

# GRUNDLAGENSTUDIE

## Klimawandel und Sicherheit in der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik

Lukas Rüttinger und Benjamin Pohl

Im Auftrag von



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für  
auswärtige Angelegenheiten EDA

Alle Rechte vorbehalten. Die durch adelphi erstellten Inhalte des Werkes und das Werk selbst wurden im Auftrag des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA erstellt und unterliegen dem Schweizer Urheberrecht. Beiträge Dritter sind als solche gekennzeichnet. Die Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und jede Art der Verwertung ausserhalb der Grenzen des Urheberrechtes bedürfen der schriftlichen Zustimmung des EDA. Die Vervielfältigung von Teilen des Werkes ist nur zulässig, wenn die Quelle genannt wird.

### **Zitiervorschlag**

Rüttinger, Lukas und Benjamin Pohl 2016: Klimawandel und Sicherheit in der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik. Berlin: adelphi.

### **Impressum**

Herausgeber: adelphi

Begleitung EDA: Stefan Ruchti, Yvan Keckeis

Projektbetreuung: Lukas Rüttinger (adelphi) und Benjamin Pohl (adelphi)

Autoren: Lukas Rüttinger (adelphi) und Benjamin Pohl (adelphi)

Bildnachweis: credits: NASA

Stand: 24. November 2016

© 2016 adelphi

**Abstract:**

Der Klimawandel ist eine der grössten globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts und bedroht in zunehmendem Masse die Sicherheit und Stabilität von Staaten und Gesellschaften. Diese Risiken betreffen unmittelbar vor allem Länder ausserhalb Europas und des globalen Nordens. Das Risiko einer weltweiten Zunahme bzw. Verschärfung von Konflikten wird aber nicht ohne Folgen für die Schweiz als offene Volkswirtschaft und Gesellschaft bleiben, auch wenn diese Folgen mittelbarer Natur sind und durch Transmissionsriemen wie z.B. integrierte Produktionsketten, Investitionen, Schweizer Bürger und Interessen im Ausland oder Migrationsdruck Wirkung zeitigen.

Wie und ob der Klimawandel zu Fragilität und Konflikt beiträgt, ist abhängig vom spezifischen Kontext und insbesondere von menschlichem und institutionellem (Nicht-) Handeln. In Anbetracht dessen muss Aussenpolitik eine besondere Rolle bei der Prävention und beim Management von Klima-Fragilitätsrisiken spielen. Die Schweizer Aussenpolitik kann dank einiger spezifischer Eigenschaften in diesem Bereich einen bedeutenden Beitrag leisten.

Die vorliegende Grundlagenstudie skizziert systematisch die vom Klimawandel ausgehenden Sicherheitsrisiken, deren Wahrnehmung in der Schweizer Bundesverwaltung und bestehende Schweizer Politiken, Strategien und Initiativen, die für die Bearbeitung von Klima-Fragilitätsrisiken relevant sind. Darauf aufbauend entwickelt sie Ideen, wie sich die Schweizer Aussenpolitik im Bereich Klimawandel und Sicherheit engagieren könnte. Ein Schweizer Engagement ist durch die eigene Risikobetroffenheit im nationalen Interesse, könnte gleichzeitig aber auch das aussenpolitische Profil der Schweiz stärken, indem die Schweiz sichtbar eine wichtige Rolle für die internationale Gemeinschaft erfüllt.

**Abstract:**

Climate change is one of the greatest global challenges of the 21st century, posing a constantly growing threat to the security and stability of states and societies. More than anywhere else, these risks directly affect countries outside Europe and the global North. Nevertheless, the risk of a worldwide increase in or intensification of conflicts will not remain without consequences for Switzerland as an open economy and society, even if those consequences are of an indirect nature and are felt rather as knock-on effects, for example on integrated production chains, investment, Swiss citizens and Swiss interests abroad or an increase in migration pressure.

How and whether climate change contributes to the fragility of states and regions and to the emergence of conflicts is dependent on the specific context and, in particular, on human and institutional action or inaction. In view of this, foreign policy must play a privileged role in the prevention and management of climate-fragility risks. Swiss foreign policy can substantially contribute, thanks to some of its specific characteristics.

This baseline study systematically sets out the security risks arising from climate change, and how they are perceived in the Swiss Federal Administration and in existing Swiss policies, strategies and initiatives that are relevant to climate-fragility risk management. On this basis, the study presents ideas on how Swiss foreign policy could engage in climate change and security policy. A Swiss commitment is in the national interest for reasons of domestic risk exposure, but at the same time it could also strengthen the foreign policy profile of Switzerland, insofar as Switzerland could visibly fulfil an important role for the international community.

**Synthèse :**

Reconnu comme l'un des principaux défis du XXI<sup>e</sup> siècle, le changement climatique menace de plus en plus la sécurité et la stabilité des États et des sociétés. Les pays situés hors de l'Europe et, plus largement, de l'hémisphère nord sont les plus exposés aux risques induits par le changement climatique. Le risque de multiplication ou d'aggravation des conflits dans le monde n'épargnera toutefois pas la Suisse. En tant qu'économie et société ouverte, elle est en effet exposée indirectement aux effets du changement climatique à travers, notamment, les chaînes de production intégrées, les investissements, les citoyens et les intérêts suisses à l'étranger ou encore la pression migratoire.

L'impact du changement climatique en termes de fragilité et de conflit dépend du contexte spécifique et en particulier de l'action – ou du manque d'action – individuelle et institutionnelle. Dans ces conditions, la politique extérieure est appelée à jouer un rôle particulier dans la prévention et la gestion des risques de fragilité liés au climat. Grâce aux atouts spécifiques qu'elle possède dans ce domaine, la politique étrangère suisse peut exercer une fonction importante à cet égard.

La présente étude de base aborde de manière systématique les risques sécuritaires induits par le changement climatique, sa perception au sein de l'administration fédérale ainsi que les politiques, stratégies et initiatives suisses existantes pour gérer les risques de fragilité liés au climat. Sur cette base, elle évoque les différentes manières dont la politique extérieure pourrait s'impliquer dans le domaine du climat et de la sécurité. La Suisse étant elle-même exposée à ces risques, elle a un intérêt indiscutable à s'engager sur ce terrain. De plus, sa mobilisation pourrait lui permettre de renforcer sa position en matière de politique étrangère en assumant de manière visible un rôle important en faveur de la communauté internationale.

**Sintesi :**

Il cambiamento climatico è una delle maggiori sfide globali del XXI secolo e minaccia sempre più la sicurezza e la stabilità di Stati e società. Questi rischi riguardano direttamente soprattutto i Paesi al di fuori dell'Europa e del Nord del mondo. Il rischio di un aumento o un inasprimento a livello mondiale dei conflitti avrà comunque ripercussioni per l'economia e la società aperta della Svizzera, anche se queste conseguenze sono di natura indiretta e producono effetti, per esempio, attraverso le catene di produzione integrate, gli investimenti, i cittadini svizzeri e gli interessi all'estero o la pressione migratoria.

Se e in che modo il cambiamento climatico contribuisce a fragilità e conflitti dipende dal contesto specifico e, in particolare, dalla capacità umana e istituzionale di intervenire o meno. La politica estera deve quindi assumere un ruolo particolare nella prevenzione e nella gestione dei rischi di fragilità collegati al clima. Grazie ai suoi punti di forza, la politica estera svizzera può svolgere una funzione importante in questo settore.

Il presente studio di base espone in modo sistematico i rischi per la sicurezza dovuti al cambiamento climatico, la loro percezione nell'Amministrazione federale e nelle attuali politiche, strategie e iniziative svizzere, volte alla gestione dei rischi di fragilità collegati al clima. Su questa base si sviluppano idee sul modo in cui la politica estera svizzera potrebbe impegnarsi nell'ambito del clima e della sicurezza. Un impegno svizzero è di interesse nazionale in considerazione dei rischi a cui la Svizzera è esposta in questo ambito. Inoltre, questo impegno può rafforzare il profilo della politica estera della Svizzera che assume così in modo evidente un ruolo importante per la comunità internazionale.

## adelphi

**adelphi** ist eine unabhängige Denkfabrik und führende Beratungseinrichtung für Klima, Umwelt und Entwicklung. Unser Auftrag ist die Stärkung von Global Governance durch Forschung, Beratung und Dialog. Wir bieten Regierungen, internationalen Organisationen, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteuren massgeschneiderte Lösungen für nachhaltige Entwicklung und unterstützen sie dabei, globalen Herausforderungen wirkungsvoll zu begegnen.

Unsere mehr als 140 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter leisten hochqualifizierte, interdisziplinäre Forschungsarbeit und bieten strategische Politikanalysen und -beratung sowie Beratungen für Unternehmen an. Wir ermöglichen politischen Dialog und führen weltweit Trainingsmassnahmen für öffentliche Einrichtungen und Unternehmen durch, um sie beim Erwerb von Kompetenzen zur Bewältigung des transformativen Wandels zu unterstützen. Seit 2001 haben wir weltweit mehr als 800 Projekte in neun thematischen Bereichen implementiert: **Klima, Energie, Ressourcen, Green Economy, Sustainable Business, Green Finance, Frieden und Sicherheit, Internationale Zusammenarbeit und Urbane Transformation.**

Partnerschaften sind ein zentraler Schlüssel unserer Arbeit. Durch Kooperationen mit Spezialisten und Partnerorganisationen stärken wir Global Governance und fördern transformativen Wandel, nachhaltiges Ressourcenmanagement und Resilienz.

adelphi ist eine wertebasierte Organisation mit informeller Unternehmenskultur, die auf den Werten Exzellenz, Vertrauen und Kollegialität fusst. Nachhaltigkeit ist die Grundlage unseres Handelns, nach innen und aussen. Aus diesem Grund gestalten wir unsere Aktivitäten stets klimaneutral und nutzen ein zertifiziertes Umweltmanagementsystem.

### Lukas Rüttinger

Senior Projektmanager

[ruettinger@adelphi.de](mailto:ruettinger@adelphi.de)

[www.adelphi.de](http://www.adelphi.de)

### Benjamin Pohl

Senior Projektmanager

[pohl@adelphi.de](mailto:pohl@adelphi.de)

## Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	<b>VI</b>
<b>Summary</b>	<b>XI</b>
<b>Résumé</b>	<b>XV</b>
<b>Riassunto</b>	<b>XX</b>
<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>1 Sicherheitsrisiko Klimawandel</b>	<b>3</b>
1.1 Klimawandel als Risikomultiplikator	3
1.2 Sieben systemische Klima-Fragilitätsrisiken	5
1.3 Schlussfolgerung	13
<b>2 Policy-Analyse</b>	<b>16</b>
2.1 Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik	16
2.2 Andere Departemente: Internationale Abteilungen/Bereiche	20
2.3 Lessons Learned: USA, Deutschland und Europäische Union	23
<b>3 Handlungsfelder für die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik</b>	<b>26</b>
3.1 Klimawandel und Sicherheit als ein Thema der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik	26
3.2 Sensibilisierung und Kapazitätsaufbau	27
3.3 Strukturen und Koordination	28
3.4 Politikprozesse und Akteure	29
3.5 Stärken der Schweiz nutzen	30

## Abkürzungsverzeichnis

<b>ASA</b>	Abteilung Sektorielle Aussenpolitiken
<b>AU</b>	Afrikanische Union
<b>BAFU</b>	Bundesamt für Umwelt
<b>COP</b>	Conference of the Parties
<b>DEZA</b>	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
<b>DRR</b>	Disaster Risk Reduction
<b>EDA</b>	Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EZ</b>	Entwicklungszusammenarbeit
<b>G7/8/20</b>	Gruppe der 7 / 8 / 20
<b>GIZ</b>	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>IPCC</b>	Intergovernmental Panel on Climate Change
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organization
<b>OSZE</b>	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
<b>SECO</b>	Staatssekretariat für Wirtschaft
<b>SEM</b>	Staatssekretariat für Migration
<b>UN</b>	United Nations
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>UNEP</b>	United Nations Environment Programme
<b>UNFCCC</b>	United Nations Framework Convention on Climate Change
<b>UNHCR</b>	United Nations High Commissioner for Refugees
<b>VBS</b>	Eidgenössisches Department für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

## Zusammenfassung

**Der Klimawandel** ist eine der grössten globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts und **bedroht in zunehmendem Masse die Sicherheit und Stabilität von Staaten und Gesellschaften**. Dabei wirkt der Klimawandel als Risikomultiplikator. Dort, wo er mit anderen politischen, sozialen, ökonomischen und ökologischen Stressfaktoren wie Bevölkerungswachstum, ökonomischen Schocks, Urbanisierung, Umweltdegradation und steigender Ungleichheit zusammentrifft, kann der kombinierte Druck Gesellschaften und Staaten überfordern. Gleichzeitig erschweren Fragilität und Konflikt es insbesondere marginalisierten und armen Bevölkerungsgruppen, sich an den Klimawandel anzupassen.

Es gibt jedoch keinen Automatismus. Wie und ob der Klimawandel zu Fragilität und Konflikt beiträgt, ist abhängig vom spezifischen Kontext und insbesondere von menschlichem und institutionellem (Nicht-)Handeln. **Besonders gefährdet sind Staaten, die bereits von Fragilität und Konflikt betroffen sind**. Klima-Fragilitätsrisiken betreffen aber eine weit grössere Anzahl von Staaten als solche, die gemeinhin als fragil bezeichnet werden. Politische Instabilität, Proteste und Gewaltausbrüche, Bürgerkriege und zwischenstaatliche Spannungen sowie Flucht und Migration können die Folge sein.

Der im Auftrag der G7-Staaten erstellte unabhängige Bericht „A New Climate for Peace – Taking Action on Climate and Fragility Risks“ identifiziert **sieben Klima-Fragilitätsrisiken, die eine ernstzunehmende Bedrohung für die Stabilität von Staaten und Gesellschaften darstellen**:

1. **Lokaler Ressourcenwettbewerb**: Vor allem dort, wo effektive Mechanismen zur Konfliktlösung fehlen, kann Konkurrenz um knapper werdende Ressourcen zu Instabilität und gewalttätigen Konflikten führen bzw. diese verschärfen.
2. **Bedrohte Lebensgrundlagen und Migration**: Der Klimawandel bedroht die Lebensgrundlage vieler Bevölkerungsgruppen, die von klimasensiblen natürlichen Ressourcen abhängig sind. Dies kann u.a. zu Migration und Kriminalität beitragen, die wiederum staatliche und gesellschaftliche Stabilität unterminieren.
3. **Extreme Wetterereignisse und Katastrophen** verschärfen Fragilität und können die Vulnerabilität von Bevölkerungsgruppen sowie das Konfliktpotential erhöhen.
4. **Schwankende Lebensmittelpreise**: Klimainduzierte Nahrungsunsicherheit, die über schwankende Lebensmittelpreise oft auch fernab ursprünglicher Ernteauffälle wirksam werden, können Proteste, Unruhen und lokale Konflikte befördern.
5. Probleme beim **grenzüberschreitenden Wassermanagement** sind häufig eine Ursache von Spannungen. Verschärfte Konkurrenz um Wasser aufgrund steigender Nachfrage und verminderter Wassermenge und -qualität erhöht den Druck auf bestehende Konfliktlösungsmechanismen.
6. **Anstieg des Meeresspiegels und Küstenerosion**: Steigende Meeresspiegel bedrohen tiefliegende Küstengebiete, auch schon lange bevor diese komplett überflutet sind. Dies kann zu Instabilität, Vertreibung und Migration führen und darüber hinaus zu zunehmenden Streitigkeiten um Seegrenzen und Meeresressourcen beitragen.
7. **Unbeabsichtigte Folgen von Klimapolitiken**: Wenn Anpassungs- und Klimaschutzpolitiken grossflächig eingeführt werden, steigt das Risiko unbeabsichtigter, negativer Effekte – vor allem in fragilen Kontexten. Beispiele sind der Landverbrauch zur



Herstellung von Biokraftstoffen, der zu Nahrungsunsicherheit beitragen kann, der Schutz von Wäldern zu Lasten marginalisierter Bevölkerungsgruppen oder auch der grossflächige Ausbau von Wasserkraft.

Diese Risiken betreffen unmittelbar vor allem Länder ausserhalb Europas und des globalen Nordens. Sie sind dennoch äusserst relevant für die Schweiz und die gesamte internationale Gemeinschaft. Zum einen ist die globalisierte Welt von starken, aber häufig nicht offensichtlichen Interdependenzen gekennzeichnet. Katastrophen im Ausland wie Fluten oder Ernteaufälle können direkte Auswirkungen auf die Schweiz haben, z.B. durch Preisanstiege, Investitionsverluste oder Migration. Daneben stehen aber auch indirekte Konsequenzen, wie sie die oben aufgeführten Klima-Fragilitätsrisiken abbilden. **Das Risiko einer weltweiten Zunahme bzw. Verschärfung von Konflikten wird nicht ohne Folgen für die Schweiz als offene Volkswirtschaft und Gesellschaft bleiben**, auch wenn diese Folgen mittelbarer Natur und z.B. durch integrierte Produktionsketten, Investitionen, Schweizer Bürger und Interessen im Ausland oder Migrationsdruck verursacht sind. Zudem berühren diese Risiken grundsätzlich das aussenpolitische Selbstverständnis der Schweiz, das eine besonders herausgehobene Rolle in den Bereichen Friedenspolitik, humanitäre Hilfe und Klimawandel einschliesst.

**In Anbetracht dieser Risiken muss die Aussenpolitik eine besondere Rolle bei der Prävention und beim Management von Klima-Fragilitätsrisiken spielen.** Ziel sollte dabei sein, die Resilienz des internationalen Systems sowie der dieses System konstituierenden Staaten und Gesellschaften gegenüber Klima-Fragilitätsrisiken zu erhöhen. Nur wenn die Aussenpolitik in der Lage ist, ihre integrierende Rolle zu übernehmen, wird der Rest des Systems diesen Risiken effektiv begegnen können.

Risiken sind jedoch nicht der einzige Grund für aussenpolitisches Handeln. **Das Thema Klimawandel und Sicherheit hat für die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik auch ein besonderes Potential.** Ein Engagement in diesem Bereich würde sich logisch und konsequent in das breitere klimapolitische Engagement und die besondere Rolle, die die Schweiz im Bereich der internationalen Klimapolitik bereits spielt, einfügen. Ihre Geographie und aussenpolitische Tradition erheben die Schweiz zudem über den Verdacht, mit diesem Thema exklusiv nationale sicherheitspolitische Interessen zu verfolgen – ein Verdacht, den auszuräumen andere Akteure grössere Schwierigkeiten haben. Obschon momentan noch ein aussenpolitisches Nischenthema, ist die Schnittstelle zwischen Klimawandel und Sicherheit mittelfristig mit Blick auf die steigenden Konfliktrisiken von erheblicher Bedeutung.

Die Schweiz hat bereits in anderen Bereichen, wie z.B. bei den Verbindungen zwischen Klimawandel und Migration, gezeigt, dass sie bereit und fähig ist, eine Führungsrolle zu übernehmen und ein Thema durch den Einsatz von politischem Kapital und Ressourcen international einen entscheidenden Schritt voranzubringen. Dabei hat Schweizer Aussenpolitik immer wieder die Entwicklung und Umsetzung konkreter Lösungen in den Mittelpunkt gestellt. **Eine von der Schweiz initiierte aussenpolitische Initiative nach dem Vorbild der Nansen Initiative für den Bereich Klimawandel und Sicherheit wäre eine konkrete und vielversprechende Handlungsoption.** Mit einem solchen Ansatz und Engagement könnte die Schweiz auch im Bereich Klimawandel und Sicherheit eine Lücke schliessen und gleichzeitig wichtige und international sichtbare Akzente setzen.

Der Blick nach innen zeigt, dass sowohl innerhalb des EDA als auch der anderen Departemente bereits ein ausgeprägtes Verständnis für die Verbindungen zwischen Klimawandel und Sicherheit besteht. Dies bedeutet, dass es für ein vertieftes Engagement der Schweiz in diesem Bereich weniger auf Überzeugungsarbeit ob der allgemeinen Relevanz von Klimawandel für die Schweizer Aussenpolitik ankommt als auf Unterstützung

bei der Identifizierung von Klima-Fragilitätsrisiken und des konkreten Mehrwerts für die eigene Arbeit, wenn Klima-Fragilitätsrisiken direkt bearbeitet werden. Neben einer Schärfung der Risikowahrnehmung geht es also auch um das Aufzeigen des eigenen Handlungspotentials. Ein erster Ansatzpunkt wäre **die Entwicklung und Umsetzung verschiedener Sensibilisierungsformate und Stärkung der Kapazitäten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter<sup>1</sup> des EDA (und ggfs. weiterer Departemente)**, z.B. durch:

- Eine grössere Konferenz mit Beteiligung weiterer Departemente, z.B. des VBS und internationaler Experten;
- Regelmässige Informations- und Diskussionsveranstaltungen mit ausgewählten Gästen zu bestimmten aktuellen und relevanten Themen;
- Integration des Themas in die Ausbildungs-Curricula angehender und die Weiterbildung etablierter Entscheidungsträger;
- Gezielte Briefings für Schweizer Auslandsvertretungen.

**Die Bearbeitung von Klima-Fragilitätsrisiken bedarf der übersektoriellen Zusammenarbeit und der Integration verschiedener (Aussen-)Politikbereiche.** Die Entwicklung übersektorieller Ansätze und Antworten zieht oft auch strukturelle und methodische Veränderungen nach sich. Daher sollten ggfs. in einigen Bereichen über das bislang Bestehende hinausgegangen und Ansätze im Bereich Friedens- und Klimapolitik entsprechend modifiziert werden. Gleichzeitig gibt es in der Schweiz bereits bestehende Strukturen wie gemeinsame Sitzungen und Austauschformate, die als Startpunkt für eine engere Koordinierung dienen können. Diese könnte z.B. umfassen:

- Den Anstoss eines vertieften Informationsaustausch zum Thema zwischen den verschiedenen betroffenen Dienststellen des EDA;
- Die Bitte an (bestimmte) Schweizer Botschaften, im Rahmen bestehender Berichtsformate auch zu Klima-Fragilitätsrisiken und möglichen oder bestehenden Ansatzpunkten zu berichten. Diese Informationen könnten für die gemeinsame Risikoanalyse genutzt werden;
- Auf Basis des Informationsaustausches und der Risikoanalyse könnte zudem die Entwicklung eines übersektoriellen Strategiepapiers ins Auge gefasst werden, das später als Basis für die Identifikation gezielter Aktivitäten dienen könnte;
- Ebenso könnten departementsübergreifende Austausch- und Koordinationsgremien genutzt werden, um bestimmte Aspekte der Verbindungen zwischen Klimawandel und Sicherheit zu diskutieren;
- Angesichts des sicherheitspolitischen Fokus wäre insbesondere eine enge Zusammenarbeit des EDA mit dem VBS erstrebenswert, sowohl in Bezug auf eine gemeinsame Analyse prioritärer Risiken wie auch mit Blick auf das Abschätzen möglicher operativer Konsequenzen.

<sup>1</sup> Im Interesse von Kürze und Lesbarkeit wird im Folgenden nicht immer ausdrücklich geschlechtsspezifisch differenziert.

Das Thema Klimawandel und Sicherheit hat bislang auch international keinen eigenen politischen Prozess und kein institutionelles Zuhause. Daher müssen andere politische Prozesse genutzt werden, um die relevanten Akteure und Institutionen dazu zu bewegen, den Aufbau von Resilienz gegenüber Klima-Fragilitätsrisiken zu einer politischen Priorität zu machen. **Die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik könnte das Thema in folgenden Politikprozessen aktiv vorantreiben:**

- Der UN-Sicherheitsrat hat das Thema mehrfach und in letzter Zeit immer öfter behandelt. Sollte die Schweiz selbiges Thema vorantreiben, könnte das auch die Unterstützung für ihre eigene Kandidatur als Mitglied des Sicherheitsrates 2023/2024 stärken;
- Auf regionaler Ebene gibt es eine Reihe von Institutionen und Prozessen, die als Einstiegspunkte genutzt werden könnten, um regionalspezifische Lösungsansätze zu entwickeln, z.B. die Afrikanische Union sowie die OSZE;
- Ebenso strebt die Schweiz einen Beobachterstatus im Arctic Council an. Die geopolitischen Auswirkungen des Klimawandels sowie das damit verbundene Konfliktpotential sind hier von besonderer Bedeutung;
- Ausserdem könnte die Schweiz existierende Formate zum Themenkomplex Klimawandel und Sicherheit nutzen, um im systematischen Austausch mit anderen Regierungen und Experten eigene Ideen zu diskutieren und thematische oder regionale „Angebotslücken“ zu identifizieren. Dies wäre beispielsweise im Rahmen der durch das niederländische Aussenministerium ins Leben gerufenen „Planetary Security Initiative“ möglich.

Zusätzlich könnte die Schweiz **Partnerschaften mit einer Reihe anderer Akteure nutzen**, um Lösungsansätze für die Prävention und den Aufbau von Resilienz gegenüber Klima-Fragilitätsrisiken zu entwickeln:

- Teile des Privatsektors haben die Risiken des Klimawandels erkannt und verstehen sich als Teil der Lösung dieser globalen Herausforderung. Ein guter Einstiegspunkt wäre hier z.B. das World Economic Forum, das Klimarisiken in den letzten Jahren einen sehr hohen Stellenwert eingeräumt hat, sowie grosse, besonders exponierte Schweizer Unternehmen wie Swiss RE oder Nestlé;
- Das Entwicklungsprogramm der UN und die Weltbank sind wichtige Akteure, die bei der Entwicklung und Umsetzung von Lösungsansätzen eine globale Hebelwirkung entfalten könnten;
- Die Schweizer Wissenschaft geniesst weltweit sehr hohes Ansehen. Sie könnte die Erarbeitung pragmatischer Lösungsansätze zu Klimafragilitätsrisiken systematisch unterstützen;
- Ähnliches gilt für die starke Schweizer Zivilgesellschaft, die im Rahmen von Public Diplomacy helfen könnte, das globale Bewusstsein für diese Risiken, aber v.a. auch Lösungsansätze zu stärken und in betroffene Länder zu tragen.

**Ebenso könnte in einem nächsten Schritt die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit (EZ) analysiert werden**, um spezifische Risiken in den Schweizer Partnerländern zu analysieren und zu prüfen, inwieweit das bestehende Portfolio der Schweizer EZ-Massnahmen Klima-Fragilitätsrisiken bereits adressiert. Daraus könnten anschliessend Schweizer Ansätze und Lessons Learned für die Verbesserung der Resilienz gegenüber Klima-Fragilitätsrisiken identifiziert werden.

Die eben aufgeführten möglichen Anknüpfungspunkte verstehen sich als Anstösse und Ideen für eine weitere Diskussion zur Frage, ob und ggfs. wie die Schweizer Aussenpolitik

sich im Bereich Klima und Sicherheit engagieren möchte. International besteht erhebliche Nachfrage nach einem verstärktem Engagement und guten Initiativen in diesem Bereich, nicht zuletzt auch für die oft beschworene und notwendige Stärkung präventiv ausgerichteter Aussenpolitik. **Gleichzeitig weist die Schweizer Aussenpolitik mehrere Charakteristika auf, die sie für eine Führungsrolle in diesem Bereich besonders qualifizieren:** Ihre Legitimität aufgrund ihrer neutralen und humanitären Tradition und herausgehobene Rolle bei den Klimaverhandlungen, ihre Zuverlässigkeit und ihren Pragmatismus, sowie die anerkannte Expertise von Schweizer Institutionen bei den für das Themenfeld Klimawandel und Sicherheit wichtigen Bereichen von Katastrophenrisikovorvorsorge und Mediation.

## Summary

**Climate change** is one of the greatest global challenges of the 21st century, **posing a growing threat to the security and stability of states and societies**. In this respect, climate change is a 'threat multiplier' which can overwhelm societies and governments by compounding other political, social, economic and environmental stressors such as population growth, economic shocks, urbanisation, environmental degradation and growing inequality. Meanwhile, fragility and conflict make it difficult for poor and marginalised groups to adapt to climate change.

But it does not have to be that way. How and whether climate change contributes to fragility and conflict depends on the specific context and, in particular, on human and institutional action or inaction. **The threat is greatest for states which are already fragile and affected by conflict**. However, climate-fragility risks affect a far greater number of states and not only those generally considered as 'fragile'. Political instability, protests and outbreaks of violence, civil war and interstate tensions, as well as forced displacement and migration are among the consequences.

"A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks", an independent report commissioned by members of the G7, identifies **seven compound climate-fragility risks that pose serious threats to the stability of states and societies**:

1. **Local resource competition**: In the absence of effective dispute resolution, and as the pressure on natural resources increases, competition can lead to instability and spark or intensify violent conflict.
2. **Livelihood insecurity and migration**: Climate change threatens the livelihoods of people who depend on climate-sensitive natural resources, and can for example push them to migrate or turn to illegal sources of income, which further undermines the stability of states and societies.
3. **Extreme weather events and disasters** exacerbate fragility and can increase people's vulnerability and the potential for conflict.
4. **Volatile food prices and food provision**: Climate change has an impact on food security that goes far beyond immediate crop failure. It increases prices and market volatility, which heightens the risk of protests, rioting, and local conflict.
5. **Transboundary water management is frequently a source of tension**; as demand grows and climate impacts affect availability and quality, competition over water increases the pressure on existing conflict resolution mechanisms.
6. **Sea-level rise and coastal degradation**: Rising sea levels threaten the viability of low-lying areas even before they are submerged, leading to social disruption, displacement and migration, and exacerbating disagreements over maritime boundaries and ocean resources.
7. **Unintended effects of climate policies**: As climate adaptation and mitigation policies are more broadly implemented, the risks of unintended negative effects – particularly in fragile contexts – will also increase. Examples include the use of land for the production of biofuels, which can undermine food security, forest conservation measures, which negatively affect marginalised groups, and the large-scale expansion of hydroelectric power.

More than anywhere else, these risks directly affect countries outside Europe and the Global North. However, they can also have major consequences for Switzerland and the international community. In our globalised world we are interconnected in ways that are not always readily discernible. Disasters such as flooding and crop failure in other countries can directly impact Switzerland, raising prices, undermining investments and increasing migration. Moreover, some of the consequences are indirect, as illustrated by the climate-fragility risks listed above. **The threat that conflicts will proliferate or intensify as a result of climate change will not remain without consequences for Switzerland with its open economy and society**, even if those consequences are of an indirect nature and are brought about as a result of integrated production chains, investments abroad, Swiss citizens and interests abroad or migration pressure. Furthermore, these risks have an impact on the way Switzerland views and conducts its foreign policy, in particular since Switzerland plays an important role in the policy areas of peace, humanitarian aid and climate change.

**In view of the risks, foreign policy must play a key role in the prevention and management of climate-fragility risks.** Foreign policy should aim to increase the resilience to climate-fragility risks of the international system and of the states and societies that make up that system. The international system as a whole will only be able to effectively address these risks when foreign policy is able to assume its integrating role.

However, risks are not the only reason for taking action at the international level. **The issue of climate change and security also holds a great potential for Swiss foreign and security policy.** Switzerland's engagement in this area would logically fit in with the country's broader engagement in terms of climate policy and would be consistent with the specific role that Switzerland already plays in international climate policy. The country's geographical location and foreign policy tradition also puts Switzerland above the suspicion that it is exclusively pursuing national security policy interests – a criticism that other actors and countries face greater difficulties in countering. While currently considered a niche area in foreign policy, in the medium term the interaction between climate change and security is set to become of great importance due to the growing conflicts risks.

In other areas such as climate change and migration, Switzerland has already shown that it is ready and able to take a leading role to advance an issue in a decisive way using the political capital and resources at its disposal, and focusing on the development and implementation of specific solutions. **A foreign policy initiative launched by Switzerland in the area of climate change and security** of the type of the Nansen Initiative **would be a concrete and promising option for taking action in this area.** Furthermore, with such an approach and commitment, Switzerland would have the opportunity to close a gap in relation to climate change and security, while at the same time making headway on important and internationally visible issues.

Inside the Federal Department of Foreign Affairs and the other government departments, there is already a strong understanding of the links between climate change and security. This means that less effort would be needed to convince people of the necessity of in-depth engagement in this area and of the overall relevance of climate change for Swiss foreign policy. Were Switzerland to approach the issue directly from the perspective of climate-fragility risks, more persuasion would be needed as to the concrete value of adopting such an approach as part of Switzerland's own efforts. Demonstrating the potential for action is therefore needed in addition to increased awareness of the risks. One entry point is the development and implementation of various formats for raising awareness and building capacities among FDFA staff (and potentially staff of other departments), e.g.:

- a major conference with the participation of other departments, e.g. the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport (DDPS) and international experts
- regular events providing information and offering the opportunity to discuss pertinent topical issues with selected guest speakers
- the inclusion of the topic in training curricula for future decision-makers and further training courses for established decision-makers
- targeted briefings for Swiss representations abroad

**Addressing climate-fragility risks needs intersectoral cooperation and the integration of various areas of foreign policy and other policy sectors.** Developing intersectoral approaches and responses often entails structural and methodological changes. In some areas, efforts would need to go beyond what exists at present and approaches to peace and climate policy would need to be modified accordingly. That said there are established structures in Switzerland, such as joint meetings and formats for exchange within and among government entities, which could be used as a springboard for closer coordination. This might include the following:

- Fostering in-depth exchange of information on the topic between the various services of the FDFA
- Asking selected Swiss embassies to report within the existing reporting formats on climate-fragility risks and possible or existing angles from which to approach the issues; this information could be used for a joint risk analysis
- Furthermore, on the basis of the exchange of information and the risk analysis, an intersectoral strategy paper might be envisaged as a basis for the identification of targeted activities
- Similarly, cross-departmental exchange and coordination committees could be used to discuss certain aspects of the connection between climate change and security
- In view of the security policy focus, close cooperation between the FDFA and the DDPS would be desirable, both to jointly analyse priority risks and to assess potential operational consequences

There is currently no international political process or institution dedicated to the issue of climate change and security. For this reason, other political processes must be used to encourage actors and institutions to make increasing resilience to climate-fragility risks a political priority. **Swiss foreign and security policy might actively promote the topic within the following political processes:**

- The UN Security Council has discussed the issue on multiple occasions, and increasingly in recent years. Were Switzerland seeking to advance the issue, it might support Switzerland's candidature for a seat on the Security Council in 2023/2024.
- At regional level, there are a range of institutions and processes which could be used as entry points to develop regional approaches. The African Union and OSCE are examples.
- Switzerland is also seeking observer status in the Arctic Council. The geopolitical impacts of climate change and inherent conflict potential are particularly significant in this regard.
- Furthermore, Switzerland could make use of existing formats addressing climate change and security to discuss its own ideas with other governments and experts, and to identify thematic and regional 'supply gaps'. The Planetary Security Initiative launched by the foreign ministry of the Netherlands is one platform which could be used in this way.

In addition, **Switzerland could use partnerships with a number of other actors** to develop solutions for prevention and increasing resilience to climate-fragility risks.

- Parts of the private sector have recognised the risks of climate change and view themselves as part of the solution to this global challenge. In this respect, entry points might be the World Economic Forum, at which climate change has been high on the agenda in recent years, or specific Swiss companies that are particularly exposed such as Swiss RE or Nestlé.
- The United Nations Development Programme and the World Bank are important actors with the potential to exert international leverage in the development and implementation of solutions.
- Swiss research enjoys a superb international reputation and could systematically support the development of pragmatic solutions on climate-fragility risks.
- The same goes for Switzerland's strong civil society, which could be useful in public diplomacy to increase global awareness of these risks, and more importantly in lending weight to potential solutions and taking them to the affected countries.

**As a next step, an analysis of Switzerland's development cooperation** might assess specific risks in Switzerland's partner countries to determine the extent to which Switzerland's development cooperation portfolio already addresses climate-fragility risks. Such an analysis could be used to identify Swiss solutions and lessons learned to help increase resilience to climate-fragility risks.

The opportunities listed here are intended as ideas to stimulate further discussion on whether Switzerland's foreign policy might engage with climate and security and if so, how it could go about doing this. There is currently considerable international demand for increased engagement and good initiatives in this area, not least as a way to strengthen a much-invoked and much-needed precautionary foreign policy. **Meanwhile, Switzerland's foreign policy displays a number of characteristics which make the country particularly well qualified to take a leading role in this area:** the legitimacy Switzerland enjoys owing to both its historical neutrality and its humanitarian tradition, and the important role it plays in the climate negotiations, its reliability and pragmatism and the recognised expertise of Swiss institutions in disaster risk reduction and mediation, all of which are important to climate change and security.



## Résumé

Considérés comme l'un des principaux défis du XXI<sup>e</sup> siècle, **les changements climatiques menacent de plus en plus la sécurité et la stabilité des États et des sociétés** en contribuant à une multiplication des risques. Associés à d'autres facteurs de stress politiques, sociaux, économiques ou écologiques tels que la croissance démographique, les chocs économiques, l'urbanisation, la dégradation de l'environnement ou les inégalités croissantes, ils risquent d'accabler les sociétés et les États. Dans un même temps, la fragilité et les conflits entravent l'adaptation des groupes de population marginalisés et pauvres aux changements climatiques.

La situation n'est toutefois pas uniforme : l'impact des changements climatiques en termes de fragilité et de conflit dépend non seulement du contexte, mais aussi et surtout de l'action – ou du manque d'action – individuelle et institutionnelle. **Les États déjà fragiles et exposés aux conflits sont certes les plus vulnérables**, mais ils ne sont de loin pas les seuls à être soumis aux risques de fragilité liés au climat. Les changements climatiques peuvent en effet créer un climat d'instabilité politique, déboucher sur des mouvements de protestation, des actes de violence, des guerres civiles et des tensions interétatiques ou pousser une population à fuir et à émigrer.

Le rapport indépendant élaboré sur mandat des États du G7 et publié sous le titre « A New Climate for Peace – Taking Action on Climate and fragility Risks » identifie **sept risques de fragilité liés au climat qui menacent sérieusement la stabilité des États et des sociétés** :

1. **Concurrence locale pour les ressources** : notamment dans les régions dépourvues de mécanismes efficaces de résolution des conflits, la concurrence pour des ressources de plus en plus rares risque de générer ou d'exacerber un climat d'instabilité et des conflits violents.
2. **Moyens de subsistance menacés et migration** : les changements climatiques font peser une menace sur les moyens de subsistance de nombreux groupes de population tributaires de ressources naturelles sensibles au climat. Cette situation constitue un terreau propice à la migration et à la criminalité, qui, à leur tour, minent la stabilité étatique et sociale.
3. **Phénomènes météorologiques extrêmes et catastrophes naturelles** : en augmentant le niveau de fragilité, ils sont susceptibles d'accroître la vulnérabilité de certains groupes de population et de renforcer le potentiel de conflit.
4. **Fluctuation du prix des denrées alimentaires** : l'insécurité alimentaire d'origine climatique due aux fluctuations internationales du prix des denrées alimentaires suite à des pertes de récolte peut déboucher sur des mouvements de protestation, des troubles politiques et des conflits locaux.
5. Les problèmes rencontrés dans la **gestion transfrontalière de l'eau** sont souvent source de tensions. La concurrence exacerbée pour l'eau due à une augmentation de la demande face à une diminution quantitative et qualitative de l'offre pèse elle aussi sur les mécanismes existants en matière de résolution des conflits.
6. **Élévation du niveau de la mer et érosion côtière** : l'élévation du niveau de la mer menace les régions côtières de basse altitude bien avant qu'elles ne soient complètement submergées. Cette évolution peut conduire à un climat d'instabilité, à des déplacements

forcés et à des flux migratoires, et contribuer à accentuer les litiges portant sur les frontières et les ressources maritimes.

**7. Effets involontaires des politiques climatiques :** lors de l'introduction de politiques d'atténuation et d'adaptation à vaste échelle, le risque d'obtenir un impact négatif inattendu augmente, surtout dans les contextes fragiles. La production de biocarburants sur des terres qui pourraient contribuer à la sécurité alimentaire, la protection de forêts au détriment de groupes de population marginalisés ou encore l'exploitation, à grande échelle, de l'énergie hydraulique n'en sont que quelques exemples.

Bien qu'ils pèsent plus lourdement sur les pays extra-européens, et notamment sur ceux du Sud, qui y sont directement exposés, ces risques n'en ont pas moins une importance capitale pour la Suisse et l'ensemble de la communauté internationale. Le monde globalisé se caractérise en effet par des interdépendances fortes mais pas toujours évidentes. Les catastrophes qui se produisent à l'étranger, telles que des inondations ou des pertes de récolte, peuvent ainsi avoir des répercussions directes sur la Suisse, en provoquant par exemple une augmentation des prix, des pertes d'investissements ou des flux migratoires. À cela s'ajoutent les conséquences indirectes, comme en témoignent les risques de fragilité liés au climat relevés plus haut. **Le risque de multiplication ou d'aggravation des conflits dans le monde n'épargnera pas la Suisse. En tant qu'économie et société ouverte**, elle est en effet exposée indirectement aux effets des changements climatiques à travers, notamment, les chaînes de production intégrées, les investissements, les citoyens et les intérêts suisses à l'étranger ou encore la pression migratoire. De plus, ces risques affectent la manière même dont la Suisse conçoit sa politique étrangère, dans le cadre de laquelle elle joue un rôle prépondérant en matière de politique de paix, d'aide humanitaire et de changements climatiques.

**Compte tenu de ces risques, la politique extérieure est appelée à jouer un rôle particulier dans la prévention et la gestion des risques de fragilité liés au climat.** L'objectif devrait consister à renforcer la résilience du système international ainsi que celle des États et des sociétés qui le composent pour faire face aux risques de fragilité liés au climat. Il est indispensable que la politique extérieure soit en mesure d'assumer son rôle intégrateur pour que le reste du système puisse contrer efficacement ces risques.

Les raisons justifiant une intervention de la politique étrangère ne se limitent pas aux seuls risques. **Le thème « Changements climatiques et sécurité » recèle également un potentiel considérable pour la politique étrangère et la politique de sécurité de la Suisse.** Un engagement dans ce domaine s'insérerait de manière logique et cohérente dans l'action plus large de la politique climatique internationale, dans laquelle la Suisse joue aujourd'hui déjà un rôle particulier. De par sa géographie et la tradition de sa politique extérieure, la Suisse n'est pas soupçonnée de s'intéresser à ce thème uniquement pour répondre à ses intérêts sécuritaires, un soupçon que certains autres acteurs ont bien plus de difficultés à dissiper. Bien qu'il s'agisse encore d'un thème de niche de la politique étrangère, il faut s'attendre à ce que l'interface entre changements climatiques et sécurité gagne en importance à moyen terme du fait d'une augmentation des risques de conflits.

La Suisse a déjà démontré dans d'autres dossiers, par exemple concernant les interactions entre changements climatiques et migration, qu'elle est à même d'endosser un rôle moteur et de favoriser des avancées décisives, au niveau international, grâce à son expérience politique et aux ressources engagées. La politique étrangère de la Suisse a toujours misé sur le développement et la mise en œuvre de solutions pragmatiques. **Une initiative de politique étrangère lancée par la Suisse sur le modèle de l'Initiative Nansen pour le domaine « Changements climatiques et sécurité » constituerait une option concrète**

**très prometteuse.** En adoptant une telle ligne d'action, la Suisse pourrait combler une lacune dans ce domaine tout en plaçant, sur la scène internationale, des accents importants et visibles.

Aujourd'hui déjà, tant le DFAE que les autres départements possèdent une compréhension étendue des liens existant entre changements climatiques et sécurité. Concrètement, pour parvenir à un engagement approfondi de la Suisse dans ce domaine, il s'agit moins d'argumenter sur l'importance générale des changements climatiques pour la politique extérieure de la Suisse que de contribuer à mettre en évidence les risques de fragilité liés au climat et la valeur ajoutée apportée par le traitement direct de ces risques. Il ne s'agit donc pas uniquement de promouvoir une meilleure prise de conscience des risques, mais aussi de mettre en lumière son propre potentiel d'action. Une première idée consisterait à **développer et à mettre en œuvre des actions de sensibilisation de différents types et à renforcer les capacités des collaborateurs<sup>2</sup> du DFAE (et, si nécessaire, d'autres départements)** en adoptant notamment les mesures suivantes :

- une conférence majeure impliquant la participation de représentants d'autres départements (p. ex. DDPS) et d'experts internationaux ;
- des séances d'information et de discussion régulières avec des hôtes de marque sur d'importants thèmes d'actualité ;
- la prise en compte de la thématique dans les cours de formation des futurs décideurs et dans la formation continue des décideurs en place ;
- des briefings ciblés à l'intention des représentations suisses à l'étranger.

**Le traitement des risques de fragilité liés au climat passe par une collaboration multisectorielle et l'intégration de différents domaines de la politique (étrangère).** Le développement d'approches et de réponses multisectorielles entraîne souvent des changements structurels et méthodologiques. Dans plusieurs domaines, il conviendrait d'aller au-delà du cadre actuel et d'adapter certaines approches en matière de politique de paix et de politique climatique. La Suisse compte aujourd'hui déjà des structures telles que réunions conjointes et plateformes d'échanges susceptibles d'être utilisées pour renforcer la coordination. Cette démarche pourrait notamment comporter :

- une incitation à approfondir les échanges d'informations thématiques entre les différents services concernés au sein du DFAE ;
- la demande, à un certain nombre d'ambassades de Suisse, d'inclure dans les rapports existants les risques de fragilité liés au climat et d'énoncer les approches existantes ou préconisées. Ces informations pourraient servir à une analyse conjointe des risques ;
- les échanges d'informations et l'analyse des risques pourraient déboucher sur l'élaboration d'une stratégie multisectorielle, qui servirait ensuite de document de référence pour l'élaboration d'activités ciblées ;
- la mise à profit de comités interdépartementaux d'échanges et de coordination pour discuter des interactions entre changements climatiques et sécurité ;

<sup>2</sup> Par souci de lisibilité, le masculin générique est utilisé pour désigner les personnes des deux sexes.

- compte tenu des enjeux sécuritaires, une collaboration étroite entre le DFAE et le DDPS serait particulièrement souhaitable, aussi bien en ce qui concerne l'analyse conjointe des risques prioritaires que l'évaluation des éventuelles conséquences opérationnelles.

Au niveau international, le thème « Changements climatiques et sécurité » ne fait pas encore l'objet d'un processus politique à part entière et ne bénéficie pour l'heure d'aucun ancrage institutionnel. De ce fait, il convient d'utiliser d'autres processus politiques, afin d'inciter les acteurs et les institutions concernés à faire de la résilience climatique une priorité politique. **La politique étrangère et la politique de sécurité de la Suisse pourraient donner une forte impulsion à ce thème dans les processus politiques suivants :**

- le Conseil de sécurité de l'ONU a traité ce thème à diverses reprises et de plus en plus souvent au fil du temps. Si la Suisse parvenait à faire progresser ce thème, le soutien accordé à sa candidature au Conseil de sécurité pour la période 2023–2024 pourrait s'en trouver renforcé ;
- il existe au niveau régional une vaste palette d'institutions et de processus qui pourraient constituer un bon point de départ pour le développement de solutions régionales (p. ex. Union africaine et OSCE) ;
- la Suisse vise en outre à obtenir le statut d'observateur au sein du Conseil de l'Arctique. Les conséquences géopolitiques des changements climatiques revêtent ici une importance majeure, tout comme le potentiel de conflit qui en découle ;
- la Suisse pourrait par ailleurs utiliser des plateformes existantes sur la thématique « Changements climatiques et sécurité » afin d'exposer ses idées dans le cadre d'échanges systématiques avec des experts et des représentants d'autres gouvernements et de mettre en évidence les éventuelles lacunes thématiques ou régionales. Une telle démarche pourrait par exemple s'inscrire dans le cadre de la « Planetary Security Initiative » lancée par le ministère néerlandais des affaires étrangères.

La Suisse pourrait par ailleurs **mettre à profit des partenariats conclus avec une large palette d'acteurs** pour développer des solutions en matière de prévention et de développement de la résilience face aux risques de fragilité liés au climat :

- des entreprises privées ont reconnu les risques inhérents aux changements climatiques et se perçoivent comme parties prenantes dans la résolution de cet enjeu mondial. À cet égard, un bon point d'entrée pourrait être le Forum économique mondial, qui a accordé une importance considérable aux risques climatiques au cours de ces dernières années, ainsi que les grandes entreprises suisses, particulièrement exposées, telles que Swiss RE ou Nestlé ;
- le Programme des Nations Unies pour le développement ainsi que la Banque mondiale sont des acteurs de taille, qui pourraient avoir un important effet de levier, à l'échelle mondiale, pour le développement et l'application de solutions ;
- les milieux scientifiques suisses jouissent d'une excellente renommée mondiale. Ils pourraient apporter un soutien systématique à l'élaboration de solutions pragmatiques aux risques de fragilité liés au climat ;
- il en va de même de la forte société civile suisse, qui pourrait aider, dans le cadre de la diplomatie publique, à renforcer la prise de conscience de ces risques dans le monde, à rechercher des solutions et à les transposer dans les pays concernés.

**Dans une seconde phase, il serait également possible d'analyser la coopération suisse au développement**, afin d'évaluer les risques spécifiques auxquels sont exposés les pays partenaires de la Suisse ainsi que le degré de prise en compte des risques de fragilité liés au climat dans le portefeuille des mesures de la coopération suisse au développement. Cette analyse permettrait d'acquérir de nouvelles connaissances et d'esquisser des solutions pour améliorer la résilience face aux risques de fragilité liés au climat.

Les options énoncées ci-dessus sont porteuses d'impulsions et d'idées. Elles contribuent à déterminer dans quelle mesure et selon quelles modalités la politique extérieure de la Suisse entend s'engager dans le domaine « Climat et sécurité ». La communauté internationale attend un engagement fort et des initiatives de qualité, notamment dans la perspective d'une politique étrangère axée plus résolument sur la prévention, dont la nécessité a déjà souvent été évoquée. **En même temps, la politique extérieure de la Suisse présente plusieurs caractéristiques qui lui garantissent les compétences requises pour assumer un rôle moteur dans ce domaine** : sa légitimité, fondée sur sa neutralité, sa tradition humanitaire et le rôle prépondérant qu'elle joue dans les négociations sur le climat, sa fiabilité et son pragmatisme ainsi que le savoir-faire reconnu d'institutions suisses dans la prévention des catastrophes et la médiation, deux domaines clés directement liés aux changements climatiques et à la sécurité.

## Riassunto

**Il cambiamento climatico**, una delle maggiori sfide globali del XXI secolo, **minaccia sempre più la sicurezza e la stabilità di Stati e società** ed è considerato un moltiplicatore di rischi. La pressione combinata del cambiamento climatico e di altri fattori di stress di natura politica, sociale, economica ed ecologica – come la crescita demografica, gli shock economici, l'urbanizzazione, il degrado ambientale e la crescente ineguaglianza – può travolgere società e Stati. Al contempo, fragilità e conflitti rendono difficile per i gruppi poveri e marginalizzati della popolazione adeguarsi al cambiamento climatico.

La situazione resta comunque eterogenea. Se e in che modo il cambiamento climatico è causa di fragilità e conflitti, dipende dal contesto specifico e, in particolare, dalla capacità umana e istituzionale di intervenire o meno. **Particolarmente vulnerabili sono gli Stati che sono già fragili e stati colpiti da conflitti**. I rischi di fragilità collegati al clima riguardano tuttavia un numero di Stati di gran lunga maggiore rispetto a quelli che generalmente sono considerati fragili. Le eventuali conseguenze possono essere instabilità politica, proteste e scoppi di violenza, guerre civili e tensioni intergovernative nonché esodi e migrazione.

Il rapporto indipendente «A New Climate for Peace – Taking Action on Climate and Fragility Risks», elaborato su mandato degli Stati del G7, identifica **sette rischi di fragilità collegati al clima che rappresentano una grave minaccia per la stabilità di Stati e società**.

1. **Concorrenza locale per le risorse:** soprattutto nelle zone in cui mancano meccanismi efficaci per risolvere i conflitti, la concorrenza per le risorse, sempre più scarse, può portare a instabilità e conflitti violenti o alla loro intensificazione.
2. **Basi esistenziali minacciate e migrazione:** il cambiamento climatico minaccia le basi esistenziali di molti gruppi della popolazione che dipendono da risorse naturali sensibili al clima. Ne può conseguire un aumento della migrazione e della criminalità che, a sua volta, potrebbe minare la stabilità statale e sociale.
3. **Fenomeni meteorologici estremi e catastrofi** intensificano la fragilità e possono fare aumentare la vulnerabilità di certi gruppi della popolazione e il potenziale di conflitti.
4. Fluttuazione dei **prezzi di generi alimentari:** l'insicurezza alimentare indotta dal clima, che si manifesta attraverso la fluttuazione dei prezzi di generi alimentari e spesso anche con perdite di raccolto, può fare aumentare le proteste, i disordini e i conflitti locali.
5. Problemi nella **gestione idrica transfrontaliera** sono spesso causa di tensioni. L'intensificazione della concorrenza per l'acqua a seguito della crescente domanda e della diminuzione della quantità e della qualità idrica aumenta la pressione sui meccanismi di risoluzione dei conflitti esistenti.
6. **Innalzamento del livello del mare ed erosione delle coste:** l'aumento del livello del mare minaccia le regioni costiere già molto prima che quest'ultime vengano completamente inondate. Ciò può portare a instabilità, sfollamento forzato e migrazione e, quindi, contribuire a un aumento delle controversie per le frontiere marittime e le risorse marine.
7. **Conseguenze involontarie delle politiche climatiche:** l'introduzione su vasta scala di politiche di adeguamento e di protezione climatica può aumentare il rischio di effetti negativi e involontari – soprattutto in contesti fragili. Qualche esempio in tal senso sono l'utilizzo del terreno per produrre biocarburanti che può contribuire all'insicurezza alimentare, la

protezione delle foreste a scapito dei gruppi della popolazione marginalizzati o lo sviluppo massiccio dell'energia idraulica.

Questi rischi riguardano direttamente soprattutto i Paesi al di fuori dell'Europa e del Nord globale; tuttavia sono molto importanti anche per la Svizzera e per l'intera comunità internazionale. Da un lato il mondo globalizzato è caratterizzato da forti interdipendenze, che sono spesso non evidenti. Catastrofi all'estero, come inondazioni o perdite di raccolto, possono avere ripercussioni dirette sulla Svizzera, per esempio tramite aumenti dei prezzi, perdite d'investimenti o migrazione. Vi sono tuttavia anche conseguenze indirette, come quelle enumerate tra i rischi di fragilità climatica summenzionati. **Il rischio di un aumento o di un inasprimento a livello mondiale dei conflitti avrà comunque ripercussioni per l'economia e la società aperta della Svizzera. Seppure,** queste conseguenze sono di natura indiretta e sono causate, per esempio, dalle catene di produzione integrate, dagli investimenti, dai cittadini svizzeri e dagli interessi all'estero o dalla pressione migratoria rimangono importanti per la Svizzera. Inoltre questi rischi pregiudicano in linea di massima la consapevolezza della politica estera della Svizzera, che ha un ruolo particolarmente preminente nei settori della politica di pace, dell'aiuto umanitario e del cambiamento climatico.

**Tenuto conto di questi rischi, la politica estera deve quindi assumere un ruolo particolare nella prevenzione e nella gestione dei rischi di fragilità collegati al clima** con lo scopo di aumentare la resilienza del sistema internazionale e degli Stati e delle società che costituiscono questo sistema. Solo se la politica estera è in grado di assumere il suo ruolo integrante, il resto del sistema potrà gestire efficacemente questi rischi.

I rischi non sono tuttavia l'unico motivo d'azione per la politica estera del paese. **Il tema del cambiamento climatico e della sicurezza rappresenta per la politica estera e di sicurezza della Svizzera anche un particolare potenziale.** Un impegno in questo ambito s'inserirebbe in modo logico e coerente nell'impegno più ampio della politica climatica e nel ruolo particolare che la Svizzera già riveste nell'ambito della politica climatica internazionale. La sua posizione geografica e la sua tradizione di politica estera fanno cadere ogni sospetto che la Svizzera, impegnandosi in quest'ambito, persegua soltanto interessi di politica di sicurezza nazionale – un sospetto che altri attori hanno spesso difficoltà a eliminare. Anche se attualmente rimane un tema di nicchia della politica estera, i rapporti tra il cambiamento climatico e la sicurezza assumono a medio termine un'importanza rilevante in vista dell'aumento dei rischi di conflitto.

La Svizzera ha già dimostrato, ad esempio nell'ambito delle relazioni tra i cambiamenti climatici e la migrazione, che è in grado ed è disposta di assumere un ruolo guida e a promuovere in modo determinante un tema a livello internazionale attraverso l'utilizzo di capitale politico e risorse. A questo scopo la politica estera svizzera ha continuamente posto l'accento sullo sviluppo e sull'attuazione di soluzioni concrete. **Un'iniziativa di politica estera nell'ambito del cambiamento climatico e della sicurezza, lanciata dalla Svizzera secondo il modello dell'iniziativa Nansen, costituirebbe una possibilità di azione concreta e molto promettente.** Con un tale approccio e un tale impegno, la Svizzera potrebbe colmare una lacuna anche nell'ambito del cambiamento climatico e della sicurezza e, al contempo, definire priorità importanti e visibili a livello internazionale.

Sia all'interno del DFAE che negli altri dipartimenti esiste già una spiccata consapevolezza per le relazioni tra il cambiamento climatico e la sicurezza. Se si intende affrontare direttamente i rischi di fragilità climatica è necessario un lavoro di persuasione incentrato non tanto sull'importanza generale del cambiamento climatico per la politica estera della Svizzera, quanto sul sostegno all'individuazione dei rischi di fragilità climatica e del valore

aggiunto concreto per il proprio lavoro. Oltre a migliorare ulteriormente la percezione dei rischi si tratta quindi di mostrare il proprio potenziale d'intervento. Un primo approccio potrebbe consistere nello **sviluppo e nell'attuazione di varie misure di sensibilizzazione e nel rafforzamento delle capacità delle collaboratrici e dei collaboratori<sup>3</sup> del DFAE (ed eventualmente degli altri dipartimenti)**, ad esempio attraverso:

- un'importante conferenza con la partecipazione di altri dipartimenti, per esempio il DDPS, ed esperti internazionali;
- manifestazioni periodiche d'informazione e di discussione con ospiti scelti su determinati temi attuali e importanti;
- integrazione della tematica nei curriculum formativi dei decisori esordienti e nella formazione continua di quelli di lunga data;
- briefing mirati per le rappresentanze svizzere all'estero.

**La gestione di rischi di fragilità collegati al clima richiede una cooperazione intersettoriale e l'integrazione di vari ambiti della politica (estera).** Lo sviluppo di approcci e risposte intersettoriali comporta spesso anche cambiamenti strutturali e metodologici. Per questo motivo in alcuni ambiti si dovrebbe andare oltre alla situazione attuale e modificare di conseguenza gli approcci nell'ambito della politica climatica e di pace. Al contempo in Svizzera esistono già strutture come riunioni congiunte e formati di scambio che servono da punto di partenza per un coordinamento più stretto. Tali strutture potrebbero prevedere ad esempio:

- lo spunto per uno scambio d'informazioni sul tema tra i vari servizi interessati del DFAE;
- la richiesta a (determinate) ambasciate svizzere di informare, nell'ambito di formati per la presentazione di relazioni già utilizzati, anche sui rischi di fragilità collegati al clima e su approcci possibili o esistenti. Queste informazioni possono essere utilizzate per l'analisi congiunta dei rischi;
- sulla base dello scambio d'informazioni e dell'analisi dei rischi si potrebbe inoltre considerare lo sviluppo di un documento sulla strategia intersettoriale, che in un secondo momento potrebbe servire come base per l'identificazione di attività mirate;
- allo stesso tempo potrebbero essere utilizzati organi di scambio e di coordinamento interdipartimentali per discutere determinati aspetti delle relazioni tra il cambiamento climatico e la sicurezza;
- considerando l'attenzione specifica per la politica di sicurezza sarebbe auspicabile soprattutto una stretta cooperazione tra il DFAE e il DDPS, sia riguardo a un'analisi congiunta dei rischi prioritari sia in vista della valutazione di possibili conseguenze operative.

Anche a livello internazionale, per il tema del cambiamento climatico e della sicurezza non c'è un processo politico specifico né una base istituzionale. Per questo motivo si deve ricorrere ad altri processi politici per spingere gli attori e le istituzioni importanti a far diventare una priorità politica lo sviluppo della resilienza nei confronti dei rischi di fragilità

<sup>3</sup> Per motivi di brevità e leggibilità del testo, qui di seguito si rinuncia al duplice utilizzo del maschile e del femminile.



collegati al clima. **La politica estera e di sicurezza della Svizzera potrebbe promuovere attivamente il tema nei seguenti processi politici:**

- il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha trattato il tema più volte e, di recente, sempre più spesso. La promozione di questo tema da parte della Svizzera potrebbe rafforzare anche il sostegno alla sua candidatura come membro del Consiglio di sicurezza 2023/2024;
- a livello regionale esiste una serie di istituzioni e di processi che potrebbero essere utilizzati come punto di partenza per sviluppare soluzioni specifiche regionali, come l'Unione africana o l'OSCE;
- la Svizzera aspira anche allo statuto di osservatrice nel Consiglio artico. Le ripercussioni geopolitiche del cambiamento climatico e il relativo potenziale di conflitto sono di fondamentale importanza in questo contesto;
- la Svizzera, inoltre, potrebbe utilizzare formati già esistenti riguardanti il cambiamento climatico e la sicurezza per discutere le proprie idee nell'ambito dello scambio sistematico con altri governi ed esperti e identificare le lacune tematiche o regionali. Ciò sarebbe ad esempio possibile nell'ambito della «Planetary Security Initiative» istituita dal Ministero degli affari esteri dei Paesi Bassi.

Inoltre la Svizzera potrebbe **trarre profitto da partenariati con tutta una serie di attori** per sviluppare soluzioni per la prevenzione e il rafforzamento della resilienza nei confronti dei rischi di fragilità collegati al clima:

- varie parti del settore privato hanno riconosciuto i rischi del cambiamento climatico e si sentono coinvolte nella ricerca di una soluzione a questa sfida globale. Un buon punto di partenza potrebbe essere, ad esempio, il World Economic Forum, che negli ultimi anni ha posto l'accento sui rischi collegati al clima, come pure grandi aziende svizzere particolarmente esposte come Swiss RE o Nestlé;
- il programma di sviluppo dell'ONU e la Banca Mondiale sono attori importanti che potrebbero creare un effetto leva nello sviluppo e nell'attuazione di soluzioni;
- la scienza svizzera gode di alta considerazione a livello mondiale e potrebbe sostenere l'elaborazione sistematica di soluzioni pragmatiche riguardo ai rischi di fragilità collegati al clima;
- lo stesso vale per la forte società civile svizzera che, nell'ambito della diplomazia pubblica («Public Diplomacy»), potrebbe aiutare a promuovere la consapevolezza globale nei confronti di questi rischi, ma anche, in particolare, a rafforzare soluzioni e a sostenerle nei Paesi colpiti.

**In una prossima fase, inoltre, la cooperazione svizzera allo sviluppo potrebbe essere analizzata** per esaminare rischi specifici nei Paesi partner della Svizzera e verificare se l'esistente portafoglio delle misure della cooperazione svizzera allo sviluppo tenga già conto dei rischi di fragilità collegati al clima. In seguito si potrebbero identificare approcci ed esperienze della Svizzera per migliorare la resilienza nei confronti dei rischi di fragilità collegati al clima.

I possibili spunti appena menzionati sono da intendersi come stimoli e idee per un'ulteriore discussione sulla questione se, ed eventualmente come, la politica estera svizzera intende impegnarsi nell'ambito del clima e della sicurezza. A livello internazionale esiste una forte richiesta di un maggiore impegno e di buone iniziative in questo ambito, non da ultimo anche per il rafforzamento, spesso voluto e necessario, dell'approccio preventivo nella politica estera. **Allo stesso tempo la politica estera svizzera presenta diverse caratteristiche**

**che la rendono particolarmente adeguata per assumere un ruolo guida in questo settore:** la sua legittimità, in virtù della sua tradizione neutrale e umanitaria e del suo ruolo di spicco nei negoziati sul clima, la sua affidabilità e il suo pragmatismo, nonché le competenze riconosciute delle istituzioni svizzere nei settori della riduzione del rischio di catastrofi e della mediazione, importanti nell'ambito tematico del cambiamento climatico e della sicurezza.

## Einleitung

Unser Verständnis der Verbindungen zwischen Klimawandel und Sicherheitsrisiken hat sich in den letzten zehn Jahren zunehmend vertieft und verfestigt. Dies fand unter anderem in der Befassung des UN-Sicherheitsrates mit Klimarisiken als Bedrohung der internationalen Sicherheit im Sommer 2011 und im fünften IPCC-Sachstandsbericht seinen Ausdruck, der zum ersten Mal ein Kapitel zum Thema menschliche Sicherheit umfasste. Obwohl es lebhaft wissenschaftliche Debatten um die Frage gibt, in welchem Masse und auf welche Art Klimawandel konfliktursächlich ist, hat sich **unter aussen- und sicherheitspolitischen Experten** gleichzeitig ein **Konsens** gebildet, **dass der Klimawandel als „Risikomultiplikator“ wirkt**, also im Zusammenspiel mit anderen Stressfaktoren und globalen Transformationsprozessen wie Bevölkerungswachstum, Urbanisierung und sozio-ökonomischer Ungleichheit zu Fragilität und gewaltsamen Konflikten beitragen kann. Diese Konvergenz spiegelt sich in einer steigenden Zahl von hochrangigen politischen Statements, Strategien und Berichten wider. Neben dem UN-Sicherheitsrat, der Europäischen Union und den G7 betrachten inzwischen 70% aller Staaten den Klimawandel als eine Sicherheitsbedrohung.<sup>4</sup>

Die **Aussen- und Sicherheitspolitik** spielt bei der Analyse und Bearbeitung von Klima-Fragilitätsrisiken eine **entscheidende Rolle**, da sie die Aufgabe hat, die verschiedenen Instrumente globalen Handelns politisch zu steuern, auf politik- und massnahmenübergreifende Kohärenz hinzuwirken, zu priorisieren und eine enge zwischenstaatliche Zusammenarbeit zu ermöglichen.

Diese Aufgabe tritt angesichts einer zunehmenden Zahl akuter Krisen und gewaltsam ausgetragener Konflikte in der öffentlichen Wahrnehmung oft in den Hintergrund. Allerdings muss die Aussen- und Sicherheitspolitik langfristige Risiken und Bedrohungen wie den Klimawandel berücksichtigen, wenn sie neben der unumgänglichen Bearbeitung aktueller Herausforderungen gleichzeitig präventiv und nachhaltig zukünftige Konflikte und Krisen vermeiden oder konstruktiv bearbeiten will. Anderenfalls **droht** angesichts der wachsenden Zahl und Intensität zu erwartender Konflikte **in Zukunft eine Überforderung beim Krisenmanagement**. Damit ist auch die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik gefordert, diese Thematik in ihre grundsätzliche Ausrichtung zu integrieren und ihr Handeln davon leiten zu lassen.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die vorliegende Grundlagenstudie das Ziel, die **Relevanz des Themas Klimawandel und Sicherheit für die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik** herauszuarbeiten. Dafür analysiert sie Risiken sowie Handlungspotentiale und Ansatzpunkte vor dem Hintergrund bestehender Ziele, Traditionen und Schwerpunkte der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik. Entsprechend den Schwerpunkten der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik sowie dem IPCC folgend reflektiert der Bericht dabei sowohl die menschliche Sicherheit als auch traditionelle Sicherheitskonzepte. Der Fokus liegt dabei im Sinne einer Innenperspektive v.a. auf dem Handlungspotential innerhalb des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), wobei die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit bewusst nur am

<sup>4</sup> Siehe Global Security Defense Index on Climate Change des American Security Project unter <http://www.americansecurityproject.org/climate-energy-and-security/climate-change/gsdicc/>

Rande mitbetrachtet wurde. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) ist ein zentraler Schweizer Akteur an der Schnittstelle Klimawandel und Sicherheit, aber die vorliegende Studie soll zunächst als Ausgangspunkt und Impuls für die zukünftige Definition der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik an dieser Schnittstelle dienen.

Die Studie strukturiert sich in drei Teile: Das erste Kapitel fokussiert sich auf die Analyse von Klima- und Fragilitätsrisiken und beschreibt die zentralen Mechanismen, durch die globaler Umweltwandel konflikt- und fragilitätsbeitragend wirken kann. Das zweite Kapitel analysiert die Perzeptionen und Berührungspunkte besonders relevanter Institutionen innerhalb der Schweizer Bundesverwaltung bzgl. der Schnittstelle Klimawandel und Sicherheit sowie ergänzend die diesbezüglichen Erfahrungen von Deutschland, der EU und den USA. Das dritte Kapitel schliesslich diskutiert konkrete Ansatzpunkte für eine mögliche vertiefte Auseinandersetzung von Schweizer Aussenpolitik mit Klima-Fragilitätsrisiken.

# 1 Sicherheitsrisiko Klimawandel

Das folgende Kapitel gibt einen Überblick zum Stand der Forschung zu den Verbindungen zwischen Klimawandel und Sicherheitsrisiken. Dabei fokussiert es sich v.a. auf die Ergebnisse der G7-Studie „A New Climate For Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks“, im Rahmen derer das Thema aus aussenpolitischer Perspektive im Auftrag der G7-Aussenministerien umfassend untersucht wurde.<sup>5</sup> Im Mittelpunkt stehen dabei sieben zentrale Klima- und Fragilitätsrisiken. Diese Analyse wird durch spezifische Länder- und Regionalanalysen komplementiert. Abschliessend zeigt das Kapitel die Relevanz dieser Risiken für die Schweizer Aussenpolitik auf.

---

## 1.1 Klimawandel als Risikomultiplikator

---

**Der Klimawandel ist eine der grössten globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.** Die von Forschern noch als sicher betrachtete Grenze von 350 Teilen des klimaschädlichen Kohlendioxids pro Million Luftteilchen in der Atmosphäre wurde bereits überschritten – mittlerweile liegt der Wert bei mehr als 400 Teilen (NASA 2016). Die negativen Folgen für menschliche Gesundheit, Ökosysteme, Wasserversorgung und Lebensgrundlagen vieler Menschen sind weltweit spürbar und nehmen zu (IPCC 2014).

Unter Sicherheitspolitikern und Klimaexperten besteht zunehmend Konsens darüber, dass **der Klimawandel negative Auswirkungen auf die Sicherheit und Stabilität** von Staaten und Gesellschaften hat. Der neueste, fünfte IPCC-Bericht enthielt erstmals ein eigenes Kapitel zum Thema und betonte, dass die menschliche Sicherheit zunehmend durch den Klimawandel bedroht wird. Das Risiko gewaltsamer Konflikte wird durch den verstärkenden Einfluss des Klimawandels auf Konflikttreiber wie Armut und ökonomische Schocks zunehmen (IPCC 2014).

Die Zusammenhänge zwischen Konflikten und Klimawandel sind komplex und entziehen sich einfachen, monokausalen Erklärungen. **Der Klimawandel wirkt als Risikomultiplikator** (CNA 2007). Dort, wo er mit anderen politischen, sozialen, ökonomischen und ökologischen Stressfaktoren wie Bevölkerungswachstum, ökonomischen Schocks, Urbanisierung, Umweltdegradation und steigender Ungleichheit zusammentrifft, kann der kombinierte Druck Gesellschaften und Staaten überfordern. Gleichzeitig erschweren Fragilität und Konflikt es insbesondere marginalisierten und armen Bevölkerungsgruppen, sich an den Klimawandel anzupassen.

Es gibt jedoch keinen Automatismus. **Wie und ob der Klimawandel zu Fragilität und Konflikt beiträgt, ist abhängig vom spezifischen Kontext und insbesondere von menschlichem und institutionellem (Nicht-)Handeln.** Besonders gefährdet sind dabei schwache Staaten, die bereits von Fragilität und Konflikt betroffen sind. Klima-Fragilitätsrisiken betreffen aber eine weit grössere Anzahl von Staaten als solche, die gemeinhin als fragil bezeichnet werden (Carius et al. 2008; WBGU 2007). Politische

<sup>5</sup> Wo nicht anders angegeben beruhen die Aussagen in diesem Kapitel auf Rüttinger et al. 2015

Instabilität, Proteste und Gewaltausbrüche, Bürgerkriege und zwischenstaatliche Spannungen sowie Flucht und Migration können die Folge sein.

### Von Fragilität zu Resilienz – Definition und Begriffsklärung

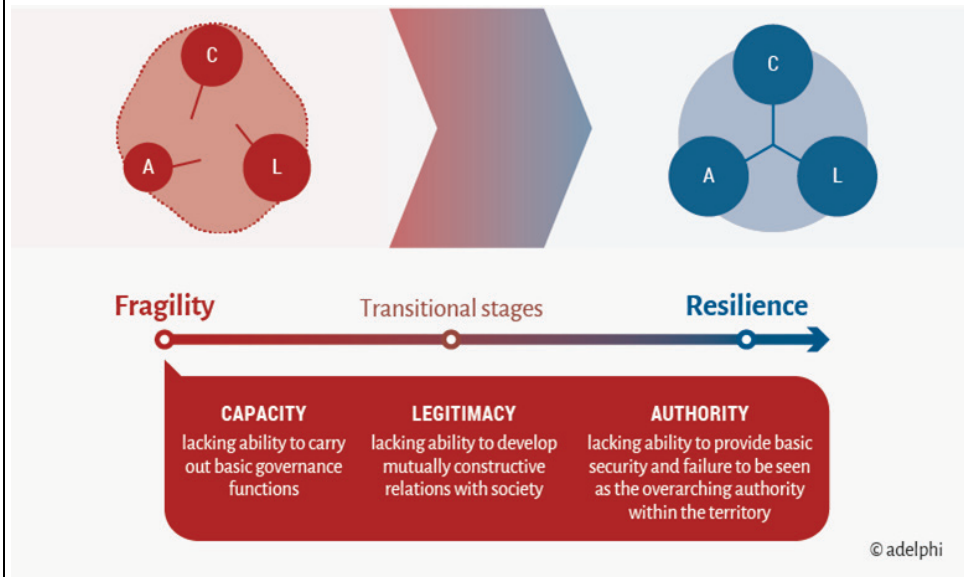


Abbildung 1: Von Fragilität zu Resilienz; Quelle: Rüttinger et al. 2015, S. 13.

Die Fähigkeit von Staaten und Gesellschaften, innerem und äusserem Druck und Schocks stand zu halten und sich selbst konstruktiv zu verändern, kann entlang eines Spektrums verstanden werden. Auf der positiven Seite des Spektrums befinden sich resiliente Staaten und Gesellschaften, die sich durch stabile und überwiegend positive Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft und funktionierende, inklusive und rechenschaftspflichtige Institutionen auszeichnen. Diese Eigenschaften versetzen sie in die Lage, konstruktiv und friedlich mit internen und externen Herausforderungen umzugehen.

Fragilität nimmt zu, wenn man sich in die andere Richtung des Spektrums bewegt. Fragilität kann dabei als die Unfähigkeit eines Staates (oder eines Teils des Staates) verstanden werden, seine Funktion als souveränes und mithin umfassend selbstbestimmungsfähiges Subjekt wahrzunehmen. Dies manifestiert sich durch einen Mangel an Legitimität, Kapazität und Autorität. Fragilität drückt sich dabei auf unterschiedliche Arten und in unterschiedlicher Intensität aus. Ist ein Staat und eine Gesellschaft nicht mehr in der Lage, innerem und äusserem Druck standzuhalten und Wandlungsprozesse friedlich zu regeln, können unterschiedliche Situationen von Fragilität auftreten. Diese schliessen Krisen wie bewaffnete Konflikte oder politische Instabilität wie Proteste, Unruhen oder Regimewandel ein.

Klima-Fragilitätsrisiken entstehen dort, wo Staaten und Gesellschaften nicht mehr in der Lage sind, dem kombinierten Druck von Klimawandel und anderen Stressfaktoren standzuhalten.

Wir wissen bereits jetzt, dass die negativen Wirkungen des Klimawandels selbst unter den positivsten Annahmen über die nächsten Jahrzehnte erheblich zunehmen werden, weil die bereits emittierten klimaschädlichen Gase ihre Wirkung weiter entfalten werden. Diese Dynamik bedeutet, dass **die Folgen des Klimawandels zunehmend die Stabilität und Sicherheit von Staaten und Gesellschaften bedrohen werden**. Dies wiederum birgt auch

aufgrund der im Zuge der Globalisierung immer intensiveren internationalen Vernetzung – z.B. durch Migration, internationalisierte Produktions- und Versorgungsketten und Märkte oder auch übertragbare Krankheiten – **Risiken für die gesamte internationale Gemeinschaft.**

**Deshalb klassifiziert eine zunehmend grosse Anzahl von Staaten bereits heute den Klimawandel als ein strategisches Sicherheitsrisiko.** Die Europäische Kommission hob den Klimawandel 2008 als eine „key strategic challenge“ hervor, und der Europäische Auswärtige Dienst machte Klimasicherheit zu einer seiner Prioritäten im Bereich Klimadiplomatie (Europäische Kommission und der Hohe Vertreter der Europäischen Union für Aussen- und Sicherheitspolitik 2008; Youngs 2014). Eine globale Bestandsaufnahme stellte 2015 fest, dass Verteidigungsorganisationen aus **70% aller Länder** der Welt explizit den **Klimawandel als nationales Sicherheitsrisiko** einstufen (American Security Project 2015).

Auf internationaler Ebene hat sich der UN-Sicherheitsrat bereits 2007 und 2011 mit dem Klimawandel als einer Bedrohung der internationalen Sicherheit beschäftigt. Daneben spielte die G7<sup>6</sup> eine Vorreiterrolle und veröffentlichte 2012 ein gemeinsames Statement, in dem „climate change as a contributing factor to increased security risks globally“ beschrieben wird (U.S. Department of State 2012). Basierend auf dem unabhängigen Bericht „A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks“ wiederholten die G7 Aussenminister 2015 ihre Einschätzung, dass der Klimawandel eine ernste Bedrohung für die globale Sicherheit und wirtschaftlichen Wohlstand darstelle. Sie teilten die Einschätzung des Berichts, dass **Aussenpolitik dazu beitragen müsse, Klima-Fragilitätsrisiken effektiv zu adressieren.** Obwohl die G7 von diesem Mittel sonst selten Gebrauch machen, richteten die Minister eine Arbeitsgruppe zum Thema ein, deren Mandat 2016 um zwei Jahre verlängert wurde (Auswärtiges Amt 2015; Japanisches Aussenministerium 2016).

---

## 1.2 Sieben systemische Klima-Fragilitätsrisiken

---

Der G7-Bericht „A New Climate For Peace. Taking Action on Climate Change and Fragility Risks“ identifiziert **sieben systemische Klima-Fragilitätsrisiken, die eine ernstzunehmende Bedrohung für die Stabilität von Staaten und Gesellschaften darstellen.** Die ersten vier Klima-Fragilitätsrisiken – lokale Ressourcenkonflikte, bedrohte Lebensgrundlagen und Migration, Extremwetterereignisse und Katastrophen sowie schwankende Lebensmittelpreise – beschreiben Risiken und Konfliktdynamiken, die bereits heute beobachtbar sind, sich in Zukunft aber noch deutlich verstärken dürften. Die verbleibenden drei Risikokomplexe – Konflikte um grenzüberschreitendes Wassermanagement, steigende Meeresspiegel und Küstendegradation sowie unbeabsichtigte Auswirkungen von Klimapolitiken – beschreiben Dynamiken, die bis jetzt weniger klar hervortreten und für die es eine begrenzte Anzahl aktueller Beispiele gibt. Obwohl sich diese Risiken empirisch bisher weniger nachweisen lassen, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass sie in den kommenden Jahrzehnten zunehmen werden.

<sup>6</sup> Bis 2014 Gruppe der Acht (G8).

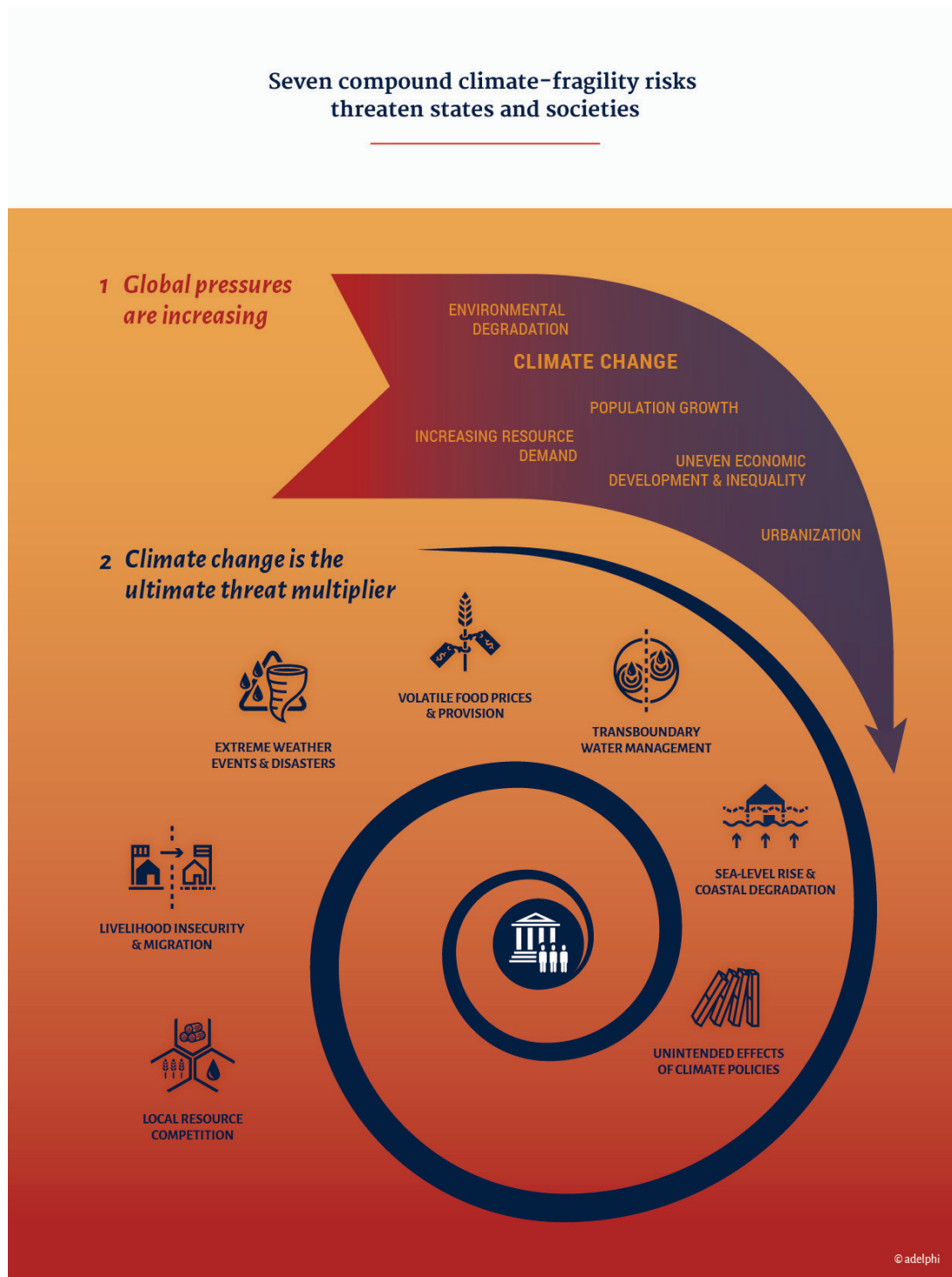


Abbildung 2: Seven compound climate-fragility risks. Quelle: Rüttinger et al. 2015, S. 73.



### 1.2.1 Lokale Ressourcenkonflikte

In vielen Regionen der Welt schränkt der Klimawandel in zunehmendem Masse die Verfügbarkeit lebenswichtiger natürlicher Ressourcen wie Land und Wasser ein. Gleichzeitig nimmt der Druck auf diese Ressourcen durch Bevölkerungs- und wirtschaftliches Wachstum zu. Die zunehmende Verknappung und steigende Nachfrage führt zu wachsender Konkurrenz, die vor allem dort, wo effektive Konfliktmanagementmechanismen fehlen, in gewalttätige Konflikte eskalieren kann.

In vielen afrikanischen Ländern der Sahelzone nehmen Konflikte rund um Land und Wasser zwischen nomadischen Viehhaltern sowie zwischen diesen und sesshaften Bauern zu. Ein Beispiel für diese Dynamiken ist der Konflikt im sudanesischen Darfur. In vielen lateinamerikanischen Ländern, in denen die Ausbeutung extraktiver Ressourcen wie Minerale und Metalle eine grosse wirtschaftliche Rolle spielt, nehmen Konflikte rund um den Land- und Wasserverbrauch des Bergbaus zu. **In dem Masse, wie der Klimawandel zur Verknappung natürlicher Ressourcen beiträgt bzw. Zugangsmöglichkeiten zu diesen verändert, steigt auch das Risiko von Ressourcenkonflikten.**

#### **Darfur – Klimawandel und Pastoralistenkonflikte**

In vielen ariden Regionen ist Pastoralismus – die Tierhaltung auf gemeinschaftlichen Naturweiden – traditioneller Lebensunterhalt und effektive Überlebensstrategie. Starkes Bevölkerungswachstum und Regierungspolitiken, die andere Sektoren wie die intensive Landwirtschaft oder den Tourismus bevorzugen, Umweltdegradation und die direkte Konkurrenz um natürliche Ressourcen mit anderen Bevölkerungsgruppen üben jedoch starken Druck auf Pastoralisten in der Sahelregion und Ostafrika aus (Kirkbride und Grahn 2008). Die zunehmende Nutzung von Land und Wasser und die wachsende Variabilität von Regenfall können dabei bereits existierende Konfliktmechanismen verstärken und das Potential gewalttätiger Konflikte erhöhen (Rüttinger et al. 2011a; Rüttinger et al. 2011b).

Darfur ist ein Beispiel für diese Dynamiken (für eine graphische Darstellung der Mechanismen, s. auch ECC Factbook 2015). Die zunehmende Verknappung von Land- und Wasserressourcen ist ein wichtiger Stressfaktor für die Bevölkerung, die bereits unter Armut, schlechter Gouvernanz, politischer Marginalisierung und ethnischen Konflikten leidet. Gleichzeitig sind die über lange Zeit entstandenen traditionellen Systeme und Regeln für das Management von natürlichen Ressourcen wie Weideland und das friedliche Konfliktmanagement über die letzten Jahrzehnte erodiert und zerstört worden (Bromwich et al. 2007; Takana 2008; Mundt 2011).

UNEP (2007) identifizierte seit 1975 mehr als 30 Konflikte in Darfur, in denen Umweltfaktoren eine Rolle gespielt haben. Als der Bürgerkrieg im Jahr 2003 ausbrach, stiegen die Spannungen in der gesamten Region. Bewaffnete Gruppen konnten junge, perspektivlose Männer aus oft entwurzelten Bevölkerungsgruppen leicht rekrutieren (Royo Aspa 2011). Die lange Geschichte ethnischer Konflikte in der Region etablierte Feindbilder und mündete in ethnischen Säuberungen. Der Wettbewerb um knappe natürliche Ressourcen wirkte dabei konfliktverschärfend, und Konflikte um spezifische natürliche Ressourcen erwiesen sich immer wieder als Brennpunkte des grösseren Konflikts (UNDP 2011).

## 1.2.2 Bedrohte Lebensgrundlagen und Migration

Der Klimawandel bedroht die Lebensgrundlage vieler Bevölkerungsgruppen, die von klimasensiblen natürlichen Ressourcen abhängig sind. So wird der Klimawandel in vielen Regionen Weideflächen und Wasser für die Bewässerung von Feldern verknappen sowie Arbeitsplätze in klimasensiblen Wirtschaftsbereichen bedrohen. **Ein Mangel an Alternativen und Perspektivlosigkeit können den Unmut über die eigene Lage und bestehende Ungleichheiten verstärken**, vor allem in ländlichen Gegenden mit überdurchschnittlich junger und männlicher Bevölkerung. Insbesondere in politisch bereits angespannten und fragilen Situationen kann dies dazu führen, dass junge Männer anfälliger für die Rekrutierung durch bewaffnete Gruppen wie Rebellengruppen oder gewalttätige Extremisten werden oder sich an kriminellen Aktivitäten wie Wilderei, Piraterie oder Drogenhandel beteiligen.

Eine weitere Anpassungsstrategie und Reaktion auf den Verlust der Lebensgrundlage ist Migration. Die meisten Menschen migrieren zunächst im eigenen Land, insbesondere von ländlichen Gebieten in die Städte. Von dort aus bewegt sich unter Umständen ein kleinerer Teil weiter über Staatsgrenzen hinweg. Darüber, welche genauen Auswirkungen der Klimawandel auf Migration haben wird, herrscht in der Forschung Uneinigkeit. Übereinstimmend wird jedoch festgestellt, dass Migration immer die Folge einer Reihe von Faktoren ist. Neben Umweltveränderungen spielen dabei vor allem wirtschaftliche Gründe, Bevölkerungswachstum, Urbanisierung sowie Konflikte und Gewalt eine entscheidende Rolle. Ebenso herrscht Einigkeit darüber, dass **der Klimawandel einen entscheidenden Einfluss sowohl auf das Ausmass als auch auf die Richtung von Migrationsbewegungen haben wird**. Während Migration eine effektive Anpassungsstrategie für betroffene Bevölkerungen darstellen kann, können ebenso Konflikte in den Aufnahmegebieten für Migranten entstehen, da dort meist der Druck auf öffentliche Dienstleistungen und natürliche Ressourcen steigt.

### Syrien – Dürre, Migration und Konflikt

Zwischen 2006 und 2011 litt Syrien unter der schwersten Dürre seit Beginn der Aufzeichnungen. Dies hatte desaströse Auswirkungen auf die Lebensgrundlagen vieler Syrer, vor allem in den ländlichen Gebieten des Nordostens. Dort verloren 75 % der Bevölkerung, die von der Landwirtschaft abhängig sind, ihre Ernte und Pastoralisten verloren fast 85% ihrer Nutztiere. Mindestens 1,3 Millionen Menschen waren betroffen (United Nations 2010; Wadid et al. 2011).

Die Dürre wurde durch langjähriges Missmanagement von Wasserressourcen verstärkt, v.a. durch Subventionen für den wasserintensiven Anbau von Weizen und Baumwolle sowie durch ineffiziente Bewässerungstechnologien (Femia and Werrell 2012). Bauern nutzten dabei in zunehmenden Masse Grundwasserressourcen. Als die Regierung im zweiten und dritten Jahr der Dürre eine Reihe von Subventionen einstellte, vervielfachten sich die Preise für Treibstoff und Dünger (Châtel 2014).

Durch den Verlust der Lebensgrundlage kam es zu Migrationsbewegungen vom Land in die syrischen Städte. Diese standen durch ein hohes syrisches Bevölkerungswachstum in den Jahren zuvor und ca. 1,5 Millionen irakische Flüchtlinge bereits unter erhöhtem Druck (UNHCR 2010). Die Infrastruktur und die staatlichen Institutionen waren überfordert und die Arbeitslosigkeit nahm zu (Kelley et al. 2014). Dies führte zu Nahrungsunsicherheit und einer humanitären Katastrophe, die durch sehr hohe globale Nahrungsmittelpreise verschärft wurde. Das autoritäre syrische Regime, dessen interne Legitimität ohnehin brüchig war, erwies sich als nicht in der Lage oder willens, auf diese Krise angemessen zu reagieren. Im

Zuge des Arabischen Frühlings mündeten die resultierenden Spannungen 2011 in öffentliche Proteste gegen die Regierung und eskalierten angesichts der brutalen Reaktion der Regierung in den bis heute andauernden, zunehmend internationalisierten Bürgerkrieg (Werrell und Femia 2012; Kelley et al. 2014).

### 1.2.3 Extreme Wetterereignisse und Katastrophen

Extreme Wetterereignisse wie Stürme, Fluten und Dürren haben häufig weitreichende Auswirkungen auf Menschen und Umwelt. **Katastrophen und Fragilität verstärken sich dabei oft gegenseitig.** Katastrophen erhöhen den Druck auf bereits schwache staatliche Institutionen, vermindern wirtschaftliches Wachstum, zerstören Ressourcen und Infrastruktur und vertreiben Menschen. Gleichzeitig erhöhen schwache staatliche Institutionen und das Fehlen von Katastrophenvorsorge und -schutz das Risiko für Fragilität und Konflikt.

**Ob Katastrophen zu Konflikten beitragen, hängt primär von der Fähigkeit von Regierungen ab, die Bevölkerung angemessen auf Katastrophen vorzubereiten und Hilfe zu leisten.** Fehlende, schlecht geplante oder fehlgeleitete Katastrophenvorsorge und -hilfe kann bestehende Spannungen und Konflikte verstärken und die Legitimität von Regierungen unterminieren. Auf der anderen Seite können funktionierende Katastrophenvorsorge und -management sowie ein entschiedenes und effektives staatliches Handeln zu mehr Resilienz und sogar zur Friedensbildung beitragen.

Ein Beispiel für diese Dynamiken war der **Tsunami im indischen Ozean 2004 und dessen Auswirkungen auf Sri Lanka und die Provinz Aceh in Indonesien.** Sowohl Sri Lanka als auch Aceh waren damals in gewalttätige Konflikte verwickelt. In Aceh nutzte die Regierung die Katastrophe, um Vertrauen in der Bevölkerung aufzubauen und den drei Jahrzehnte anhaltenden Konflikt zu beenden.<sup>7</sup> In Sri Lanka führte die Reaktion der Regierung hingegen zu neuen Spannungen und vermehrter Gewalt, da sich einzelne Bevölkerungsgruppen ungerecht behandelt fühlten.

<sup>7</sup> Für mehr Informationen zu diesem Fall siehe <https://factbook.ecc-platform.org/conflicts/responses-indian-ocean-tsunami-2004-aceh-indonesia>

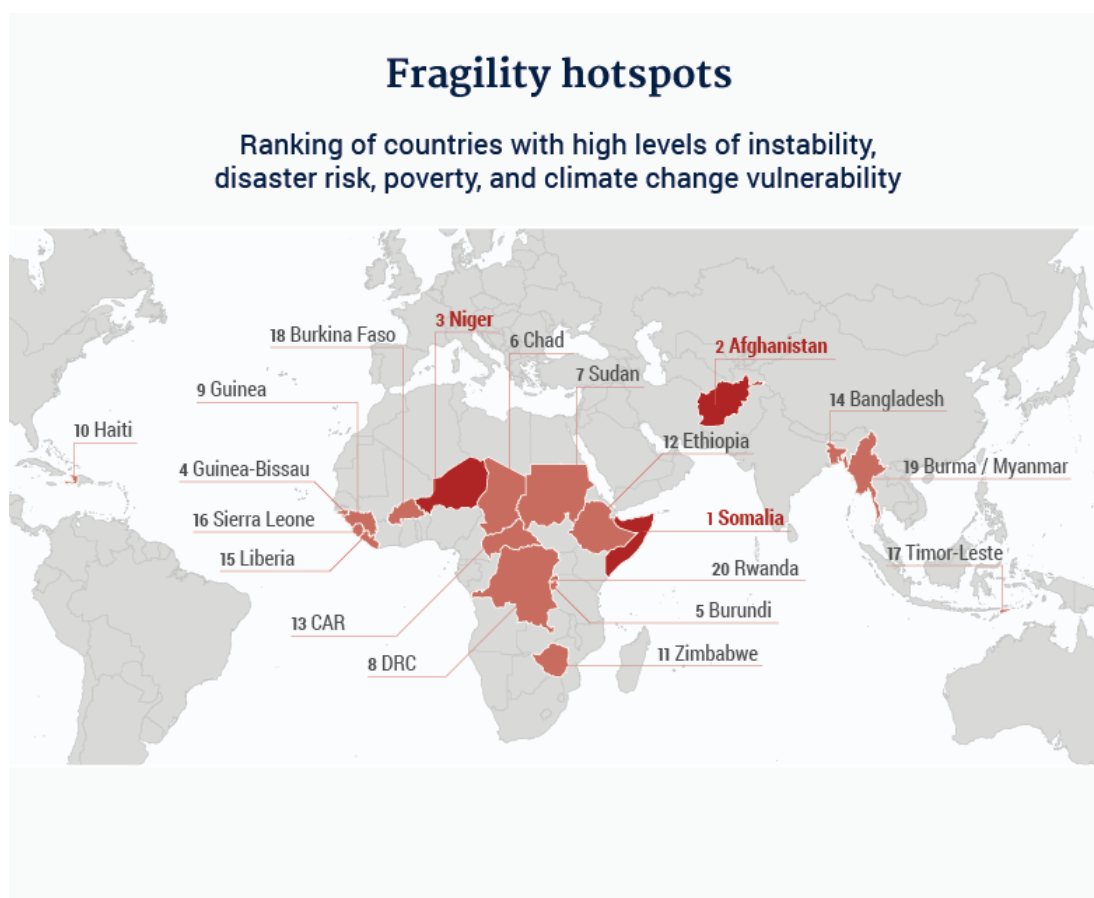


Abbildung 3: Fragility hotspots; Quelle: Rüttinger et al. 2015, S. 37, mit Daten von Fund for Peace (2012); Bündnis Entwicklung Hilft (2011); Alkire et al. (2011) und Wheeler (2011). Angepasst von Harris et al 2013.<sup>8</sup>

#### 1.2.4 Schwankende Lebensmittelpreise und -versorgung

Der Klimawandel wird mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit Ernten und Lebensmittelproduktion in vielen Regionen der Welt vermindern. In Kombination mit anderen Entwicklungen wie steigendem Bevölkerungswachstum und Energiepreisen erhöht sich dadurch die Wahrscheinlichkeit für Nahrungsmittelunsicherheit und eine grössere Volatilität von Lebensmittelpreisen. **In bereits angespannten und fragilen Situationen kann ein plötzlicher und signifikanter Anstieg von Lebensmittelpreisen als Katalysator für politische Instabilität und Konflikte wirken.**

Zwischen 2007 und 2009 führte eine globale Nahrungsmittelkrise zu Protesten und Unruhen in über 40 Ländern (Brinkman und Hendrix 2011). Dabei waren besonders urbane Zentren Ausgangspunkte politischer Instabilität und Proteste. **Betroffen waren vor allem Länder, die sich durch hohe Armut, schwache Institutionen und mangelnde Legitimität der**

<sup>8</sup> Diese Liste basiert nicht auf einer umfassenden Analyse, sondern auf der Kombination verschiedener Fragilitäts-, Katastrophenrisiko-, Entwicklungs-, und Vulnerabilitätsindices. Da die Rohdaten in den Quellen z.T. fehlen (z.B. Südsudan) oder älter sind, zeigt die Graphik nicht unbedingt alle aktuellen Situationen von Fragilität an (z.B. Syrien). Insofern als ältere Daten heutige staatliche Fragilität nicht antizipiert haben, weisen diese Lücken auch auf die Einschränkungen solcher Indices für derartige Vorhersagen hin.

**Regierung ausgezeichneten.** Staaten, die von Lebensmittelimporten abhängen und in denen Haushalte einen signifikanten Anteil ihres Einkommens für Lebensmittel aufwenden, sind besonders verwundbar. Der Grad dieser Verwundbarkeit hängt auch von nationalen Politiken wie Subventionen für Lebensmittel und Exportpolitiken (auch dritter Staaten) ab.

#### **Ägypten: die politische Krise von 2011 und die Rolle hoher Lebensmittelpreise**

Am 25. Januar 2011 brachen in Ägypten Proteste gegen das fast 30 Jahre alte Mubarak-Regime aus. Die Proteste richteten sich gegen die Unterdrückung durch das Regime, fehlende Meinungsfreiheit, Korruption, Arbeitslosigkeit, niedrige Löhne und hohe Lebensmittelpreise. Während viele dieser Faktoren nicht neu sind, hat eine Reihe von Kommentatoren die hohe Armut zusammen mit einem schnellen Anstieg von Lebensmittelpreisen als einen der entscheidenden Treiber der Proteste identifiziert (Werrell und Femia 2013). Schnell steigende Lebensmittelpreise wirkten dabei als Katalysator. Sie waren jedoch weder eine notwendige noch eine ausreichende Bedingung, um die gewalttätigen Proteste in 2011 und 2013 zu erklären (Hendrix und Brinkman 2013; Simmons 2013).

Das Konfliktpotential schwankender und hoher Lebensmittelpreise ist sehr kontextspezifisch. Neben politischen Faktoren spielten dabei die hohe Vulnerabilität Ägyptens gegenüber Preisschocks und Subventionen eine entscheidende Rolle. Ägypten ist einer der grössten Importeure von Weizen weltweit und daher sehr anfällig für Preisschwankungen auf den globalen Märkten. Gleichzeitig geben ägyptische Haushalte im Durchschnitt mehr als 40% ihres Einkommens für Lebensmittel aus. Auch deshalb hat Ägypten eine lange Geschichte von Subventionen für Lebensmittel, vor allem Weizen und Brot, um Schocks auszugleichen und politische Stabilität zu erhalten. Die globalen Lebensmittelpreiskrisen 2008 und 2011 überforderten dieses System und die ägyptische Regierung war nicht mehr in der Lage, die Lebensmittelsicherheit sicherzustellen. Dies trug zum Legitimationsverlust der Regierung bei (WFP 2013).

### **1.2.5 Grenzüberschreitendes Wassermanagement**

Grenzüberschreitende Flussgebiete bedecken ca. 46% der Oberfläche der Erde. Viele der wichtigsten grenzüberschreitenden Flussgebiete – wie Nil, Indus, Ganges, Euphrat und Tigris, Amu Darya und Syr Darya, Mekong – befinden sich dabei in Regionen, die unter Fragilität, Konflikten und zwischenstaatlichen Spannungen leiden. Es gibt nur wenige historische Beispiele für gewalttätige zwischenstaatliche Konflikte über Wasserressourcen. Allerdings wird **die Konkurrenz rund um grenzüberschreitende Wasserressourcen durch den Klimawandel sowie Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum dramatisch zunehmen.**

Besonders beunruhigend ist, dass die existierenden internationalen Institutionen und grenzüberschreitende Gouvernanzmechanismen auf solche Veränderungen oft nicht vorbereitet sind. So beziehen sich zum Beispiel ein erheblicher Teil zwischenstaatlicher Flussabkommen auf absolute Wassermengen und können daher nur begrenzt auf Veränderungen der Volumina reagieren. Ausserdem sind Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten häufig unzureichend oder gar inexistent. Es besteht daher das Risiko, dass **Konflikte sich verschärfen** – insbesondere wenn Staaten unilateral entscheiden, den Wasserabfluss, z.B. durch den Bau von grossen Dämmen, zu verändern. Dies kann mittelbar – durch bedrohte Lebensgrundlagen, Behinderung adäquater Entwicklung und

politische Anreize zur verschärften Abgrenzung – auch zu bewaffneten Konflikten in und zwischen Anrainerstaaten beitragen.

### **Grenzüberschreitende Wasserkonflikte in Zentralasien**

Zentralasien ist Schauplatz intensiver Wassernutzungskonkurrenz in und zwischen den Ländern des Einzugsgebiets des Aralsees (Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan sowie Afghanistan; Bichsel 2011). Obwohl weitaus weniger wasserarm als viele andere Regionen, birgt die Kombination von sehr geringer Wassernutzungseffizienz, widerstreitenden Ansprüchen, starken wechselseitigen Abhängigkeiten und der Priorisierung unilateraler Projekte erhebliches Konfliktpotential (Varis 2014). Im Kontext autoritärer Regime, demographischen Wachstums, ethnischer Spannungen und Grenzkonflikte hat dies auf lokaler Ebene, insbesondere im Fergana-Tal, bereits zu bewaffneten Auseinandersetzungen geführt (ICG 2014).

Die wechselseitigen Abhängigkeiten werden durch eine von der Sowjetunion aufgebauten, überdimensionierten und regional integrierten Bewässerungsinfrastruktur verschärft, die zur Katastrophe des Austrocknens des Aralsees führte (Varis 2014). Diese Infrastruktur verfällt zunehmend, was lokal massive Auswirkungen auf Erträge und Lebensgrundlagen haben kann, mit offensichtlichen Risiken für die Stabilität. Ausserdem lässt sich die in dieser Infrastruktur implizierte Priorisierung von Bewässerungslandwirtschaft in den flussabwärts gelegenen Staaten, für die letztere den Oberanrainern im Tausch Energieträger lieferten, mit den zunehmend divergierenden Interessen der Einzelstaaten inzwischen nicht mehr in Einklang bringen. Insbesondere pochen die Oberanrainer auf einen Ausbau ihrer Wasserinfrastruktur und eine stärkere Nutzung ihres Wasserkraftpotentials (Granit et al. 2010). Da sie die Wasserkraft vor allem im Winter benötigen, die Unteranlieger das bei der Stromgewinnung abfliessende Wasser aber im Sommer, ergibt sich ein erhebliches Konfliktpotential.

Der Klimawandel verschärft den Druck auf alle Staaten der Region (Reyer et al. 2015). Zentralasien ist überdurchschnittlich von Temperaturanstiegen betroffen, die den Wasserbedarf der Unteranlieger für die Bewässerung erhöhen. Gleichzeitig wird das seit den 70er Jahren zu beobachtende Schmelzen der Gletscher der Region die Variabilität der Wassermengen erhöhen (und mittelfristig ggfs. zu geringeren Wassermengen führen), was die Gefahr grosser Schäden durch Dürren und Überflutungen erhöht und ohne Ausbau der Wasserinfrastruktur und nachfrageseitige Anpassungsmassnahmen die Landwirtschaft flussabwärts gefährdet (vgl. Siegfried et al. 2012). Im Oberlauf erhöht sich durch die grössere Variabilität von Niederschlag, den geringeren „Puffer“ in Form von Gletschern und das Auftauen von Böden die Gefahr katastrophaler Berggrutsche, die auch die politische Stabilität unterminieren könnten. Diese Gefahren werden in der Region durchaus gesehen (und bieten eine Plattform für Versuche engerer Kooperation), haben aber noch nicht zu angemessen intensiven Umbauten der politischen Ökonomien der betroffenen Länder bzw. engerer Zusammenarbeit geführt. Die Konsequenzen bedrohen die innerstaatliche, aufgrund der wechselseitigen Schuldzuweisungen aber auch die regionale Stabilität (ICG 2014).

### **1.2.6 Anstieg des Meeresspiegels und Küstenerosion**

**Der Anstieg des Meeresspiegels bedroht niedrig liegende Küstengebiete schon vor der Überschwemmung.** Nach und nach geht durch Erosion, Versalzung, Extremwetterereignisse wie Sturmfluten und Zyklone und schliesslich Überschwemmung die



Nutzbarkeit verloren. Dies verstärkt viele der eben genannten Klima-Fragilitätsrisiken, vor allem durch den Verlust von Lebensgrundlagen und Migration. Ebenso können sich verändernde Küstenlinien und das Versinken von Inseln Hoheitsgrenzen in Frage stellen und Spannungen und Konflikte auslösen.

**Einen Blick in die Zukunft erlauben viele kleine Inselstaaten und Länder wie Bangladesch**, die bereits heute mit den Folgen des Anstiegs des Meeresspiegels zu kämpfen haben. So liegen in Bangladesch ca. 60% des Landes nur fünf Meter über dem Meeresspiegel. Bereits heute haben der steigende Meeresspiegel, Sturmfluten und in der Folge die zunehmende Versalzung von Böden verheerende Auswirkungen auf grosse Teile der Bevölkerung. Dies treibt eine zunehmende Anzahl von Menschen in die Hauptstadt Dhaka. Dort kommen jeden Tag bis zu 2.000 Neuankömmlinge an, insbesondere während der Monsunregenfälle.

### 1.2.7 Unbeabsichtigte Auswirkungen von Klimapolitiken

Um die hier beschriebenen Klima-Fragilitätsrisiken zu minimieren, braucht es effektive und weitreichende Minderungs- und Anpassungspolitiken. Wenn bei der Entwicklung und Umsetzung dieser wohlmeinenden Klimapolitiken nicht ihre weiteren Auswirkungen mitgedacht werden, können diese jedoch ökonomische Entwicklung behindern und zu politischer Instabilität und menschlicher Unsicherheit beitragen. **Bei einer breiteren Umsetzung von Minderungs- und Anpassungspolitiken werden auch die Risiken unbeabsichtigter Auswirkungen zunehmen.**

Dies bedeutet nicht, dass Klimapolitiken zwangsläufig zu negativen Auswirkungen führen, sondern dass potentielle unbeabsichtigte Auswirkungen frühzeitig identifiziert und entsprechend reflektiert werden müssen. In fragilen und konfliktreichen Kontexten können schlecht geplante Klimapolitiken und -massnahmen zum Beispiel **zur Unsicherheit von Landrechten, der Marginalisierung bestimmter Bevölkerungsgruppen und Umweltdegradation beitragen.**

Ein Beispiel für solche unbeabsichtigten negativen Auswirkungen ist der Landverbrauch durch die **Herstellung von Biokraftstoff**. Zwischen 2000 und 2007 verdreifachte sich die Produktion von Bioethanol und die Produktion von Biodiesel verzehnfachte sich. Um diese enorme Menge von Biokraftstoff zu produzieren, wurden grosse Flächen von Regenwald, Savannen und Grasland in landwirtschaftliche Flächen umgewandelt. Dies wiederum führte zu klimaschädlichen Emissionen, erhöhtem Wasserverbrauch, Entwaldung und dem Verlust wertvoller Ökosysteme. Auch waren Landkonflikte mit lokalen Bevölkerungsgruppen z.B. in Brasilien, Indonesien und Kolumbien die Folge.

---

## 1.3 Schlussfolgerung

Der Druck auf Staaten, Gesellschaften und die Umwelt nimmt zu. **Die Treiber, Mechanismen und Stressfaktoren der sieben Klima-Fragilitätsrisiken sind oft ähnlich.** Sie unterscheiden sich vor allem in ihren spezifischen Wirkungsketten. Dabei ist die Mehrheit der Risiken eng mit Nahrungsmittel-, Energie- und Wassersicherheit verbunden, sowie den natürlichen Ressourcen und Ökosystemen, auf denen diese beruhen.

Die **sieben Klima-Fragilitätsrisiken interagieren und verstärken sich zum Teil.** Zum Beispiel wirken Ressourcenkonflikte und bedrohte Lebensgrundlagen zunächst meist auf

lokaler Ebene, können jedoch signifikante und weitreichende sekundäre Auswirkungen wie Migrationsbewegungen haben. Dort, wo diese Risiken zusammentreffen und eine bestimmte Grenze überschreiten, können sie ganze Länder und Regionen destabilisieren. Ebenso können grenzüberschreitende Spannungen – zum Beispiel über Wasserressourcen – Lebensgrundlagen und den Zugang zu natürlichen Ressourcen auf lokaler Ebene einschränken. **Globale Märkte und Versorgungsketten können, wie am Beispiel von Lebensmittelpreisen deutlich wird, als Transmissionsriemen Risiken von einem Ende der Erde an das andere übertragen.**

Die in diesem Bericht beschriebenen Risiken werden über die nächsten drei Jahrzehnte signifikant zunehmen. Insofern ist der Schutz der Umwelt nicht zuletzt eine Zukunftsfrage für die heutige Jugend, auch in Bezug auf die globalen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen. Wie Gesellschaften und politische Systeme auf diese Risiken langfristig reagieren kann niemand exakt vorhersagen.<sup>9</sup> Aber es **lässt sich bestimmen, welche Regionen und Länder besonders betroffen, welche Risiken besonders stark ausgeprägt und welche Mechanismen und Interaktionen wahrscheinlich und plausibel sind.** Die Fallstudien in diesem Bericht können als Beispiel für diese Art von Klima-Fragilitätsrisikoanalysen dienen.

Die in diesem Kapitel beschriebenen Risiken betreffen zunächst vor allem Länder ausserhalb Europas und des globalen Nordens. Sie sind dennoch äusserst **relevant für die Schweiz und die gesamte internationale Gemeinschaft.** Zum einen ist die globalisierte Welt von starken, aber häufig nicht offensichtlichen Interdependenzen gekennzeichnet. Das **Risiko einer weltweiten Zunahme bzw. Verschärfung von Konflikten,** das die obige Analyse impliziert, wird **nicht ohne Folgen für die Schweiz als offene Volkswirtschaft und Gesellschaft** bleiben, auch wenn diese Folgen mittelbarer Natur und z.B. durch integrierte Produktionsketten, Investitionen, Schweizer Bürger und Interessen im Ausland oder Migrationsdruck verursacht sind. Zudem berühren diese Risiken grundsätzlich das aussenpolitische **Selbstverständnis der Schweiz,** das eine besonders herausgehobene Rolle in den Bereichen Friedenspolitik, humanitäre Hilfe und Klimawandel einschliesst (siehe dazu auch Kapitel 3). Der **Klimawandel wird die Komplexität globaler Herausforderungen auch in Bezug auf Fragilität und Konflikte erhöhen.** Deshalb ist es äusserst wichtig, dass Politiken und Strategien die interdependente und systemische Natur dieser Risiken reflektieren – anderenfalls werden sie im schlimmsten Fall risikoverstärkend wirken. Interdependente Risiken brauchen integrierte, sektorübergreifende Antworten, die es erlauben, Risiken gemeinsam zu bearbeiten und Synergieeffekte zu erzielen.

Da **Aussenpolitik** inhärent politikfeldübergreifend ist und die Verbindung zwischen nationalen, regionalen und internationalen Politikprozessen herstellen kann, **muss sie eine besondere Rolle bei der Prävention und beim Management von Klima-Fragilitätsrisiken spielen.** Die integrierende Rolle der Aussenpolitik sollte dabei nicht als Unterordnung anderer Aspekte unter einen Primat der Sicherheitspolitik missverstanden werden, sondern unter Wahrung der notwendigen Spielräume systematisch Beachtung für die Querverbindungen zwischen verschiedenen Handlungsfeldern sicherstellen. Ziel sollte dabei sein, die Resilienz des internationalen Systems sowie der dieses System konstituierenden Staaten und Gesellschaften gegenüber Klima-Fragilitätsrisiken zu erhöhen.

<sup>9</sup> Siehe auch die neueste Einschätzung des US National Intelligence Council vom September 2016: [https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/Implications\\_for\\_US\\_National\\_Security\\_of\\_Anticipated\\_Climate\\_Change.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/Implications_for_US_National_Security_of_Anticipated_Climate_Change.pdf)



Nur wenn die Aussenpolitik in der Lage ist, ihre integrierende Rolle zu übernehmen, wird der Rest des Systems in der Lage sein, diesen Risiken effektiv zu begegnen.

## 2 Policy-Analyse

Aufbauend auf der vorhergehenden Risikoanalyse untersucht dieses Kapitel bestehende Politiken, Strategien und Initiativen, die für die Bearbeitung von Klima-Fragilitätsrisiken relevant sind. Der Fokus liegt dabei im ersten Teil auf der Schweiz. Diese Analyse umfasst eine allgemeine Darstellung der Stärken und Grenzen der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik sowie eine detailliertere Analyse der relevanten Abteilungen des EDA (Sicherheitspolitik, Menschliche Sicherheit, Regionalabteilungen, Sektorielle Aussenpolitiken, DEZA) und weiterer relevanter Departemente (Bereiche Verteidigung, Umwelt, Wirtschaft, Energie und Migration). Dabei werden die Relevanz und Wahrnehmung des Themas Klimawandel und Sicherheit dargestellt und wesentliche Erfahrungen und Ansatzpunkte für eine stärkere Fokussierung auf das Thema identifiziert. Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wurde bewusst nur am Rande mitbetrachtet.

Die Aussagen in diesem Kapitel basieren auf einer Reihe von halbstrukturierten Interviews zu Rolle, Wahrnehmung und Potential von Klima-Fragilitätsrisiken in der jeweiligen Arbeitseinheit, die zwischen Juli und September 2016 mit ausgewählten Vertretern der unten aufgeführten EDA-Abteilungen und anderer Departemente durchgeführt wurden. Sie sind damit als eine Momentaufnahme und persönliche Sichtweise der Interviewpartner, nicht als umfassende und offizielle Position der Departemente und Abteilungen zu verstehen. Ergänzt wird die Schweizer Perspektive um eine kurze Darstellung, wie andere Akteure – die USA, Deutschland und die EU – aussen- und sicherheitspolitisch auf die Sicherheitsherausforderungen des Klimawandels reagiert haben.

---

### 2.1 Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik

---

Die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik spiegelt die Besonderheiten der Schweiz wider: ein neutraler, kleiner, föderal organisierter und europäischer Staat, der nicht Teil der Europäischen Union ist. Aufgrund dieser besonderen Ausgangsposition und ihrer besonderen Tradition, nicht zuletzt auch mit Blick auf das humanitäre Völkerrecht, wird die Schweiz von anderen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren als ein eigenständiger, nicht allein von eng definierten nationalen Interessen geleiteter, machtpolitisch weniger bedrohlicher, pragmatischer und lösungsorientierter Akteur wahrgenommen.

Im Bewusstsein ihres internationalen Gewichtes setzt die Schweizer Aussenpolitik dort Akzente, wo ein gezielter Ressourceneinsatz wichtige, international oft zunächst weniger beachtete Themen voranbringen kann. Ansatzpunkte sind dabei sowohl internationale Organisationen und Gremien als auch flexiblere und informellere Organisationsstrukturen wie Plattformen des Dialogs und der Zusammenarbeit. Beispiele für dieses Vorgehen sind die Nansen-Initiative oder der Geneva Water Hub.

Eine Stärke der Schweiz ist ihr konsequentes und lösungsorientiertes Vorgehen. So werden die Sensibilisierung und das Agendasetting bezüglich bestimmter Themen meist mit der Entwicklung und Umsetzung spezifischer Lösungen verknüpft. Damit verbunden ist die Handlungsmaxime, dass strategische Themen und Schwerpunkte langfristig verfolgt werden.

Die Schweizer Regierung ist weniger zentral gesteuert als das in vielen anderen europäischen Ländern der Fall ist. Dies gilt z.T. innerhalb der Departemente, aber v.a. zwischen ihnen. Dies wird zum Teil durch gemeinsame Arbeitsgruppen oder Gremien

ausgeglichen. Ohne dezidierte Entscheidungsmacht haben diese Handlungsansätze aber Grenzen. Deswegen sahen viele Interviewpartner eine zu stark ausgeprägte Silogouvernanz und zu wenig Politikfeldintegration als Erschwernis der Abstimmung bezüglich neuer Herausforderungen an. Gleichzeitig macht die dezentrale Struktur des Landes Schweiz diese aber auch zu einem glaubwürdigen Vorbild bei den in vielen Ländern anvisierten und notwendigen Dezentralisierungsbemühungen.

### **2.1.1 Sicherheitspolitik**

Klimawandel wird auch in der Schweiz als sicherheitspolitisches Thema wahrgenommen, so zum Beispiel im neuen Sicherheitspolitischen Bericht. Jedoch bleibt diese strategische Reflektion auf einer abstrakten Ebene – konkrete Antworten oder eine daraus folgende Rolle für die Sicherheitspolitik der Schweiz werden nicht abgeleitet. Klimarisiken sind auch nicht explizit Teil des Horizon-Scannings der sicherheitspolitischen Akteure der Schweiz, sondern werden bis jetzt v.a. am Rande mitgedacht. Der Fokus liegt stattdessen auf aktuellen Krisen und unmittelbaren Bedrohungen wie dem Terrorismus, nicht auf Langzeitrissen und mittelbaren Bedrohungen wie dem Klimawandel.

Insgesamt ist Klimawandel bis jetzt keine sicherheitspolitische Priorität der Schweiz. Allerdings wird das Thema für die Zukunft als sehr relevant eingeschätzt. Der Klimawandel wird dabei auch als eine sicherheitspolitische Bedrohung wahrgenommen, v.a. als Risikomultiplikator im Zusammenspiel mit anderen Konflikttreibern. Um das Thema mehr in den Mittelpunkt zu stellen, müsste es in einem ersten Schritt intern verortet werden. Dabei könnte neben der Abteilung Menschliche Sicherheit und der Entwicklungszusammenarbeit auch die Abteilung Sicherheitspolitik eine aktive Rolle spielen. Dies umfasst z.B. die interne Sensibilisierung sowie die Platzierung des Themas in multilateralen Prozessen und Institutionen wie den UN und der OSZE. Dabei kann auf die gute Zusammenarbeit im Nexus Sicherheit und Entwicklung mit der Abteilung Menschliche Sicherheit und der DEZA aufgebaut werden. Um das Thema von Schweizer Seite international voranzutreiben, wäre eine aussenpolitische Initiative ähnlich der Nansen Initiative denkbar – ggfs. zusammen mit einem oder mehreren Partnerländern wie Deutschland.

### **2.1.2 Menschliche Sicherheit**

Die Tatsache, dass das EDA eine eigene Abteilung Menschliche Sicherheit besitzt, ist eine Besonderheit der Schweizer Aussenpolitik. Diese Struktur versinnbildlicht den breiten Sicherheitsbegriff und die Ambition der Schweiz, friedenspolitischen, menschenrechtlichen, humanitären und migrationspolitischen Aspekten im Rahmen ihrer Aussenpolitik einen hohen Rang einzuräumen, sich vorausschauend zu engagieren, und sowohl direkte als auch indirekte Konfliktursachen und -treiber zu bearbeiten. Strukturell-institutionell ist die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik durch die Bereitstellung eigener Friedens- und Konfliktexperten in den Botschaften und den Fokus auf eine tiefgründige Analyse sowie konkrete Engagements in spezifischen Kontexten im Bereich menschliche Sicherheit im Vergleich zu anderen Ländern sehr stark aufgestellt. Mit Blick auf den damit erreichten Perspektivenwechsel wurde von Interviewpartnern betont, dass es wichtig sei, bei dem Thema Klimawandel und Sicherheit die menschliche Sicherheit im Blick zu behalten und damit einer erneuten Verengung des Sicherheitsdiskurses auf staatliche Sicherheit (zum Beispiel auf die Gefahr von „Klimaflüchtlings“) entgegenzuwirken.

Die Relevanz des Themas Klimawandel und Sicherheit wurde dabei von den verschiedenen Sektionen der Abteilung unterschiedlich eingeschätzt: Auch wenn die Schweiz in der Vergangenheit im Bereich von „Environmental Peacebuilding“ eine Vorreiterrolle eingenommen hatte – ein Engagement, welches koordiniert von der DEZA u.a. im Rahmen des Blue Peace Prozesses weitergeführt wird – schien den direkt mit der Bearbeitung von Konflikten betrauten Arbeitseinheiten die Thematik (mit Blick auf den eigenen Tätigkeitsbereich) weniger relevant. Ein systematisch verstärkter Blick auf Klimarisiken bzw. eine engere Verschränkung von Friedensentwicklung und Klimaanpassung als Teil von Friedensentwicklung und Konfliktprävention wurde als nicht hilfreiche Bindung beschränkter Ressourcen perzipiert, zumal die „Einbettung“ von Mediationsexperten in die jeweiligen Gesellschaften eine organische Verbindung ermöglichen sollte, die klimawandelbedingte Faktoren bei entsprechender Relevanz ohnehin in die Analyse einbrächte. Klimawandel könne mithin auf Länderebene durchaus Teil der Analyse und Strategiebildung im Bereich Friedenspolitik sein, allerdings als Folge einer induktiven Schwerpunktsetzung.

Demgegenüber stand die Einschätzung einer hohen Relevanz der Verbindungen zwischen Klimawandel und Sicherheit in Bezug auf das Thema Migration. Ein entscheidender Anknüpfungspunkt ist die Nansen-Initiative und die am 24.5.2016 in Istanbul als Nachfolger ins Leben gerufene Platform on Disaster Displacement. Letztere soll das Thema global weiter vorantreiben, koordinieren und die Implementierung von Lösungsansätzen durch Daten, Best Practices und Politikberatung unterstützen.

Die Nansen Initiative bietet zudem eine Reihe wichtiger Lessons Learned, die für ein mögliches Engagement im Bereich Klimawandel und Sicherheit von hoher Relevanz wären. Für den Erfolg der Initiative waren mehrere Faktoren von entscheidender Bedeutung:

- ein transparenter Ansatz und inklusiver Prozess, der ein breites Spektrum von Stakeholdern einband;
- umfangreiche Konsultationen mit über 1.000 Experten, Wissenschaftlern und Regierungsvertretern und eine sehr fundierte wissenschaftliche Grundlage;
- ein bewusster Fokus darauf, thematische und institutionelle Silos zu überwinden;
- eine gute Ausstattung bzgl. finanzieller Ressourcen und politischem Kapital; und
- frühzeitige Überlegungen zur Zukunft der Initiative.

Weitere mögliche Anknüpfungspunkte sind das Engagement der Schweiz im Bereich Menschenrechte, Umwelt und Klimawandel sowie Gender/Rechte der Frau und Klimawandel. Dies umfasst zum Beispiel die Resolution Umwelt und Menschenrechte sowie die Resolution Klimawandel und Menschenrechte im Menschenrechtsrat.

### **2.1.3 Regionalabteilungen**

Die interviewten Regionalabteilungen (Europa und Zentralasien, Subsahara Afrika und Frankophonie, Asien und Pazifik) massen dem Thema Klimawandel eine sehr hohe Bedeutung zu. Dabei wurde die Relevanz der Verbindungen zwischen Klima und Sicherheit bestätigt und, v.a. in Asien und Afrika, als eine entscheidende Herausforderung gesehen.

Thematische Anknüpfungspunkte wurden v.a. im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, Friedenspolitik und humanitären Hilfe gesehen (siehe dazu auch Punkt 2.1.4). Auf regionaler Ebene wurden zudem eine Reihe von Politikprozessen und Institutionen identifiziert, die dazu genutzt werden könnten, das Thema auf die politische Agenda zu bringen. So gibt es

mit der Afrikanischen Union und deren Peace and Security Committee bereits eine etablierte Zusammenarbeit, um bestimmte Themen punktuell, z.B. durch kleinere Projekte oder Secondments voranzutreiben. Dieser Anknüpfungspunkt würde sich anbieten, um die Relevanz des Themas für afrikanische Partnerländer zu eruieren und sich thematisch zu platzieren. In Europa gibt es durch die OSZE und deren Umwelt- und Wirtschaftstrack einen institutionellen Anknüpfungspunkt.

Als weitere Anknüpfungspunkte und wichtige Akteure wurden die starke Schweizer Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft genannt.

### **2.1.4 Sektorielle Aussenpolitiken**

Die Abteilung Sektorielle Aussenpolitiken (ASA) nimmt eine spezielle Schnittstellenfunktion in der Politischen Direktion ein. In dieser Rolle verfolgt sie auch die UN-Klimaverhandlungen direkt und aktiv und verfügt über vertiefte Kenntnisse der zahlreichen Querverbindungen des Klimadossiers mit anderen Themen und Sektoren (z.B. Menschenrechte, Gender, Gesundheit, Wissenschaft), wo sie sich bereits stark engagiert hat. Gleichzeitig engagiert sich die ASA auch in klimarelevanten Themen, die nicht Teil der UN-Verhandlungen sind, wie z.B. den Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform. Insgesamt wird die Verknüpfung zwischen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik und dem Klimawandel als sehr relevant eingeschätzt. Der intensive Austausch der ASA mit der Abteilung Menschliche Sicherheit in der Nansen Initiative, wie auch andere Berichte und Veranstaltungen, haben das Verständnis der ASA für die enge Verknüpfung zwischen Klimawandel und Aussen- und Sicherheitspolitik gestärkt. Insgesamt wird der Aussen- und Sicherheitspolitik bei der Analyse und Bearbeitung von Umweltrisiken eine entscheidende Rolle zugeschrieben, da sie die verschiedenen Instrumente nationalen und globalen Handelns politisch steuert und eine multilaterale Zusammenarbeit ermöglichen kann. Die Schweiz kann in diesem Zusammenhang und mit ihrer speziellen Stellung als kleines, gut vernetztes und neutrales Land eine wichtige Rolle spielen.

Die ASA hat den Klimawandel als Risikomultiplikator erkannt und sich zum Ziel gesetzt, die starke Verbindung zur Sicherheitspolitik zu thematisieren und in einem späteren Schritt den Weg zu gemeinsamen Lösungsansätzen für die eigene Aussen- und Sicherheitspolitik aufzuzeigen (z.B. durch Einbringen des Themas in der Definition der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik). Sie sieht sich als aktive „Anstifterin“, die im Verbund mit den relevanten Bundesstellen, z.B. dem Generalsekretariat VBS, den Abteilungen Sicherheitspolitik und Menschliche Sicherheit in der Politischen Direktion, sowie der DEZA die Herausforderung der Schweiz thematisiert.

### **2.1.5 DEZA und Entwicklungszusammenarbeit**

Die DEZA und die Schweizer EZ sind in der vorliegenden Analyse bewusst kein Schwerpunkt, da der Fokus zunächst auf die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik im engeren Sinne gelegt werden sollte. Nichtsdestotrotz ist das entwicklungspolitische Engagement der Schweiz natürlich von grösster Relevanz für die Bearbeitung von Klima-Fragilitätsrisiken. Auf Basis der Interviews konnten einige erste Anknüpfungspunkte für das Thema Klimawandel und Sicherheit in der Schweizer EZ identifiziert werden. Spezifische thematische Anknüpfungspunkte umfassen die Bereiche Klima, v.a. zu Anpassung und Emissionsminderung, grenzüberschreitende Wasserkooperation, z.B. im Rahmen des Blue Peace Prozesses, Disaster Risk Reduction (DRR), Friedensentwicklung und

Konfliktprävention, z.B. zu Land- und Wasserkonflikten, und das Thema Green Tech und Innovationspolitik. In diesen Bereichen hat die Schweiz einen grossen Erfahrungsschatz und kann entscheidende Beiträge leisten. Ebenso wird die DEZA sich vermehrt für den Bereich urbaner Raum/Urbanisierung öffnen, der für das Thema Resilienz und Migration äusserst relevant ist. Auf Ebene der Strategie- und Programmentwicklung könnten die bestehenden Instrumente, z.B. zur Risikoabschätzung, weitere Anknüpfungspunkte für eine bessere Integration von Klima-Fragilitätsrisiken bieten.

Immer wieder wurden die Globalprogramme der DEZA als zentraler Anknüpfungspunkt genannt. Diese wurden dabei oft als Zukunftsmodell der EZ beschrieben, das Schwächen der klassischen EZ zu überwinden sucht. Innovativ ist dabei v.a. die Verbindung verschiedener Gouvernanzebenen (von global über regional bis auf die nationale und lokale Ebene) und die Verbindung von politischer Ebene und Umsetzung.

Vor diesem Hintergrund sollten in einem nächsten Schritt die DEZA und die Schweizer EZ dezidiert und umfassend analysiert werden. Dabei sollten sowohl spezifische Risiken in den Schweizer Partnerländern analysiert als auch geprüft werden, inwieweit das bestehende Portfolio Schweizer EZ-Massnahmen bereits Klima-Fragilitätsrisiken adressiert. Gleichzeitig könnten Schweizer Ansätze und Lessons Learned für die Verbesserung der Resilienz gegenüber Klima-Fragilitätsrisiken identifiziert werden.

---

## **2.2 Andere Departemente: Internationale Abteilungen/Bereiche**

---

### **2.2.1 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)**

Das VBS schätzt sowohl die zunehmenden direkten Auswirkungen des Klimawandels innerhalb der Schweiz als auch die Folgewirkungen des Klimawandels ausserhalb der Schweiz in Form zunehmender Krisen, staatlicher Fragilität und Migration als durchaus relevant ein. Dies spiegelt sich auch im Sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates wieder, der unter der Ägide des VBS erarbeitet und im August 2016 präsentiert wurde und auf Klimafragilitätsrisiken innerhalb und ausserhalb der Schweiz eingeht.

Für die Reaktion auf Klimawirkungen in der Schweiz, v.a. Extremwetterereignisse, spiegelt sich diese Risikowahrnehmung auch in den entsprechenden Strategien des Bevölkerungsschutzes, der noch stärker auf die Bewältigung solcher Ereignisse fokussiert werden soll, und in den Planungen der Armee, die den Bevölkerungsschutz subsidiär unterstützt. In Bezug auf die Aktivitäten des VBS und des Militärs im Ausland spielen diese Risiken aber kaum eine Rolle. Dies liegt v.a. auch daran, dass bei der Bearbeitung von Klima-Fragilitätsrisiken im Ausland keine Rolle für das Militär gesehen, sondern dies im Bereich der Aussen- und Entwicklungspolitik verortet wird. Hier könne das Militär höchstens reaktiv, z.B. im Bereich der humanitären Hilfe, aktiv werden.

Die sich aus den Folgen des Klimawandels ergebenden sicherheitspolitischen Herausforderungen wurden von Seiten der Armee aber auch als Möglichkeit genannt, in Form darauf reagierender Auslandseinsätze international Profil zu zeigen und damit auf aussen- und verteidigungspolitische Erwartungen von Partnern wie Frankreich und Deutschland bzgl. eines stärkeren militärischen Engagements der Schweiz im Ausland zu reagieren. Dies konvergiert mit den politischen Vorgaben für die Schweizer Armee, ihre

Beiträge für friedensunterstützende Einsätze künftig zu erhöhen. Für letztere zeichnen sich mit Auslaufen der Einsätze auf dem westlichen Balkan auch die Frage neuer geographischer Schwerpunkte ab. Dies könnte nicht zuletzt Afrika betreffen, wo neben dem Bedarf der existierenden Sicherheitsarchitektur auch das Schweizer Angebot französischer Sprachkompetenzen ohne koloniale Vergangenheit für ein stärkeres Engagement sprechen. Darüber hinaus besitzt die Schweizer Armee auch hilfreiche technische Kapazitäten, wie sie schon in der Vergangenheit bei der Katastrophenhilfe zum Einsatz gekommen sind – ein Bereich, der inhärent mit Klimawandel und seinen sicherheitspolitischen Auswirkungen verbunden ist. Die Auswirkungen des Klimawandels könnten überdies eine innenpolitisch gut nachvollziehbare Begründung für Auslandseinsätze darstellen und somit dazu beitragen, innen- und aussenpolitische Erwartungen bzgl. möglicher Beiträge der Schweiz zu Frieden und Stabilität weltweit stärker in Einklang zu bringen. Auch würden einige Partner jenseits der OECD möglicherweise eine engere Zusammenarbeit bzw. einen Austausch zu Schweizer Expertise im Bereich Bevölkerungsschutz und bei der militärischen Unterstützung ziviler Katastrophenhilfe begrüßen.

Momentan sieht das VBS keine Veranlassung, das Thema Klimawandel und Sicherheit seinerseits aktiv auf die politische Agenda zu setzen. Jedoch kann der Sicherheitspolitische Bericht als Grundlage dafür dienen, diese Thematik im Bereich der Aussen- und Entwicklungspolitik verstärkt aufzunehmen und ggfs. zu vertiefen. Ebenso könnte es innerhalb des VBS genutzt werden, um das Militär für die Thematik zu sensibilisieren und ggfs. Planungsarbeit für mögliche neue bzw. häufiger zu erwartende Einsatzszenarien anzuregen. Die von Frankreich initiierte Konferenz der Verteidigungsminister zu Klimawandel und Konflikt im Oktober 2015, die das Interesse von Partnern am Thema verdeutlichte, hat bereits in diese Richtung gewirkt. Um das Thema zentral zu platzieren, müsste es jedoch auch auf Ministerebene aufgenommen werden.

### **2.2.2 Bundesamt für Umwelt (BAFU)**

Das BAFU misst dem Thema Klimarisiken eine sehr hohe Relevanz zu. Dabei stehen vor allem die zunehmenden direkten Risiken für die Schweiz, z.B. in Form der steigenden Anzahl und Stärke von Extremwetterereignissen, im Mittelpunkt. Daneben werden aber auch die indirekten Risiken durch Klimawirkungen im Ausland, z.B. durch die Verstärkung von Migrationsbewegungen, als Risiko wahrgenommen.

Die Schweiz spielt international eine grosse Rolle im Bereich Klima, v.a. in den Klimaverhandlungen. Diese wird von einem Selbstverständnis getragen, dass die Schweiz über das hinausgehen sollte, was von einem Land dieser Grösse normalerweise zu erwarten wäre. So leitet die Schweiz z.B. eine Verhandlungsgruppe und eine Reihe informeller Prozesse.

Aus Sicht des BAFU bilden die internationalen Klimaverhandlungen das zentrale Instrument zum Umgang mit Klimarisiken. Andere internationale politische Prozesse in diesem Bereich werden deshalb, sofern sie nicht konkrete, in den Verhandlungen nicht abgedeckte Unterziele verfolgen, als nicht hilfreich oder im schlimmsten Fall ablenkend und wichtige Ressourcen bindend wahrgenommen. Dies gilt zum Beispiel für das Klimaziel im Rahmen der Sustainable Development Goals.

Die Verbindung von Klimawandel und Sicherheit wird dort als hilfreich angesehen, wo es als politisches Narrativ Unterstützung für ambitionierte Klimaziele schaffen kann, wobei es aus Sicht des BAFU sehr zweifelhaft ist, ob dieses Narrativ bei den grossen Emittenten eine solche Wirkung erzielen könne. Ansonsten solle es innerhalb der Klimaverhandlungen keine



Rolle spielen, um eine weitere Politisierung zu vermeiden. Positiv werden dagegen separate politische Prozesse für spezifische klimarelevante Fragen gesehen, die ausserhalb der internationalen Klimaverhandlungen behandelt werden sollten. Dies gilt beispielsweise für das Sendai Framework for Disaster Risk Reduction und die Nansen Initiative. Das Engagement der Schweiz im Bereich Disaster Risk Reduction auf internationaler Ebene baut auf einem grossen Erfahrungsschatz auf. Dabei ist für die Schweiz vor allem das Thema Prävention wichtig, das bis jetzt in vielen Ländern vernachlässigt wird, bei der Bearbeitung von Klima-Fragilitätsrisiken jedoch besonders wichtig ist.

### **2.2.3 Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)**

Aus Sicht des SECO stellt der Klimawandel ein erhebliches Risiko für die wirtschaftliche Entwicklung von Entwicklungs- und Transitionsländern dar. Seine operative Bedeutung für die Aktivitäten des SECO komme schon dadurch zum Ausdruck, dass eine emissionsarme und klimaresiliente Wirtschaft eines der vier Wirkungsziele des SECO im Rahmen der 2016 verabschiedeten Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017-2020 ist. Dabei wird das eigene Handeln als relevant für die Bearbeitung von Klima-Fragilitätsrisiken eingeschätzt, v.a. im Hinblick auf die stabilisierende Wirkung einer nachhaltigen und klimaresilienten wirtschaftlichen Entwicklung.

Als eine der offensten und global integrierteren Volkswirtschaft habe die Schweiz mit Blick auf Absatz- und Beschaffungsmärkte ein legitimes Eigeninteresse an globaler Stabilität, die durch den Klimawandel und dessen gesellschaftliche Folgewirkungen bedroht werde. Die Schnittstellen mit der Aussen- und Sicherheitspolitik würden klar gesehen, wichtig seien ein kohärentes und arbeitsteiliges Vorgehen und die Identifizierung der Verbindungen zwischen den Aktivitäten des SECO und des EDA. Dafür sollte v.a. auch die Kommunikation zwischen beiden Departementen zum Thema weiter vertieft werden.

Allerdings bestünden hier auch Grenzen: Eine zu enge Verknüpfung der Arbeit des SECO mit sicherheitspolitischen Zielen und v.a. die Arbeit in sehr fragilen und konfliktbetroffenen Kontexten werde als nicht sinnvoll gesehen. Hier habe die Erfahrung in der Vergangenheit gezeigt, dass bei schlechter Sicherheitslage die Instrumente des SECO nur bedingt effektiv seien und weniger nachweisbare Resultate lieferten. Im Sinne einer Arbeitsteilung und Schwerpunktsetzung, die beschränkte Ressourcen gezielt so effektiv wie möglich zum Einsatz bringe, sollten die bereits identifizierten Schwerpunktländer und Wirkungsziele des SECO im Zentrum stehen.

Gleichzeitig sieht das SECO durchaus Möglichkeiten, auch jenseits der Schwerpunktländer ergänzend tätig zu werden, wo dies sinnvoll erscheine und die Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik stärken könne. Dabei könne zum Beispiel die Nutzung privatwirtschaftlichen Know-hows, die für die Umsetzung der 2030-Agenda in der Breite unerlässlich sei, eine Rolle spielen. Initiativen wie die von der Schweiz unterstützte Climate Bond Initiative und Aktivitäten im Bereich DRR wie auch die Unterstützung entsprechender multilateraler Strukturen könnten helfen, zur Resilienz gegen Klima-Fragilitätsrisiken beizutragen.

### **2.2.4 Bundesamt für Energie (BFE)**

Die aussenpolitische Dimension des Energiebereichs ist relativ klein und primär auf die EU fokussiert. Globale Klimarisiken werden durchaus gesehen, auch die möglichen destabilisierenden Auswirkungen des Klimawandels, z.B. auf Länder, die von der Produktion und dem Export fossiler Energieträger abhängig sind. Jedoch liegt der Fokus der eigenen



Arbeit eher auf den Klimarisiken für die Schweiz. In diesem Bereich verfüge die Schweiz über interessante Erfahrungen und Wissen, z.B. in Form von detaillierten Modellen und Langfristszenarien, die auch für andere Länder interessant sein könnten und unterstrichen, dass viele Klima-Fragilitätsrisiken nicht nur unterentwickelte und von Konflikt und Fragilität betroffene Staaten bedrohten.

### **2.2.5 Staatsekretariat für Migration (SEM)**

Die Verbindungen zwischen Klimawandel und Sicherheit werden als sehr relevant eingeschätzt. Zwar spiele der Klimawandel bis jetzt meist nur in Form von Katastrophen und beim Thema Rückführung eine Rolle, langfristig werde Klimawandel aber weitergehende Folgen für die Migration haben, v.a. auch durch das Zusammenwirken mit anderen Stressfaktoren und dem Beitragen zu Konflikten, wie diese schon heute im Horn von Afrika zu beobachten seien. Das SEM habe ein breites Aufgabenspektrum, das sowohl innen- als auch aussenpolitische Aspekte umfasse. Im Bereich Klimafragilität sei es jedoch v.a. die Rolle des EDA und der DEZA, diese Thematik klarer zu fassen und in die Diskussion einzubringen. Insgesamt sei das Thema Klimawandel bis jetzt noch nicht hoch auf der Tagesordnung des SEM.

Konkrete Anknüpfungspunkte gebe es in der Interdepartementalen Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-Struktur), v.a. in der dort vorhandenen Arbeitsgruppe zu Klimawandel. Hier könne das Thema auf die Agenda gebracht werden. Ebenso besitze das SEM mit den Migrationspartnerschaften ein Dialogformat mit Partnerländern, das thematisch offen sei und in dem Umwelt- und Klimawandel behandelt werden könnten.

---

## **2.3 Lessons Learned: USA, Deutschland und Europäische Union**

---

Die potentiellen Sicherheitsauswirkungen des Klimawandels wurden von verschiedenen Staaten sowie der EU auf unterschiedliche Weise aufgenommen und thematisiert. Im Folgenden werden kurz und beispielhaft Ansätze und Erfahrungen für eine aussen- und sicherheitspolitische Bearbeitung von Klima-Fragilitätsrisiken aufgegriffen und dargestellt. Der Fokus liegt dabei auf Deutschland, den USA und der EU.

### **2.3.1 Deutschland**

Mitte der 1990er Jahre gab das deutsche Umweltministerium mehrere Studien in Auftrag, die den Zusammenhang zwischen Umweltzerstörung, Ressourcennutzungskonkurrenz und Gewaltkonflikten untersuchen sollten. Ausschlaggebend waren damals die Studien von Homer-Dixon in Kanada und Bächler und Spillmann an der ETH Zürich sowie der Schweizer Friedensstiftung. Das Interesse des Bundesumweltministeriums war in erster Linie strategischer Natur: Als in Folge des Umweltgipfels von Rio de Janeiro 1992 bis Mitte der 1990er Jahre das umweltpolitische Interesse in der Öffentlichkeit nachliess, sollte geprüft werden, inwiefern die Verbindung von umwelt- und sicherheitspolitischen Belangen die Bedeutung globaler Umweltpolitik wieder heben könnte. Infolgedessen finanzierte das Bundesumweltministerium einen internationalen Konsultationsprozess unter Aussen- und Sicherheitspolitikern unter dem Dach des zivilen Programms der NATO (CCMS).

Zwischen 1996 und 1999 fanden unter deutscher und amerikanischer Federführung weltweit über 20 Konsultationen mit hochrangigen Vertretern der Aussen- und Verteidigungsministerien statt, in deren Rahmen die Forschungsergebnisse präsentiert und deren politische Relevanz diskutiert wurde. Das Umweltbundesamt beauftragte im Jahr 2001 erstmals eine Studie zu den sicherheitspolitischen Implikationen des Klimawandels (Oberthür et al. 2002). Die Studie wurde im Juni 2002 auf einer Vorbereitungskonferenz zur COP 8 in Bonn präsentiert. Die skizzierten Risiken wurden zwar als plausibel eingeschätzt, deren Bearbeitung aber im Rahmen des UNFCCC mit dem Argument abgelehnt, die sicherheitspolitische Dimension des Klimawandels würde den Verhandlungskontext eher behindern und die Komplexität des Themas die Verhandlungen überfordern.

Während sich von 1995 bis 2005 in erster Linie das Bundesumweltministerium mit dieser Thematik befasste, beauftragte später die GIZ als Durchführungsorganisation der deutschen Entwicklungszusammenarbeit adelphi mit zwei Studien (Klima und Sicherheit, 2008 und Wasser und Sicherheit, 2010), um das deutsche entwicklungspolitische Portfolio zu diesen Sicherheitsrisiken abzubilden. In diesem Zeitraum griff das Aussenministerium nur vereinzelt und anlassbezogen im Rahmen von Wissenschaftsworkshops im Rahmen der NATO, im Rahmen der OSZE oder anlässlich einer Tagung zur Wüstenkonvention Fragen von Ressourcen, Klima und Sicherheit auf. Mit dem Amtsantritt von Bundesausserminister Steinmeier im Herbst 2005 ändert sich dies. Dieser griff das Thema Energieaussenpolitik als neues Handlungsfeld der deutschen Aussenpolitik auf. Dies komplettierte er 2007 durch das Thema Klimaaussenpolitik mit den Säulen Transatlantische Klimabrücke, Internationaler Kohlenstoffmarkt und Klimasicherheit als wichtige Aspekte einer präventiven Aussenpolitik. Das Thema Klimaaussenpolitik wurde in erster Linie im Planungsstab des Auswärtigen Amts konzipiert.

Im Rahmen der deutschen Doppelpräsidentschaft 2007 (EU Ratspräsidentschaft und G8) wurde das Thema auf die internationale politische Agenda gesetzt. Informell wurde die Solana Initiative auf EU Ebene angestossen und vorbereitet. Unter der deutschen Präsidentschaft im UN-Sicherheitsrat 2011 wurde die Initiative der pazifischen Inselstaaten unterstützt, geostrategische Risiken des Klimawandels auf UN-Ebene zu diskutieren. Seitdem ist das Thema mehrfach im Rahmen des UN-Sicherheitsrats diskutiert worden und wird von verschiedenen Staaten, die für einen nicht-ständigen Sitz im Sicherheitsrat kandidieren, als Thema zur eigenen Profilierung genutzt, zuletzt zum Beispiel von Schweden. Daneben wurden Klima-Fragilitätsrisiken auch im Rahmen der G7 als ein zentrales aussenpolitisches Thema der deutschen Präsidentschaft vorangetrieben.

Ein weiteres zentrales Handlungsfeld stellte dabei das Auswärtige Amt selbst dar. Ziel war es, deutsche Diplomaten für die Thematik zu sensibilisieren und entsprechende Kapazitäten aufzubauen. Dafür sind zum Beispiel Schulungsmodule zum Thema Klimawandel in die Ausbildung von Diplomaten aufgenommen worden. Ebenso werden regelmässig Konferenzen und Gesprächsrunden zu verschiedenen Aspekten des Themas organisiert. Spezifische Botschaftsbriefings sprechen das Personal im Ausland an und eine eigens eingerichtete Wissensplattform ([www.ecc-platform.org](http://www.ecc-platform.org)) informiert aussenpolitische Akteure über den Themenkomplex Klima und Sicherheit.

### **2.3.2 USA**

In den USA wurden die Sicherheitsauswirkungen des Klimawandels wirkungsvoll von Seiten sicherheitspolitischer Akteure auf die Tagesordnung gesetzt, insbesondere aus den Reihen des Militärs. Eine besondere Rolle spielten dabei das Center for Naval Analysis und eine

Reihe ehemaliger Generäle, die 2007 gemeinsam einen Bericht mit dem Titel „National Security and the Threat of Climate Change“ (CNA 2007) veröffentlichten. Dem folgte 2008 ein offizielles „National Intelligence Assessment on the National Security Implications of Global Climate Change to 2030“ (The Office of the Director of National Intelligence 2008). Dies führte unter anderem dazu, dass das Thema auf strategischer Ebene in die National Intelligence Strategy (The Office of the Director of National Intelligence 2009), das Quadrennial Defense Review des Verteidigungsministeriums (U.S. Department of Defense 2010) und die National Security Strategy (The White House 2010) aufgenommen wurde und regelmässig analysiert wird, zuletzt wieder im September 2016 durch den National Intelligence Council (NIC 2016). Dies führte auch zu Reformen innerhalb des Militärs, z.B. zu Veränderungen in der Beschaffung von Ausrüstung und grösseren Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbare Energien.

Hervorzuheben ist weiterhin die Rolle von behördenübergreifender Kooperation und Austauschgremien. So wurde ein institutionalisierter Austausch geschaffen, der dabei half, dem Thema innerhalb der Administration mehr Prominenz zu verschaffen. Innerhalb des Aussenministeriums war wiederum die Initiative Aussenminister Kerrys entscheidend, der den G7-Bericht dazu nutzte, eine Grundsatzrede zum Thema zu halten und in einer Policy Directive an das gesamte Aussenministerium den Klimawandel zu einer ausserpolitischen Priorität machte und spezifische Ziele formulierte.

### **2.3.3 Europäische Union**

Die EU übernahm bereits sehr früh eine Führungsrolle, als der Europäische Rat 2007 die Auswirkungen des Klimawandels auf die internationale Sicherheit unterstrich (Europäische Kommission und der Hohe Vertreter der Europäischen Union für Aussen- und Sicherheitspolitik 2008). Das Thema wurde vom Hohen Vertreter für die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Kommission aufgenommen, fand seinen Niederschlag in verschiedenen strategischen Dokumenten und wurde zu einem Pfeiler der Klimadiplomatie der EU. Der Europäische Auswärtige Dienst hat dabei für die Umsetzung seiner Aktivitäten im Bereich Klimadiplomatie innovative Ansätze entwickelt. So wurden z.B. verschiedene klimapolitisch relevante Narrative entwickelt, die in einer Art Werkzeugbox Diplomaten zur Verfügung gestellt werden. Diese werden für spezifische Regionen und Länder aufbereitet und können so gezielt von den Delegationen vor Ort dazu genutzt werden, klimapolitisch aktiv zu werden.

Einen weiteren interessanten Niederschlag fand das Thema in den Peacebuilding-Aktivitäten der EU. So wurde bei der Neuauflage eines der Hauptfinanzierungsinstrumente im Bereich Krisenbearbeitung und –prävention, dem „Instrument contributing to Stability and Peace“, die Bearbeitung der Sicherheitsauswirkungen des Klimawandels als ein strategisches Ziel aufgenommen. Ein kleiner Teil der bereitgestellten Gelder wird nun auch spezifisch für dieses Ziel ausgegeben und wird dieses Jahr in einem ersten, von UNEP umgesetzten Projekt münden, das Anpassungs- und Peacebuilding-Aktivitäten systematisch zu integrieren versucht.

## 3 Handlungsfelder für die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik

Das folgende Kapitel zieht zentrale Schlussfolgerungen aus der Analyse der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik und formuliert ausgehend von den in Kapitel 1 beschriebenen Klima-Fragilitätsrisiken und aufbauend auf den internationalen Erfahrungen bei der Bearbeitung von Klima-Fragilitätsrisiken mögliche konkrete Ansatzpunkte und Handlungsfelder für die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik. Der vorliegende Bericht ist eine kurze und systematische Grundlagenstudie. Seine Empfehlungen zielen insofern darauf ab, als Einstiegspunkt für eine breitere strategische Diskussion und die Identifikation möglicher Handlungsoptionen bzgl. prozeduraler, regionaler oder thematischer Schwerpunkte zu dienen, die anschliessend ggfs. ausführlicher eruiert werden sollten (und einer kontextspezifischen Einbettung bedürfen). Um dieser Diskussion nicht vorzugreifen, bleibt dieser Bericht bzgl. seiner substantiellen Empfehlungen notwendigerweise eher abstrakt.

---

### 3.1 Klimawandel und Sicherheit als ein Thema der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik

---

Die in Kapitel 1 beschriebenen Klima-Fragilitätsrisiken sind sehr relevant für die Schweiz. Das dort beschriebene Risiko einer weltweiten Zunahme bzw. Verschärfung von Konflikten hat erhebliche Folgen für die internationale Gemeinschaft insgesamt und damit auch für die Schweiz. Als offene Volkswirtschaft und offene Gesellschaft wäre die Schweiz in besonderer Weise betroffen, auch wenn viele Effekte indirekter Natur sind, z.B. durch Auswirkungen auf Liefer- und integrierte Produktionsketten, auf die für die Schweiz wichtige Finanz- und Versicherungswirtschaft, auf Investitionen, Schweizer Bürger und Interessen im Ausland oder auf Migrationsmuster. Daneben stellen auch die weltweiten humanitären Folgen von Klima-Fragilitätsrisiken angesichts des Schweizer Selbstverständnisses einen Handlungsansporn dar. Als globale Gefahr für Wohlstand, Stabilität und menschliche Sicherheit bedrohen diese Risiken mithin sowohl materielle wie ideelle Schweizer Interessen.

Diese Risiken sind jedoch nicht der einzige Grund zum Handeln. Das Thema Klimawandel und Sicherheit hat für die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik auch ein besonderes Potential. Ein Engagement in diesem Bereich würde sich logisch und konsequent in das breitere klimapolitische Engagement und die besondere Rolle, die die Schweiz im Bereich der internationalen Klimapolitik, auch ausserhalb der UNFCCC, bereits spielt, einfügen. Ihre Geographie und aussenpolitische Tradition erheben die Schweiz zudem über den Verdacht, mit diesem Thema exklusiv nationale sicherheitspolitische Interessen zu verfolgen – ein Verdacht, den auszuräumen andere aussenpolitische Akteure grössere Schwierigkeiten haben. Obschon momentan noch ein aussenpolitisches Nischenthema, ist die Schnittstelle zwischen Klimawandel und Sicherheit mittelfristig mit Blick auf die steigenden Konfliktrisiken von erheblicher Bedeutung.

Auf internationaler Ebene hat eine Reihe von Staaten das Thema in verschiedenen politischen Prozessen auf die Agenda gebracht. Jenseits dieses Agendasettings wird das Thema aber noch nicht konsequent genug vorangetrieben. Im Moment fehlt es an Staaten,

die Klima-Fragilitätsrisiken als eine aussen- und sicherheitspolitische Priorität aufgreifen und proaktiv daran arbeiten, beispielhaft für Andere Lösungen zu entwickeln und umzusetzen.

Die Schweiz hat bereits in anderen Bereichen, wie z.B. bei den Verbindungen zwischen Klimawandel und Migration, gezeigt, dass sie bereit und fähig ist, eine Führungsrolle zu übernehmen und ein Thema durch den Einsatz von politischem Kapital und Ressourcen international einen entscheidenden Schritt voranzubringen. Dabei hat Schweizer Aussenpolitik immer wieder die Entwicklung und Umsetzung konkreter Lösungen in den Mittelpunkt gestellt.

Eine von der Schweiz initiierte aussenpolitische Initiative nach dem Vorbild der Nansen Initiative für den Bereich Klimawandel und Sicherheit wäre eine konkrete und vielversprechende Handlungsoption. Eine zentrale Herausforderung für die effektive Bearbeitung von Klima-Fragilitätsrisiken ist das Fehlen eines institutionellen Rahmens, um das Thema international voranzutreiben und konkrete Lösungsansätze zu entwickeln und anzustossen. Während die Risiken im Bereich Klimawandel und Fragilität zunehmend klarer und besser erforscht sind, fehlt es im Moment noch an konkreten oder gar systematischen Lösungsansätzen. Bislang bearbeitet nur eine kleine Anzahl von Pilotprojekten spezifisch und explizit Klima- und Fragilitätsrisiken. Hier besteht Bedarf an gut aufgearbeiteten Lessons Learned und Best Practices, die einer breiteren Implementierung solcher Ansätze den Weg bereiten könnten. Mit einem darauf ausgerichteten Ansatz und Engagement könnte die Schweiz im Bereich Klimawandel und Sicherheit eine zentrale Lücke schliessen und gleichzeitig wichtige und international sichtbare Akzente setzen.

---

### 3.2 Sensibilisierung und Kapazitätsaufbau

---

Insgesamt besteht sowohl innerhalb des EDA als auch der anderen Departemente ein ausgeprägtes Verständnis für die Verbindungen zwischen Klimawandel und Sicherheit. Unsere Interviewpartner benannten oft konkrete Beispiele für den Einfluss des Klimawandels auf bestimmte Konflikte oder Fragilitätsphänomene und stellten das Thema in Bezug zur eigenen Arbeit. Allerdings bedeutet dieses Verständnis nicht automatisch, dass eine direkte Relevanz des Themas für die eigene Arbeit gesehen wurde. Dafür schienen Klimawandel und seine Auswirkungen auf staatliche Fragilität vielen Interviewpartnern letztlich zu indirekt. Das ist verständlich, dreht sich das Tagesgeschäft doch um konkretere Phänomene, deren möglicher Zusammenhang mit Klimawandel sekundär erscheinen mag. Allerdings könnten dabei entscheidende Risiken, die die Schweiz durchaus direkt betreffen, aus dem Sichtfeld geraten. Ausserdem verdeckt eine solche Herangehensweise unter Umständen Synergien, die sich aus einer integrierten Bearbeitung von umwelt- und sicherheitspolitischen Herausforderungen ergeben können.

Dies bedeutet, dass es weniger auf Überzeugungsarbeit ob der allgemeinen Relevanz von Klimawandel für die Schweizer Aussenpolitik ankommt als auf Unterstützung bei der Identifizierung von Klima-Fragilitätsrisiken und des konkreten Mehrwerts für die eigene Arbeit, wenn Klima-Fragilitätsrisiken direkt bearbeitet werden. Neben einer Schärfung der Risikowahrnehmung geht es also auch um das Aufzeigen des eigenen Handlungspotentials. Das impliziert zum einen die Vermeidung nicht intendierter, negativer Interaktionseffekte zwischen Friedensentwicklung, Entwicklungszusammenarbeit und Klimainstrumenten durch mangelnde Beachtung der Folgen in anderen Sektoren. Zum anderen geht es aber auch darum, mögliche Synergien jenseits der eigenen Zielsetzungen mit zu bedenken, da auf lokaler Ebene oft grosse Überschneidungen zwischen dem Aufbau von Resilienz,

menschlicher Entwicklung und Friedensentwicklung bestehen. Dafür bedarf es eines hohen Kontextwissens, das grundsätzlich in den Botschaften und Kooperationsbüros vorhanden ist. Die Chance, dass dieses auch genutzt wird, wird umso grösser, je mehr Mitarbeiter des EDA diese Zusammenhänge schon einmal anhand konkreter Beispiele systematisch durchdacht haben.

Ein erster Ansatzpunkt, um das Verständnis für die Verbindungen zwischen Klimawandel und Sicherheit zu vertiefen und gleichzeitig die Kapazitäten der Mitarbeiter des EDA (und ggfs. weiterer Departemente) zu stärken, wäre die Entwicklung und Umsetzung verschiedener Sensibilisierungs- und Capacity-Building-Formate:

- Eine grössere Konferenz mit Beteiligung weiterer Departemente, z.B. des VBS und internationaler Experten könnte dafür als Startpunkt dienen. Diese würde sowohl nach aussen als auch nach innen kommunizieren, dass sich die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik dem Thema widmet;
- Flankierend und in regelmässigen Abständen könnten zudem kleinere Informations- und Diskussionsveranstaltungen mit ausgewählten Gästen zu bestimmten aktuellen und relevanten Themen durchgeführt werden;
- Ebenso könnte die Thematik in die Ausbildungs-Curricula angehender und die Weiterbildung etablierter Entscheidungsträger integriert werden, z.B. durch die Entwicklung von Modulen zur Fort- und Weiterbildung;
- Um die Mitarbeiter im Ausland zu erreichen, könnten zudem (ggfs. nachfragebedingt) gezielte Briefings für Schweizer Auslandsvertretungen durchgeführt werden.

---

### 3.3 Strukturen und Koordination

---

Die Bearbeitung von Klima-Fragilitätsrisiken bedarf der übersektoriellen Zusammenarbeit und der Integration verschiedener (Aussen-)Politikbereiche. Die Entwicklung übersektorieller Ansätze und Antworten zieht oft auch strukturelle und methodische Veränderungen nach sich. Daher sollten ggfs. in einigen Bereichen über das bislang Bestehende hinausgegangen und Ansätze im Bereich Friedens- und Klimapolitik entsprechend modifiziert werden. Dabei sollte auch die zweiseitige Rolle von Politisierung im Blick behalten werden. Einerseits kann diese insofern schaden, als sie die Bedeutung von Expertise im Vergleich zu Mobilisierungsfähigkeit reduziert, wie verschiedene Interviewpartner andeuteten. Demgegenüber steht aber das Potential solcher Mobilisierung, das für stärkere politische Aufmerksamkeit und Anreize entscheidend sein kann.

Eine engere Verschränkung von Politikbereichen ist immer eine institutionelle Herausforderung. Gleichzeitig gibt es in der Schweiz bereits bestehende Strukturen wie gemeinsame Sitzungen und Austauschformate, die als Startpunkt für eine engere Koordinierung dienen können:

- Zu Anfang könnte ein Informationsaustausch zwischen den verschiedenen betroffenen Dienststellen des EDA zum Thema angestossen werden, z.B. auf Einladung der Abteilung Sektorielle Aussenpolitiken;
- (Bestimmte) Schweizer Botschaften könnten gebeten werden, im Rahmen bestehender Berichtsformate auch zu Klima-Fragilitätsrisiken und möglichen oder bestehenden Ansatzpunkten zu berichten. Diese Informationen könnten sowohl die interne



Sensibilisierung unterstützen wie auch für eine gemeinsame Risikoanalyse (z.B. in Form einer Heatmap) genutzt werden;

- Auf Basis des Informationsaustausches und der Risikoanalyse könnte zudem die Entwicklung eines übersektoriellen Strategiepapiers ins Auge gefasst werden, das später als Basis für die Identifikation gezielter Aktivitäten dienen könnte;
- Ebenso könnten departementübergreifende Austausch- und Koordinationsgremien wie z.B. die Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit genutzt werden, um bestimmte Aspekte von Verbindungen zwischen Klimawandel und Sicherheit zu diskutieren (z.B. im Rahmen der Migrationspartnerschaften mit bestimmten Partnerländern) und gemeinsame Aktivitäten mit anderen Departementen zu identifizieren. Als Startpunkt wäre hier eine Bestandsaufnahme bestehender Erfahrungen und Ansätze denkbar, z.B. das Engagement im Rahmen der Nansen Initiative, die Aktivitäten im Bereich Prävention und Disaster Risk Reduction;
- Angesichts des sicherheitspolitischen Fokus wäre insbesondere eine enge Zusammenarbeit des EDA mit dem VBS erstrebenswert, sowohl in Bezug auf eine gemeinsame Analyse prioritärer Risiken wie auch mit Blick auf das Abschätzen möglicher operativer Konsequenzen.

---

### 3.4 Politikprozesse und Akteure

---

Das Thema Klimawandel und Sicherheit hat bislang keinen eigenen politischen Prozess und kein institutionelles Zuhause. Daher müssen andere politische Prozesse genutzt werden, um die relevanten Akteure und Institutionen dazu zu bewegen, den Aufbau von Resilienz gegenüber Klima-Fragilitätsrisiken zu einer politischen Priorität zu machen. Die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik könnte das Thema in folgenden Politikprozessen aktiv vorantreiben:

- Der UN-Sicherheitsrat hat das Thema mehrfach und in letzter Zeit immer öfter behandelt, bislang allerdings ohne stärkere Akzente bzgl. eines „Lösungsnarrativs“. Sollte die Schweiz ein solches vorantreiben, könnte das auch die Unterstützung für ihre eigene Kandidatur als Mitglied des Sicherheitsrates 2023/2024 stärken (z.B. von den kleinen Inselstaaten);
- Die Agenda 2030 ist eine vielversprechende Plattform, die dezidiert auch der Verknüpfung verschiedener Aspekte nachhaltiger Entwicklung dient. Sowohl Frieden und Stabilität als auch Klimawandel und viele der sie verbindenden Kausalmechanismen (Armut, Hunger, Wasser, Ungleichheit u.a.) sind hier abgebildet. Bei der internationalen Umsetzung der Agenda 2030 könnte die Schweiz helfen, das Schnittstellenthema Klimawandel und Sicherheit in diesem Prozess zu verankern;
- Auf regionaler Ebene gibt es eine Reihe von Institutionen und Prozessen, die als Einstiegspunkte genutzt werden könnten, um regionalspezifische Lösungsansätze zu entwickeln. Dies betrifft insbesondere die Afrikanische Union und ihr Peace and Security Council sowie die OSZE;
- Ebenso strebt die Schweiz einen Beobachterstatus im Arctic Council an. Die geopolitischen Auswirkungen des Klimawandels sowie das damit verbundene Konfliktpotential sind hier von besonderer Bedeutung. Auch hier könnten Akzente zur Bearbeitung von Klima-Fragilitätsrisiken das Profil der Schweiz stärken;

Zusätzlich könnte die Schweiz Partnerschaften mit einer Reihe anderer Akteure nutzen, um Lösungsansätze für die Prävention und den Aufbau von Resilienz gegenüber Klima-Fragilitätsrisiken zu entwickeln:

- Teile des Privatsektors haben die Risiken des Klimawandels erkannt und verstehen sich als Teil der Lösung dieser globalen Herausforderung. Die Bemühungen des Privatsektors fokussieren sich dabei zu einem grossen Teil auf den Bereich Emissionsminderung, der Bereich Anpassung ist weit weniger entwickelt. Hinsichtlich der Verbindungen zwischen Klimawandel und Sicherheit sind Akteure des Privatsektors bis jetzt praktisch gar nicht eingebunden. Ein guter Einstiegspunkt wäre hier z.B. das World Economic Forum, das Klimarisiken in den letzten Jahren einen sehr hohen Stellenwert eingeräumt hat, sowie grosse, besonders exponierte Schweizer Unternehmen wie Swiss RE oder Nestlé;
- Das Entwicklungsprogramm der UN und die Weltbank sind wichtige Akteure, die bei der Entwicklung und Umsetzung von Lösungsansätzen eine globale Hebelwirkung entfalten könnten. Hier könnte die Schweiz sich für eine stärkere Beachtung der sicherheitspolitischen Risiken des Klimawandels einsetzen;
- Die Schweizer Wissenschaft geniesst weltweit sehr hohes Ansehen. Sie könnte die Erarbeitung pragmatischer Lösungsansätze zu Klimafragilitätsrisiken systematisch unterstützen. Ähnliches gilt für die starke Schweizer Zivilgesellschaft, die im Rahmen von Public Diplomacy helfen könnte, das globale Bewusstsein für diese Risiken, aber v.a. auch Lösungsansätze zu stärken und in betroffene Länder zu tragen;
- Daneben könnte die Schweiz existierende Formate zum Themenkomplex Klimawandel und Sicherheit nutzen, um im systematischen Austausch mit anderen Regierungen und Experten eigene Ideen zu diskutieren und thematische oder regionale „Angebotslücken“ zu identifizieren. Dies wäre beispielsweise im Rahmen der durch das niederländische Aussenministerium ins Leben gerufenen jährlichen „Planetary Security Conference“ möglich.

Ebenso könnte in einem nächsten Schritt die Schweizer EZ analysiert werden, um spezifische Risiken in den Schweizer Partnerländern zu analysieren und zu prüfen, inwieweit das bestehende Portfolio der Schweizer EZ-Massnahmen Klima-Fragilitätsrisiken bereits adressiert. Daraus könnten anschliessend Schweizer Ansätze und Lessons Learned für die Verbesserung der Resilienz gegenüber Klima-Fragilitätsrisiken identifiziert werden. Nach einem Abgleich mit den aussen- und sicherheitspolitischen Ansätzen könnte geprüft werden, wo Potentiale für Synergien gesehen werden, sowohl bei der strategischen Planung als auch z.B. der Implementierung in den Missionen.

---

### 3.5 Stärken der Schweiz nutzen

---

Die oben aufgeführten möglichen Anknüpfungspunkte verstehen sich als Anstösse und Ideen für eine weitere Diskussion zur Frage, ob und ggfs. wie Schweizer Aussenpolitik sich im Bereich Klima und Sicherheit engagieren möchte. International besteht Nachfrage nach einem verstärktem Engagement und guten Initiativen in diesem Bereich, nicht zuletzt auch für die oft beschworene und notwendige Stärkung präventiv ausgerichteter Aussenpolitik. Gleichzeitig besitzt die Schweizer Aussenpolitik mehrere Charakteristika, die sie für eine Führungsrolle in diesem Bereich besonders qualifizieren: ihre Legitimität aufgrund ihrer neutralen und humanitären Tradition und herausgehobene Rolle bei den Klimaverhandlungen, ihre Zuverlässigkeit und ihr Pragmatismus, sowie die anerkannte



Expertise von Schweizer Institutionen bei den für das Themenfeld Klimawandel und Sicherheit wichtigen Bereichen von Katastrophenrisikoversorge und Mediation. Mit der Nansen-Initiative verfügt die Schweiz zudem über eine erfolgreiche „Blaupause“. Ein Schweizer Engagement ist durch die eigene, wenn auch vor allem indirekte Risikobetroffenheit im eigenen Interesse, könnte gleichzeitig aber auch das aussenpolitische Profil der Schweiz stärken, indem die Schweiz sichtbar eine wichtige Rolle für die internationale Gemeinschaft erfüllt.

## Literaturverzeichnis

Alkire, Sabrina; José Manuel Roche; Maria Emma Santos und Suman Seth 2011: Multidimensional Poverty Index 2011. Oxford: Oxford Poverty & Human Development Index.

American Security Project k.A.: Global Security Defense Index on Climate Change. Zuletzt eingesehen am 15. August 2016 unter: <http://www.americansecurityproject.org/climate-energy-and-security/climate-change/gsdicc/>.

Auswärtiges Amt 2015: G7 Foreign Ministers' Meeting Communiqué, Lübeck 15 April 2015. Zuletzt eingesehen am 15. August 2016 unter: [http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2015/150415\\_G7\\_Communique.html?nn=68345](http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Meldungen/2015/150415_G7_Communique.html?nn=68345).

Bichsel, Christine. 2011. "*Liquid Challenges*: Contested Water in Central Asia." Sustainable Development Law & Policy 12:1, pp 24-30, 58-60.

Brinkman, Henk-Jan und Cullen Hendricks 2011: Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences, and Addressing the Challenges. Zuletzt eingesehen am 13. Oktober 2016 unter: <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp238358.pdf>

Bromwich, Brendan; Abuelgasim Abdalla Adam; Abduljabbar Abdulla Fadul; Florence Chege; Jim Sweet; Victor Tanner and Geoff Wright 2007: Darfur: relief in a vulnerable environment. Teddington: Tearfund.

Bündnis Entwicklung Hilft 2011: World risk report 2011. Bonn: Bündnis Entwicklung Hilft und UNU-EHS.

Carius, Alexander; Dennis Tänzler und Achim Maas 2008: Climate change and security – challenges for German development cooperation. Eschborn: Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Châtel, Francesca de 2014: The role of drought and climate change in the Syrian uprising: untangling the triggers of the revolution. In: Middle Eastern Studies 50:4, pp 521 – 535.

ECC Factbook 2015: Environment, conflict and cooperation. Berlin: adelphi. <https://factbook.ecc-platform.org/>; <https://library.ecc-platform.org/conflicts/civil-war-darfur-sudan>

Europäische Kommission 2015: Instrument contributing to Stability and Peace\*, preventing conflict around the world. Zuletzt eingesehen am 15. August 2016 unter: <http://ec.europa.eu/dgs/fpi/what-we-do/instrument-contributing-to-stability-and-peace-en.htm>.

Europäische Kommission und der Hohe Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik 2008: climate change and international security. Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council, S113/08.14 März 2008. Zuletzt eingesehen am 15. August 2016 unter: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf).

Femia, Francesco and Caitlin Werrell 2012: Syria: Climate change, drought and social unrest. Zuletzt eingesehen am 18 Februar 2015: <http://climateandsecurity.org/2012/02/29/syria-climate-change-drought-and-social-unrest/>.

Fund for Peace 2012: Failed states index 2012. Zuletzt abgerufen am 15. August 2016 unter: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/cfsir1210-failedstatesindex2012-06p.pdf>.

Harris, Katie, David Keen und Tom Mitchell 2013. When disasters and conflicts collide. Improving links between disaster resilience and conflict prevention. London: ODI.

Hendrix, Cullen S. und Henk-Jan Brinkman 2013: Food insecurity and conflict dynamics: causal linkages and complex feedbacks. In: Stability: International Journal of Security and Development 2:26, pp 1 – 18.

ICG 2014: Water Pressures in Central Asia. Europe and Central Asia Report No. 233. Bishkek/Brussels: International Crisis Group.

IPCC 2014: Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability. Part A: global and sectoral aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Granit, Jacob et al. 2010 "Regional Water Intelligence Report Central Asia" Stockholm: Stockholm International Water Institute.

Japanisches Aussenministerium 2016: G7 Foreign Ministers' Meeting, April 10-11, 2016, Hiroshima, Japan. Joint Communiqué. Zuletzt eingesehen am 28. September 2016 unter: <http://www.mofa.go.jp/files/000147440.pdf>

Kelley, Colin P.; Shahrzad Mohtadi; Mark A. Cane; Richard Seager and Yochanan Kushnir 2014: Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought. In: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 112:11, pp 3241 – 3246.

Kirkbride, Mary and Richard Grahn 2008: Survival of the fittest: pastoralism and climate change in East Africa. Oxford: Oxfam International.

Mundt, Alexander 2011: Addressing the legacy of conflict in Darfur: shifting land tenure patterns and humanitarian action. Zuletzt eingesehen am 16. März 2016 unter: [http://www.refugeecooperation.org/publications/Sudan/04\\_mundt.php](http://www.refugeecooperation.org/publications/Sudan/04_mundt.php).

NASA 2016: Vital Signs. Carbon Dioxide. Zuletzt eingesehen am 1. August 2016 unter: <http://climate.nasa.gov/vital-signs/carbon-dioxide/>.

NIC 2016: Implications for US National Security of Anticipated Climate Change. National Intelligence Council. Zuletzt eingesehen am 15. August 2016 unter: [https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/Implications\\_for\\_US\\_National\\_Security\\_of\\_Anticipated\\_Climate\\_Change.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/Implications_for_US_National_Security_of_Anticipated_Climate_Change.pdf)

Oberthür, Sebastian; Dennis Tänzler and Alexander Carius 2002: Climate Change and Conflict Prevention. The Relevance for the International Process on Climate Change. Background Paper prepared for the Special Event "Climate Change and Conflict Prevention" at the 16th meeting of the Subsidiary Bodies of the UNFCCC in Bonn, 10 June 2002. Berlin: Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety.

Reyer, Christopher et al. 2015 "Climate change impacts in Central Asia and their implications for development" In: Regional Environmental Change Vol. 15:8.

Royo Aspa, Josep-Maria 2011: The economic relationship of armed groups with displaced populations. In: Forced Migration Review 37:1, pp 17 – 18.

Rüttinger, Lukas; Dan Smith; Gerald Strang; Dennis Tänzler and Janani Vivekananda 2015: A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks. Berlin, London, Washington DC, Paris: adelphi, International Alert, Woodrow Wilson International Center for Scholars, European Union Institute for Security Studies.

Rüttinger, Lukas; Antoine Morin; Annabelle Houdret; Dennis Tänzler and Clementine Burnley 2011a: Water, crisis and climate change assessment framework. Berlin: Adelphi.

Rüttinger, Lukas; Dennis Tänzler; Paddy Musana; Narcisio and Bangirana 2011b: Water crisis and climate change in Uganda: a policy brief. Zuletzt eingesehen am 10. Dezember 2014:  
[http://www.adelphi.de/files/uploads/andere/pdf/application/pdf/stargo\\_overview\\_policy\\_brief\\_adelphi.pdf](http://www.adelphi.de/files/uploads/andere/pdf/application/pdf/stargo_overview_policy_brief_adelphi.pdf).

Siegfried, Tobias et al. 2012 "Will climate change exacerbate water stress in Central Asia?" In: Climatic Change Vol. 112: 881-899.

Takana, Yousif 2008: The politics of local boundaries and conflict in Sudan: the South Darfur case. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

The Office of the Director of National Intelligence 2008: National Intelligence Assessment on the National Security Implications of Global Climate Change to 2030. Statement of the Record of Dr. Thomas Fingar. Zuletzt eingesehen am 15. August 2016 unter:  
[http://fas.org/irp/congress/2008\\_hr/062508fingar.pdf](http://fas.org/irp/congress/2008_hr/062508fingar.pdf).

The Office of the Director of National Intelligence 2009: The National Intelligence Strategy of the United States of America, August 2009. Zuletzt eingesehen am 15. August 2016 unter:  
<http://fas.org/irp/offdocs/nis2009.pdf>.

The White House 2010: National Security Strategy. May 2010. Zuletzt eingesehen am 15. August 2016 unter:  
[https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).

U.S. Department of Defense 2010: Quadrennial Defense Review Report. February 2010. Zuletzt eingesehen am 15. August 2016 unter:  
[http://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR\\_as\\_of\\_29JAN10\\_1600.pdf](http://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR_as_of_29JAN10_1600.pdf).

U.S. Department of State 2012: G8 Foreign Ministers Meeting Chair's Statement. Pressemitteilung vom 12. April 2012. Zuletzt eingesehen am 15. August 2016 unter:  
<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/04/187815.htm>.

UNEP 2007: Sudan: post-conflict environmental assessment. Nairobi: United Nations Environment Program (UNEP).

UNDP 2011: Disaster - conflict interface - comparative experiences. New York: UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery.

United Nations, Office of the United Nations High Commissioner For Human Rights, Special Proce-dures of the Human Rights Council, 'UN Special Rapporteur on the Right to Food: Mission to Syria from 29 August to 7 September 2010', 7 Sep. 2010, retrived from:  
[http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/SyriaMissionPreliminaryConclusions\\_07092010.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/SyriaMissionPreliminaryConclusions_07092010.pdf).

United Nations High Commissions for Refugees (2010) Iraqi Refugees in Syria Reluctant to Return to Home Permanently: Survey (UN High Comm Refugees, Geneva).

Wadid, E., Katlan, B. and Babah, O. 2011: 'Drought vulnerability in the Arab region: special case study: Syria', Contributing paper (2010), United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2011, Geneva: UNISDR.

Werrell, Caitlin E. und Francesco Femia (eds.) 2013: The Arab Spring and climate change: a climate and security correlations series. Washington, DC: Center for American Progress.

WFP 2013: The status of poverty and food security in Egypt: Analysis and policy recommendations. Preliminary Summary Report. Cairo: WFP.

WBGU 2007: World in transition. Climate change as a security risk. Berlin: German Advisory Council on Global Change (WBGU).

Wheeler, David 2011: Quantifying vulnerability to climate change: implications for adaptation assistance. CGD working paper 240. Washington, DC: Center for Global Development (CGD).

Varis, Olli 2014: "Curb vast water use in central Asia" Nature, Vol. 514, pp 27-29.

Youngs, Richard 2014: Climate Change and EU Security Policy: An Unmet Challenge. Washington, DC/Brussels: Carnegie Endowment for International Peace/Carnegie Europe.