflikten könnte gemeinsam mit Stakeholdern politisch relevante Forschungsfragen entwickeln.

Verankerung des Themas Klimasicherheit auf UN-Ebene:

- Weiterverfolgung des Themas auf UN-Ebene in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen über die Group of Friends und einzelne Partner wie Frankreich, USA oder Niger.
- Die Bundesregierung und insbesondere das Auswärtige Amt sollten sich für die Ernennung eines oder einer Sondergesandten für Klima und Sicherheit engagieren und eine europäische Expertin oder Experten für den Posten vorschlagen.
- Anschließend an die Evaluierung des laufenden Pilotprojekts in der United Nations Assistance Mission in Somalia (UNSOM) sollte es ein weiteres Ziel sein, Klimakrisen-Expertinnen und -Experten besser in

UN-Friedensmissionen einzubringen.

Glaubwürdigkeit stärken und Innovationen fördern:

- Dekarbonisierung des Sicherheitssektors und Aufnahme von Umweltstandards in die Beschaffungsrichtlinien für deutsche Auslandsvertretungen und Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit (Elektromobilität, Energieversorgung, Catering etc.).
- Bei deutschen Wiederaufbauprojekten beispielsweise in der MENA-Region auf Klimaanpassung und Emissionsvermeidung achten, um Pfadabhängigkeiten zu verhindern.
- Technologietransfers fördern, zum Beispiel durch die staatliche Akquise von Lizenzen für Schlüsseltechnologien, die dann frei zugänglich gemacht werden.
- Krisenkommunikation stärken: Evaluation der Krisenkommunikation in der Corona-Pandemie, Bewertung erfolgreicher und nicht erfolgreicher Krisenkommunikationswege verschiedener Länder.