

*Anselm Vogler und Judith Nora Hardt*

## Eine klimafeste Strategie? Sicherheitsimplikationen des Klimawandels in der Nationalen Sicherheitsstrategie

*Zusammenfassung:* Mit ihrer 2023 vorgelegten Nationalen Sicherheitsstrategie positioniert sich die Bundesregierung zu drängenden Gegenwartsfragen. Die sicherheitspolitischen Implikationen des Klimawandels nehmen dabei eine zentrale Rolle ein. Dieser Beitrag rekapituliert den Forschungsstand zum Zusammenhang von Klimawandel und Sicherheit und entwickelt daraus Bewertungskriterien, um zu prüfen, wie die Nationale Sicherheitsstrategie klimaspezifische Unsicherheit adressiert. Diese Evaluation zeigt, dass die vorgelegte Strategie der Bundesregierung zahlreiche positive Akzente setzt. Allerdings werden auch Aspekte identifiziert, in denen die Strategie nicht den wissenschaftlich angeratenen Gestaltungsprinzipien entspricht. Für diese Aspekte präsentiert der vorliegende Beitrag Ansätze aus nationalen Sicherheitsstrategien anderer Länder, die fundierter und zielgenauer die Problematik erfassen und adressieren.

*Schlüsselwörter:* Klimasicherheit, menschliche Sicherheit, nationale Sicherheit, Sicherheitsstrategie, Bundesrepublik Deutschland

*Anselm Vogler and Judith Nora Hardt, A Climate-proof Strategy? Security Implications of Climate Change in the National Security Strategy*

*Summary:* With its National Security Strategy presented in 2023, the German federal government positions itself on pressing contemporary issues. The security implications of climate change play a central role in the strategy. This article recaps the current state of research on the connection between climate change and security. It develops criteria for how security strategies should address climate change. These criteria are applied to the German National Security Strategy. This evaluation shows that the strategy presented by the federal government sets numerous positive accents. However, aspects are also identified where the strategy does not correspond to scientifically recommended design principles. For these aspects, this article presents approaches established in national security strategies of other countries that are closer aligned with research and that represent and address the challenges more precisely.

*Keywords:* climate security, human security, national security, security strategy, Germany

Anselm Vogler, Dr., ist Forscher an der Harvard University in Cambridge, USA und Non-Resident Fellow am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH).

Korrespondenzanschrift: vogler@ifsh.de

Judith Nora Hardt, Dr., ist Forscherin am Centre Marc Bloch in Berlin und der Forschungsgruppe Klimawandel und Sicherheit an der Universität Hamburg sowie assoziierte Wissenschaftlerin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH).

Korrespondenzanschrift: judith.hardt@posteo.de

### 1 Einleitung

Der Klimawandel manifestiert sich in meteorologischen und hydrologischen Veränderungen im Erdsystem. Dieser Prozess ist bereits jetzt eine der erheblichsten Gefahren der Gegenwart mit globalen Auswirkungen und potenziell verheerenden Risiken.<sup>1</sup> Gleichzeitig laufen weitere globale Prozesse anthropogener Umweltveränderung ab.<sup>2</sup> Um die sicherheitspolitischen Auswirkungen des globalen Umweltwandels, sowie die politischen Implikationen und Vorteile einer hypothetischen Klimasicherheitspolitik verschiedener Institutionen hat sich seit Ende der 90er Jahre ein interdisziplinäres Forschungsfeld etabliert.<sup>3</sup> Die Zusammenhänge zwischen dem Klimawandel und seinen sicherheitsrelevanten Auswirkungen sind inzwischen fester Bestandteil vieler sicherheitspolitischer Portfolios geworden. Vergleichende Analysen ergaben, dass ein Großteil nationaler Sicherheitsstrategien mittlerweile den Klimawandel thematisiert (siehe auch Abbildung 1).<sup>4</sup>

- 1 IPCC, *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 2022 ([https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_FullReport.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf)); Nathan Alexander Sears, »International Politics in the Age of Existential Threats« in: *Journal of Global Security Studies* 6, Nr. 3 (2021), 1–23.
- 2 Johan Rockström / Joyeeta Gupta / Dahe Qin / Steven J. Lade / Jesse F. Abrams / Lauren S. Andersen / David I. Armstrong McKay, et al., »Safe and Just Earth System Boundaries«, in: *Nature* (2023).
- 3 Für einen Überblick zum Forschungsfeld siehe Tobias Ide / McKenzie F. Johnson / Jon Barnett / Florian Krampe / Philippe Le Billon / Lucile Maertens / Nina von Uexkull / Irene Vélez-Torres »The Future of Environmental Peace and Conflict Research«, in: *Environmental Politics* 32, Nr. 6 (2023) 1–27; Judith Nora Hardt, *Environmental Security in the Anthropocene. Assessing Theory and Practice*, London 2017, Julia Trombetta (Hg.) *Handbook on Climate Change and International Security*, Edward Elgar (2023).
- 4 Anselm Vogler »Barking up the tree wrongly? How national security strategies frame climate and other environmental change as security issues« in: *Political Geography* 105 (2023), 1–11; Trine Marielle Wik / Andrew Neal »The prioritisation of climate security: A content analysis of national security agendas« in: *Environment and Security*; Judith Nora Hardt / Dhanasree Jayaram / Cameron Harrington / Duncan McLaren / Nicholas P. Simpson / Alistair D. B. Cook / Maria Cecilia Oliveira / Franziskus von Lucke / Julia Maria Trombetta / Marwa Daoudy / Rita Floyd / Chinwe Philomina Oramah / Mely Caballero Anthony / Adrien Estève, »The Challenges of the Increasing Institutionalization of Climate Security«, in: *PLOS Climate* 3, Nr. 4 (2024), 1–6.

Auch auf internationaler Ebene befasst sich eine Vielzahl von Organisationen mit dem Nexus zwischen Klimawandel und Sicherheit.<sup>5</sup> Dieses Thema haben in den letzten Jahren wichtige internationale Organisationen diskutiert, beispielsweise der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN-Sicherheitsrat), die *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) und die Europäische Union (EU).<sup>6</sup> Im Herbst 2023 gründete die NATO das *Climate Change and Security Center of Excellence*<sup>7</sup> unter Beteiligung deutscher Führung in Montreal (Kanada). Seit 2018 gibt es den *UN Climate Security Mechanism* und die *UN Group of Friends »Climate and Security«*, welche die Bundesrepublik Deutschland gemeinsam mit Nauru anleitet.

Die wachsende politische Aufmerksamkeit für den Klima-Sicherheits-Nexus wird eng durch wissenschaftliche Kritik begleitet. Konkret äußern Forscher:innen die Sorge, dass sich Klimapolitiken nicht auf den Schutz von Ökosystemen und menschlichen Bevölkerungen konzentrieren, sondern nationale Einzelinteressen verfolgen<sup>8</sup> und damit nicht den Anforderungen des Anthropozäns gerecht werden.<sup>9</sup> Forscher:innen warnen insbesondere vor einer zu eng geführten politischen Konzentration auf seine direkten und insbesondere *indirekten* Auswirkungen. Solch symptombezogene Reaktionen würden von einer Bekämpfung der Ursachen des Klimawandels ablenken und die erforderliche sozialökologische Transformation erschweren.<sup>10</sup> Angesichts dieser Sorgen kommt es darauf an, dass nationale Sicherheitsstrategien den Forschungsstand zum Nexus zwischen Klima und Sicherheit angemessen widerspiegeln und insbesondere irreführende Darstellungen vermeiden.

Dies gilt auch für die im Juni 2023 veröffentlichte Nationale Sicherheitsstrategie. Der vorliegende Beitrag untersucht, wie dieses sicherheitspolitische Leitdokument den Klimawandel und seine sicherheitspolitischen Implikationen adressiert. Aufbauend auf den Forschungsstand entwickelt der zweite Abschnitt Kriterien dafür, wie der Zusammenhang zwischen Klimawandel und Unsicherheit durch zielführende Aussagen zur Problembeschreibung und Problembewältigung in Strategiedokumenten adressiert

5 Lisa Maria Dellmuth / Maria-Therese Gustafsson / Niklas Bremberg / Malin Mobjörk »Intergovernmental Organizations and Climate Security: Advancing the Research Agenda « in: *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 9, Nr. 1 (2018), 1–13.

6 Judith Nora Hardt / Cameron Harrington / Franziskus Von Lucke / Adrien Estève / Nicholas P. Simpson (Hg.) *Climate Security in the Anthropocene: Exploring the Approaches of United Nations Security Council Member-States*, Wiesbaden (2023).

7 NATO, Climate Change and Security NATO Center of Excellence, <https://ccascoe.org/>.

8 Marwa Daoudy / Jeannie Sowers / Erika Weinthal, »What is climate security? Framing risks around water, food, and migration in the Middle East and North Africa«, in: *WIREs Water* 9, Nr. 3 (2022), 1–17; Matt McDonald, »Climate Change and Security: Towards Ecological Security?«, in: *International Theory* 10, Nr. 2 (2018), 153–80.

9 Als Anthropozän bezeichnen Forscher:innen die gegenwärtige geologische Epoche, um darauf zu verweisen, dass der Mensch inzwischen zur prägendsten Kraft geworden ist (Judith Nora Hardt, »Climate Change and Security in the Anthropocene: Existential Threats, Ethics, and Futures« in: Gianfranco Pellegrino / Marcello Di Paola (Hg.), *Handbook of the Philosophy of Climate Change*, Cham (2023), 1269–87).

10 Für Überblicke und weitere Diskussionen siehe Hardt et al. (wie FN. 6) sowie Anselm Vogler »Tracking Climate Securitization: Framings of Climate Security by Civil and Defense Ministries«, in: *International Studies Review* 25, Nr. 2 (2023), 1–27.

werden kann. Anhand dieser Kriterien evaluiert der dritte Abschnitt die Nationale Sicherheitsstrategie und identifiziert Stärken und Schwächen. Wie letztere behoben werden könnten, zeigt der vierte Abschnitt durch einen internationalen Vergleich mit den Sicherheitsstrategien anderer Nationen. Das Fazit schlussfolgert, dass die Strategie das Thema weitgehend angemessenen behandelt. Bei einer Fortschreibung sollte allerdings der Stellenwert der Ursachenbekämpfung noch klarer herausgestellt werden. Mittels der systematischen Analyse, die sich an dem Forschungsstand von Klimasicherheit orientiert, verfolgt dieser Beitrag auch das Ziel die Relevanz und Brisanz dieses zentralen und hoch sensiblen Themenkomplexes zu vermitteln und rät eine Weiterentwicklung der Nationalen Sicherheitsstrategie an.

## 2 Der Klimawandel als sicherheitsrelevantes Thema

### 2.1 Konditionalität, Sequenzialität, Ganzheitlichkeit: Wesentliche Zusammenhänge zwischen Klimawandel und Unsicherheit

Angesichts des Forschungsstandes zum Zusammenhang zwischen Klimawandel und Sicherheit<sup>11</sup> argumentieren wir, dass sich die Zusammenhänge (1) konditional, (2) sequenziell und (3) ganzheitlich manifestieren (siehe Tabelle 1).

*Konditionalität* ist das wichtigste Merkmal klimawandelspezifischer Unsicherheit. Als planetares Phänomen betrifft der Klimawandel das biophysikalische Erdsystem sowie die es bewohnenden tierischen und menschlichen Lebewesen. Diese interagieren in einem komplexen und kaum überschaubaren Gefüge miteinander.<sup>12</sup> Der menschengemachte Klimawandel wirkt sich in einer Vielzahl von Wetter- und Umweltveränderungen<sup>13</sup> zusätzlich auf diese heterogenen Systeme aus. Deshalb verursachen bestimmte Klimaveränderungen nicht zwangsläufig bestimmte gesellschaftliche Dynamiken. Stattdessen sind diese konditional, d.h. kontextabhängig.<sup>14</sup> Es spielt es eine erhebliche Rolle, inwiefern die betroffenen Gesellschaften auf den Klimawandel und seine Folgen vorbereitet sind. So sind u.a. zuverlässig funktionierende, transparent handelnde und als legitim geltende Institutionen zentrale Instrumente in der Bewältigung und

11 Siehe Fn 3.

12 Neil Johnson, *Simply complexity: A clear guide to complexity theory*, London 2009; Paul Cairney, »Complexity Theory in Political Science and Public Policy«, in: *Political Studies Review* 10, Nr. 3 (2012), 346–358.

13 IPCC, *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability*, aaO (FN 1).

14 Für das Verständnis des Klimawandels und seiner komplexen Folgen ist es zielführend, sich die verschiedenen Formen von Kausalitätsprozessen in komplexen adaptiven Systemen zu vergegenwärtigen. Diese schließen unter anderem ein: Nichtlinearität, Multikausalität, Äquifinalität, Phasenübergänge, Stochastizität (siehe bspw. Sirkku Juhola / Tatiana Filatova / Stefan Hochrainer-Stigler / Reinhard Mechler / Jürgen Scheffran / Pia-Johanna Schweizer »Social tipping points and adaptation limits in the context of systemic risk: Concepts, models and governance«, in: *Frontiers in Climate* 4 (2022), 1–9; Paul Beaumont / Cedric de Coning »Coping with Complexity: Toward Epistemological Pluralism in Climate–Conflict Scholarship«, in: *International Studies Review* 24, Nr. 4 (2022), 1–29.

Vermeidung von direkten und indirekten Klimafolgen.<sup>15</sup> Umgekehrt beschreibt die Forschung, dass die Folgen des Klimawandels vor allem dort zur Sekundärphänomenen wie der Eskalation von Gewalt beitragen, wo bereits zuvor politische, soziale oder wirtschaftliche Spannungen bestanden.<sup>16</sup>

Angesichts dieser Konditionalität lässt sich nur vorsichtig verallgemeinern, inwiefern der Klimawandel Unsicherheit verursacht. Eine Möglichkeit ist die Betrachtung von klimawandelbedingter Unsicherheit als *sequenzielles* Phänomen. Vereinfacht lassen sich dabei mehrere aufeinander folgende Konsequenzen unterscheiden. Insbesondere gehen menschengemachte Emissionen dem Klimawandel zeitlich voraus. Ebenso muss sich der Klimawandel erst manifestieren, bevor dieser materielle Auswirkungen auf Gesellschaften haben kann. Dieses Verständnis des Klimawandels als sequenziell ist zentral. Es zeigt, dass eine gegenwärtige Vermeidung von Emissionen zukünftige Symptome verhindern würde. Gleichzeitig ist die Denkfigur der Sequenzialität aber auch eine Vereinfachung. Zwischenschritte können auch übersprungen werden, wenn etwa Extremwetter nicht zunächst Lebensgrundlagen entziehen und dies dann Migrationsentscheidungen beeinflusst, sondern Extremwetter direkt zur Vertreibung von Menschen führen. Sequenzialität bedeutet auch nicht zwangsläufig Linearität. Folgen des Klimawandels, etwa die Vertreibung von Personen, können auch rekursiv auf Ursachen zurückwirken, beispielsweise wenn Menschen am neuen Wohnort ökologisch nicht nachhaltig wirtschaften (können).<sup>17</sup>

Sicherheitsrelevante Klimafolgen treten *ganzheitlich* auf. Das bedeutet, dass sie in den einzelnen Phasen jeweils alle wesentlichen »Schutzgüter« betreffen. Im Kontext von Klimawandelfolgen wird insbesondere zwischen nationaler Sicherheit, menschlicher Sicherheit und ökologischer Sicherheit unterschieden.<sup>18</sup> So betreffen klimabedingte Extremwetter alle drei Komponenten: Sie zerstören Ökosysteme, entziehen Menschen die Lebensgrundlage und beeinträchtigen die Einsatzbereitschaft von Streitkräften in den betroffenen Gebieten.<sup>19</sup>

15 Jon Barnett »Global environmental change I: Climate resilient peace?«, in: *Progress in Human Geography* 43, Nr. 5 (2019), 927–936.

16 Charlotte Wiederkehr, »It's all about politics: Migration and resource conflicts in the global south«, in: *World Development* 157 (2022), 1–15; Tobias Ide/ Michael Brzoska / Jonathan Donges / Carl-Friedrich Schleussner, »Multi-method evidence for when and how climate-related disasters contribute to armed conflict risk«, in: *Global Environmental Change* 62 (2020), 1–8.

17 Mohammad Pizuar Hossain, »The Rohingya Refugee Crisis: Analysing the International Law Implications of Its Environmental Impacts on Bangladesh«, in: *The International Journal of Human Rights* 27, Nr. 2 (2022): 1–20.

18 Matt McDonald, Climate Change and Security: Towards Ecological Security? a.a.O. (FN 8).

19 Zum letzten Aspekt auch Anselm Vogler, »On (In-)Secure Grounds: How Military Forces Interact with Global Environmental Change« in: *Journal of Global Security Studies* 9, Nr. 1 (2024).

Tabelle 1: Übersicht möglicher klimawandelbedingter Unsicherheiten<sup>20</sup>

- (1) **Klimawandel:** Der Klimawandel verursacht durch Veränderungen im Erdsystem häufigere und intensivere Extremwetter sowie einen Meeresspiegelanstieg. Dies ist die Ursache erheblicher Risiken für gegenwärtige und zukünftige Generationen.
- (2) **Reaktionen auf den Klimawandel:** Der Klimawandel erfordert erhebliche und rapide Emissionsreduzierungen. Diese wirken sich auf alle Lebensbereiche aus und können Widerstand verursachen. Dies wird gezielt durch populistische Akteur:innen geschürt und verursacht sicherheitsrelevante Transformationskonflikte. Ein Dilemma droht zwischen der Vermeidung von Unsicherheit durch Transformationskonflikte und der Vermeidung von durch den Klimawandel verursachter Unsicherheit.
- (3) **Direkte Folgen des Klimawandels:** Der Klimawandel wirkt sich weltweit auf menschliche und ökologische Sicherheit aus. Extremwetter und invasive Spezies gefährden die Ernährungssicherheit und Lebensgrundlagen von Millionen Menschen. Hitzewellen und expandierende Infektionskrankheiten sind eine ernste Gesundheitsgefahr.
- (4) **Reaktionen auf die direkten Folgen des Klimawandels:** Reaktionen menschlicher Gemeinschaften auf direkte Klimawandelfolgen können weitere Unsicherheit verursachen. Beispielsweise kann die Trinkwasserbeschaffung zeitaufwändiger und gefährlicher werden und Schulbesuche erschweren. In patriarchalischen Gesellschaften betrifft dies Frauen und Mädchen überdurchschnittlich. Die Zusammenhänge zwischen Klimawandel, Migration und der De-/Eskalation von Gewalt sind nicht eindeutig. In bestimmten Kontexten reagieren Menschen mit Migration, was sie zusätzlicher Unsicherheit aussetzt. Nach Extremwettern eskalieren Gewaltkonflikte etwa so oft, wie sie deeskalieren. Immer sind die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Kontexte maßgebliche Faktoren.
- (5) **Unsicherheiten durch kontraproduktive Reaktionen auf tatsächliche (oder antizipierte) Folgen des Klimawandels:** Fragile Staatlichkeit erhöht das Risiko klimawandelspezifischer Gewalt deutlich. Umgekehrt sind viele Regionen fragiler Staatlichkeit auch überdurchschnittlich von Klimawandelfolgen betroffen. Es besteht die Sorge, dass die Reaktionen auf diese Gemengelage auf militärische Stabilisierungseinsätze reduziert werden. So würden nur Symptome bekämpft und erhebliche finanzielle Mittel gebunden, die besser zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner direkten Folgen investiert würden.

### Prinzipien

1. **Konditionalität:** Klimawandelbedingte Unsicherheit entsteht immer in bestimmten politischen, sozialen und wirtschaftlichen Kontexten. Gesellschaftliche Folgen und Reaktionen werden *nicht* durch das Vorliegen biophysikalischer Umstände determiniert.
2. **Sequenzialität:** Klimawandelbedingte Unsicherheit entsteht in Etappen – werden die direkten Folgen des Klimawandels verhindert oder gelindert, so können diese keine Sekundärfolgen verursachen. Sequenzialität bedeutet dabei *nicht*, dass sich bestimmte Phänomene erst in der Zukunft manifestieren. Bereits heute treten alle genannten Formen klimaspezifischer Unsicherheit auf.
3. **Ganzheitlichkeit:** Die einzelnen Formen klimawandelbedingter Unsicherheit lassen sich *nicht* einzelnen Schutzgütern zuordnen. Insbesondere wird der Klimawandel nicht erst durch die Eskalation von Gewalt zur Gefahr für die nationale Sicherheit. Vielmehr könnten diese bereits durch den Meeresspiegelanstieg oder Extremwetterlagen beeinträchtigt werden. Gleichzeitig produzieren alle Phänomene Unsicherheit für Bevölkerungsgruppen und Individuen.

20 (1) IPCC, *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability*, aaO (FN 1). (2) Michael Boecher / Ulrike Zeigermann / Lars E. Berker / Djamilia Jabra »Climate Policy Expertise in Times of Populism – Knowledge Strategies of the AfD Regarding Germany's Climate Package«, in: *Environmental Politics* 31, Nr. 5 (2022), 820–40; Ide, Tobias. "Rethinking Climate Conflicts: The Role of Climate Action and Inaction." *World Development* 186 (2024); Nina von Uexkull / Espen Geelmuyden Rød / Isak Svensson »Fueling protest? Climate change mitigation, fuel prices and protest onset«, in: *World Development* 177 (2024). (3) Neil Adger / Jon Barnett / Stacey Heath / Sergio Jarillo »Climate change affects multiple dimensions of well-being through impacts, information and policy responses«, in: *Nature Human Behaviour* 6, Nr. 11 (2022); Carissa Wong, »Climate change is also a health crisis«, in: *Nature* 624 (2023), 14–15. (4) Joshua Eastin, »Climate change and gender equality in

## 2.2 Kriterien für einen zielführenden Umgang mit klimawandelbedingter Unsicherheit

Nationale Sicherheitsstrategien erfüllen eine Reihe von Funktionen. Zunächst definieren sie Ziele, an denen sich staatliches Handeln ausrichten soll. In der Regel gehört dazu die Definition bestimmter Schutzgüter, deren Erhaltung zu den Zielen der Strategie gehört. Ebenso beschreiben gelungene Strategien, welche Mittel wie eingesetzt werden sollen, um diese Ziele zu erreichen. Bei begrenzten Mitteln erfordert dies eine angemessene Problembeschreibung und die Wahl effektiver Instrumente.<sup>21</sup>

Aus der Betrachtung sicherheitsrelevanter Klimafolgen als konditional, sequenziell und ganzheitlich ergeben sich daher bestimmte Kriterien für die Planung jeglicher »Klimasicherheitspolitik«<sup>22</sup> und damit auch konkret dafür, wie der Klimawandel speziell in nationalen Sicherheitsstrategien thematisiert werden sollte. Um zu evaluieren, inwiefern die deutsche Strategie diesen Kriterien gerecht wird, formulieren wir Prüfungen zu diesen Evaluationskriterien (siehe Tabelle 2).

Die Problembeschreibung nimmt dabei eine wichtige Funktion ein. Bereits durch die Definition politischer Herausforderungen werden Schwerpunkte der späteren Problembewältigung vorweggenommen.

Strategien sollten unbedingt betonen, dass klimawandelbedingte Unsicherheit sich nur *konditional*, also unter bestimmten Bedingungen manifestiert. Politisches Handeln kann auf diese Bedingungen einwirken und dadurch auch Unsicherheiten verhindern oder zumindest eindämmen. Sicherheitsstrategien sollten diese Handlungsfenster aufzeigen, indem sie betonen, dass Klimafolgen keine Zwangsläufigkeit sind. Der Klimawandel trägt insbesondere dort zu Unsicherheit bei, wo bereits andere soziale, ökonomische oder politische Probleme vorliegen und die lokale Klimaanpassung erschweren. Wenn nationale Sicherheitsstrategien langfristige Konfliktpotenziale reduzieren wollen, so sollten sie Klimawandelfolgen in ihren erheblichsten Kontexten, wie etwa Unterentwicklung oder unfaire Welthandelspraktiken<sup>23</sup>, beschreiben.

developing states«, in: *World Development* 107 (2018); Rita Issa / Kim Robin van Daalen / Alix Faddoul / Lio Collias / Rosemary James / Umar A. R. Chaudhry / Viola Graef / Adam Sullivan / Panna Erasmus / Heather Chesters / Ilan Kelman, »Human migration on a heating planet: A scoping review«, in: *PLOS Climate* 2, Nr. 5 (2023); Tobias Ide, »Rise or Recede? How Climate Disasters Affect Armed Conflict Intensity«, in: *International Security* 47, Nr. 4 (2023), 50–78; Nina von Uexkull / Halvard Buhaug »Security implications of climate change: A decade of scientific progress«, in: *Journal of Peace Research* 58, Nr. 1 (2021), 3–17; Wiederkehr, It's all about politics, a.a.O. (FN 16); Halvard Buhaug / Nina von Uexkull »Vicious Circles: Violence, Vulnerability, and Climate Change«, in: *Annual Review of Environment and Resources* 46, Nr. 1 (2021), 545–568. (5) Michael Brzoska »The Securitization of climate change and the power of conceptions of security«, in: *Sicherheit Und Frieden* 3, Nr. 27 (2009), 137–145.

21 Siehe dazu in diesem Band: Thomas Dörfler / Holger Janusch, »Einleitung: Die Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, ihre Entstehung und Funktionen« in: *Zeitschrift für Politik* 72, Sonderband (2025).

22 Siehe auch Joshua Busby »Beyond internal conflict: The emergent practice of climate security«, in: *Journal of Peace Research* 58, Nr. 1 (2021), 186–194.

23 Sharon Friel / Ashley Schram / Belinda Townsend »The nexus between international trade, food systems, malnutrition and climate change«, in: *Nature Food* 1, Nr. 1 (2020), 51–58.

*Tabelle 2: Evaluationskriterien für den Umgang von nationalen Sicherheitsstrategien mit klimawandelbedingter Unsicherheit*

### Problembeschreibung

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Konditionalität  | Wird betont, dass sicherheitsrelevante Klimafolgen keine Zwangsläufigkeit sind, sondern nur unter bestimmten Bedingungen auftreten? <sup>24</sup><br>Wird der Einfluss sozialer, ökonomischer und politischer Kontextfaktoren in angemessener Deutlichkeit betont?                                                                                                                                    |
| Sequenzialität   | Wird kenntlich gemacht, dass der Klimawandel menschengemacht ist? Werden Emissionen als Problem benannt? <sup>25</sup><br>Wird betont, dass Unsicherheit vom (menschengemachten) Klimawandel bereits ausgeht, bevor es seine indirekten Folgen tun?                                                                                                                                                   |
| Ganzheitlichkeit | Wird der Klimawandel nicht auf mögliche Sekundärphänomene (Flucht, Konflikt) enggeführt, sondern als ein Phänomen beschrieben, welches multiple sicherheitsrelevante Bereiche betrifft?<br>Findet ein Verweis auf parallel verlaufende, andere Prozesse globaler Umweltveränderung statt, so dass ökologische Aspekte weder auf lokale Umweltprobleme noch den globalen Klimawandel reduziert werden? |

### Problembewältigung

|                                     |                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zielformulierung                    | Werden Maßnahmen zur Emissionsreduzierung (Mitigation) angekündigt?<br>Werden Maßnahmen zur Klimafolgenanpassung (Adaptation) angekündigt?<br>Werden Maßnahmen gegen andere Formen globaler Umweltveränderung angekündigt? |
| Umsetzungsplanung                   | Werden Pläne formuliert, die die verschiedenen politischen Ressorts aufgabengerecht einbinden?<br>Werden klare Zeiträume für die Umsetzung der angekündigten Maßnahmen genannt?                                            |
| Inklusivität und Klimagerechtigkeit | Wird auf mögliche Transformationskonflikte verwiesen?<br>Werden Maßnahmen formuliert, die darauf abzielen, die ungerechte Verteilung zwischen Verursachern und Leidtragenden des Klimawandels auszugleichen?               |

Klimaspezifische Unsicherheit manifestiert sich dabei – vereinfacht – etappenweise, also *sequenziell*. Daher sind die immer noch steigenden anthropogenen Emissionen das originäre Problem. Um Desinformation entgegenzuwirken, sollten diese Ursachen explizit als anthropogen benannt und als Ursache zukünftiger klimaspezifischer Unsicherheit definiert werden.

24 Anselm Vogler, Tracking Climate Securitization: Framings of Climate Security by Civil and Defense Ministries, a.a.O. (FN 10).

25 Ebd.

Der Klimawandel wirkt sich *ganzheitlich* auf nahezu alle Bereiche menschlichen Lebens aus. Dabei verursacht jede Etappe Risiken und Bedrohungen für alle Schutzgüter. Nationale Sicherheitsstrategien sollten daher die Folgen des Klimawandels nicht auf bestimmte Aspekte, insbesondere nicht auf Migration und Gewaltkonflikte, reduzieren. Vielmehr sollten Strategien betonen, dass der Klimawandel erhebliche Folgen für die meisten wesentlichen Bereiche des Regierungshandelns hat. Dies betrifft neben den naheliegenden Bereichen der Energie- und Klimapolitik eben auch die Bereiche der Außen-, Innen-, Landwirtschafts-, Gesundheits-, Umweltschutz-, Handels- und Migrationspolitik sowie den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit.

Verteidigungspolitik ist ebenfalls betroffen, beispielsweise durch steigende Energiekosten und die sinkende Verfügbarkeit und Zulässigkeit von fossilen Treibstoffen.<sup>26</sup> Kontraproduktiv ist hingegen eine Engführung auf eine militärische Führungsrolle, wenn diese sich auf den Umgang mit möglichen Sekundärfolgen des Klimawandels, wie etwa Migration und Konflikten, fokussiert. Es ist mittelfristig kostengünstiger und zielführender, nicht diese Symptome, sondern deren Ursachen zu bekämpfen. Darüber hinaus sollten nationale Sicherheitsstrategien auch auf andere Aspekte globaler Umweltveränderung<sup>27</sup> verweisen, weil etwa die Biodiversitätskrise oder die Verschmutzung der Meere ebenso sicherheitsrelevante Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen von Menschen haben können.<sup>28</sup>

Um Orientierung zu bieten und staatliches Handeln zu organisieren, müssen nationale Sicherheitsstrategien nicht nur Probleme angemessen beschreiben, sondern auch effektive Antworten formulieren. Um den Klimawandel als sicherheitspolitisches Thema ernst zu nehmen, sollten sie daher konkrete Maßnahmen gegen Unsicherheit steigende Auswirkungen des Klimawandels beinhalten.

Zentral sind dabei *Zielformulierungen* sowohl zur Eindämmung des Klimawandels (*Mitigation*) als auch zur Anpassung an Klimawandelfolgen (*Adaptation*).<sup>29</sup> Darüber hinaus sind Maßnahmen gegen andere Prozesse der globalen Umweltveränderung, etwa die Biodiversitätskrise, angezeigt. Im Rahmen einer *Umsetzungsplanung* sollte der Weg zur Umsetzung dieser Maßnahmen klar festgelegt werden. Wenn nationale Sicherheitsstrategien die ganzheitlichen Auswirkungen des Klimawandels berücksichtigen, dann sollten sie dabei klare Zuständigkeiten benennen, welche die eingebundenen Akteur:innen aber nicht isolieren, sondern diese in eine kohärente Bewältigung einbin-

26 Diese Notwendigkeiten werden in zahlreichen Klimastrategien von NATO-Streitkräften betont (siehe bspw. Bundesministerium der Verteidigung »Strategie Verteidigung und Klimawandel« (2024)).

27 Katherine Richardson et al., »Earth beyond six of nine planetary boundaries«, in: *Science Advances* 9, Nr. 37 (2023).

28 Sicherheitsrelevante Phänomene wie Migration oder Konflikte können durch lokale Umweltphänomene beeinflusst werden. Dabei ist allerdings oft nicht zweifelsfrei festzustellen, ob konkrete lokale Umweltphänomene die Folgen globaler Umweltveränderung (beispielsweise des Klimawandels) oder lokalen Missmanagements sind. Folgerichtig analysiert die Disziplin des *Environmental Peace and Conflict Research* auch häufig Folgen von *environmental* anstelle von *climate change* (z.B. Ide, The Future of Environmental Peace and Conflict Research, a.a.O. (FN 3)).

29 IPCC, *Climate Change* 2022. *Impacts, Adaptation and Vulnerability*, aaO (FN 1).

den. Ebenso sollten in einer Strategie klare Zeiträume für die Umsetzung geplanter Maßnahmen festgelegt werden.

Sozialökologische Transformationsprozesse sind konfliktträchtig. Um gleichzeitig Konflikte zu reduzieren und den Klimawandel zu adressieren, ist ein besonderes Augenmerk auf den Modus der *Inklusivität und Klimagerechtigkeit* erforderlich. Mögliche Transformationskonflikte, die sich aus klimapolitischen Maßnahmen ergeben, müssen adressiert werden um die Umsetzung dieses sicherheitsrelevanten, aber gleichermaßen langwierigen wie aufwändigen Prozesses nicht zu gefährden. Eine auf Frieden und Nachhaltigkeit ausgerichtete Strategie erfordert zudem den klaren Hinweis auf die Ungerechtigkeit, dass die am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppen oft am wenigsten zum Klimawandel beigetragen haben.<sup>30</sup>

### 3 Der Umgang der Nationalen Sicherheitsstrategie mit klimawandelbedingter Unsicherheit

#### 3.1 Problembeschreibung

In den Vorworten bezeichnen Bundeskanzler Scholz und Außenministerin Baerbock den Klimawandel als Bedrohung der Lebensgrundlagen bzw. die »Klimakrise« als die tiefgreifendste Veränderung der Gegenwart. Allerdings wird das wichtigste Kriterium sicherheitsrelevanter Klimafolgen, Konditionalität, nur teilweise berücksichtigt. Der Strategie zufolge, »wirkt die Klimakrise als Konflikttreiber«, der bestehende Ungleichheiten verschärfe, sie verschweigt jedoch, dass der Einfluss von Klimafolgen auf den Ausbruch bzw. die Eskalation gewalttätiger Konflikte immer von vielfältigen sozialen, ökonomischen und politischen Kontexten abhängt. Dies ist nicht unerheblich, unterschlägt es doch die vielfältigen Möglichkeiten, präventiv durch Entwicklungszusammenarbeit die Konfliktrisiken in besonders klimafragilen Regionen zu reduzieren. Besser dargestellt sind die Kontexte, in denen der Klimawandel Migrationsbewegungen auslösen kann, welche sich »aus vielfältigen Krisenfaktoren [ergeben] können.«<sup>31</sup>

Hinsichtlich der sequenziellen Abfolge von klimawandelbedingter Unsicherheit benennt die Strategie klar den anthropogenen Ursprung des Klimawandels und gibt eine »drastische Reduktion der globalen Emissionen« als vornehmliches Ziel aus. Hinweise darauf, dass die Linderung direkter Klimafolgen auch dabei hilft, Sekundärfolgen zu vermeiden, finden sich hingegen allenfalls implizit.<sup>32</sup>

Außerdem gelingt es der Nationalen Sicherheitsstrategie, die Folgen des Klimawandels ganzheitlich darzustellen. Diese werden dabei keineswegs auf Sekundärphänomene wie Flucht oder Konflikt enggeführt. Stattdessen benennt die Strategie direkte Klimafolgen als ein Problem, welches an sich besteht, unabhängig von möglichen Sekun-

30 Dahlia Simangan, »Disrupting the Universality of the Anthropocene with Perspectives from the Asia Pacific«, in: David Chandler / Franziska Müller / Delf Rothe (Hg.), *International Relations in the Anthropocene*, Cham 2021, 271–290.

31 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 26, 27.

32 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 5, 16, 27.

därfolgen. Dabei betont die Strategie ebenso die sich aus Extremwettern ergebenden Belastungen in Deutschland und anderen Ländern. Drastisch wird dabei geschildert, dass diese Schäden »Millionen von Menschen weltweit« mit »Armut und Hunger, Krankheiten und [der] Zerstörung natürlicher Lebensräume bedrohen.«<sup>33</sup> Angemessen scheint auch, dass »irreguläre, instrumentalisierte und unfreiwillige Migration« nicht lediglich als sicherheitspolitische Herausforderung für die Zielländer dargestellt wird, sondern als eine Gefahr für »das Leben von Migrantinnen und Migranten«<sup>34</sup> selbst. Darüber hinaus vermeidet die Nationale Sicherheitsstrategie eine Engführung der Problembeschreibung auf den Klimawandel, indem sie auf die Biodiversitäts- und Ökosystemkrise verweist. Diese Verweise könnten allerdings erweitert werden.

Zusammenfassend gelingt die Darstellung klimaspezifischer Unsicherheit in der Nationalen Sicherheitsstrategie weitgehend. Unzureichend wird allerdings auf die Konditionalität sicherheitsrelevanter Klimafolgen und die präventive Wirkung klimapolitischer Maßnahmen verwiesen.

### 3.2 Problembewältigung

Zur Bewältigung des Klimawandels als »zentrale[r] Menschheitsaufgabe dieses Jahrhunderts,« kündigt die Nationale Sicherheitsstrategie viele Maßnahmen an. In der vorliegenden Strategie formuliert die Bundesregierung klare Ziele. Sie betont eine »besondere Verantwortung« für Emissionssenkungen und avisiert zahlreiche Maßnahmen, um Europa klimaneutral zu machen, also dafür zu sorgen, dass alle unvermeidbaren Treibhausgasemissionen durch Kompensationsmechanismen ausgeglichen werden.<sup>35</sup> Ebenso enthält die Strategie ein klares Bekenntnis der Bundesregierung zum im Pariser Übereinkommen festgehaltenen Ziel, die Erderwärmung auf 1,5°C zu begrenzen. Auch mit Bezug auf andere Formen globaler Umweltveränderungen kündigt die Bundesregierung Maßnahmen an, so etwa hinsichtlich der UN-Biodiversitätskonvention.<sup>36</sup> Darüber hinaus bekundet die Strategie die klare Absicht zur Anpassung an den Klimawandel und verweist auf das inzwischen verabschiedete Klimaanpassungsgesetz sowie die darin beschlossene »Klimaanpassungsstrategie mit messbaren Zielen.«<sup>37</sup>

Allerdings wird nicht explizit das Ziel formuliert, dass Deutschland selbst klimaneutral werden müsse, so dass innereuropäische Ausgleichslösungen nicht ausgeschlossen werden. Ebenso verbindet die Bundesregierung Deutschlands »besondere Verantwortung« auch mit dem Auftrag »neue technologische Wege aufzuzeigen«<sup>38</sup>, was zur Rechtfertigung von riskanten und umstrittenen Technologien wie beispielsweise der

33 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 7, 13, 26.

34 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 27.

35 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 7, 64, 66.

36 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 65.

37 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 64, 67.

38 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 7.

Kohlenstoffabscheidung und -speicherung oder der Einführung sogenannter E-Fuels genutzt werden könnte.<sup>39</sup>

Die Umsetzungsplanung überzeugt weniger. Zwar kündigt die Bundesregierung zahlreiche Maßnahmen an, präzisiert jedoch kaum, wie diese konkret umgesetzt werden sollen. Insbesondere hinterlegt sie die geplanten Schritte selten mit Plänen, welche einzelnen Bundesministerien oder -ämtern klare Aufgaben zuweisen. Eine der wenigen Ausnahmen ist der Hinweis auf das Gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz, welches beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe die Bund-Länder-Koordination verbessern und die Krisenvorbeugung unterstützen soll. Ebenso werden selten klare Zeiträume für die Umsetzung der angekündigten Maßnahmen genannt.<sup>40</sup> Angesichts der bereits während der Veröffentlichung der Strategie für 2025 geplanten Bundestagswahlen verwundert die Ankündigung, dass die Bundesregierung »insbesondere für die Zeit nach 2025«<sup>41</sup> weitere Mittel für die internationale Klimafinanzierung bereitstellen werde.

Gemischt fällt auch die Bewertung der Nationalen Sicherheitsstrategie hinsichtlich der Komponente Inklusivität und Klimagerechtigkeit aus. Deutlich adressiert die Strategie den Aspekt der internationalen Klimagerechtigkeit. Klar verweist die Strategie etwa darauf, dass »Frauen, Kinder und marginalisierte Gruppen, [...] besonders hart unter Klimaschäden leiden.« In diesem Zusammenhang formuliert die Strategie eine feministische Entwicklungspolitik, die eine besondere Aufmerksamkeit gegenüber vulnerablen Gruppen ankündigt.<sup>42</sup> Hinzu treten mehrere Absichtserklärungen der Bundesregierung, sich für eine internationale Klimafinanzierung einzusetzen. Hingegen verweist die Nationale Sicherheitsstrategie nur indirekt auf mögliche Transformationskonflikte, indem sie betont, dass die sozialökologische Transformation in einer »globalen, nachhaltigen, grünen und sozial gerecht ausgestalteten«<sup>43</sup> Weise organisiert werden solle.

Zusammenfassend definiert die Nationale Sicherheitsstrategie ambitionierte klimapolitische Ziele und nennt Maßnahmen zu deren Erreichung. Allerdings fehlt ein klares Bekenntnis zur nationalen Klimaneutralität, die Nutzung von Risikotechnologien wird nicht ausgeschlossen und die Regelung von Zuständigkeiten, Zeiträumen und Budgets bleibt meist unklar. Ebenso fehlen klare Maßgaben für den Umgang mit den sich verschärfenden Transformationskonflikten.

39 Für die Debatte um die Nutzung umstrittener Geoengineering-Technologien siehe Symons, Jonathan / Courtney Fung / Dhanasree Jayaram / Sofia Kabbej / Matt McDonald »Australia, We Need to Talk about Solar Geoengineering«, in: *Australian Journal of International Affairs* 78, Nr. 3: 369–74.

40 Ausnahmen stellen hier Verweise auf bis 2030 zu renaturierende und neu einzurichtende Naturschutzgebiete dar.

41 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 64.

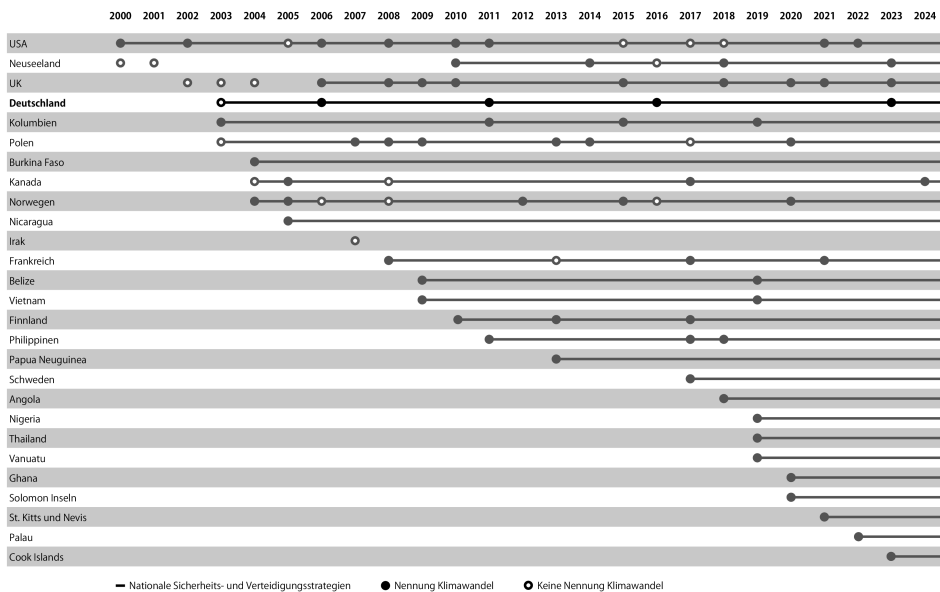
42 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 7, 44.

43 Deutschland, *Nationale Sicherheitsstrategie* 2023, 16.

#### 4 Die Nationale Sicherheitsstrategie im internationalen Vergleich

Mindestens seit den späten 1990ern wird der Klimawandel in verschiedene nationale Sicherheitsstrategien eingebunden (siehe auch Abbildung 1).<sup>44</sup> Auch im informellen Vorgängerdokument der deutschen Nationalen Sicherheitsstrategie, dem Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr von 2016, wurde der Klimawandel erwähnt, allerdings in weitaus kürzerer Form als in der nun vorgelegten Strategie. Für die hier durchgeführte Suche nach *best practices* berücksichtigen wir Strategien von Ländern, die in den letzten fünf Jahren veröffentlicht wurden (seit einschließlich 2019) und die darüber hinaus entweder von engen westlichen Bündnispartnern oder von vulnerablen, kleinen Inselstaaten aufgelegt wurden (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Nennung des Klimawandels in Nationalen Sicherheitsstrategien



Beschreibung: Für diese Tabelle wurden Länder ausgewählt, die entweder wichtige Verbündete Deutschlands oder besonders klimavulnerable Staaten sind – und für die außerdem Sicherheits- oder Verteidigungsstrategien vorliegen. Es wurde jeweils geprüft, ob die vorgelegte Strategie den Klimawandel als Problem bzw. Herausforderung bezeichnet. Die analysierten (sowie zahlreiche weitere) Strategien legen die Verfasser:innen auf Anfrage gerne vor. Eine ähnliche Darstellung mit anderen Staaten und Organisationen findet sich bei Hardt et al. 2024 (FN 3). Für die Datensätze siehe Vogler, Barking up the tree wrongly? How national security strategies frame climate and other environmental change as security issues, a.a.O. (FN 4) sowie Neal, Andrew W; Gardner, Roy B. (2024). »National Security and Defence Documents Dataset (1987–2024)«.

44 Vogler, Barking up the tree wrongly? How national security strategies frame climate and other environmental change as security issues, a.a.O. (FN 4); Wik / Neal, The prioritisation of climate security, a.a.O. (FN 4).

Die Abbildung zeigt, dass besonders im letzten Jahrzehnt immer mehr nationale Sicherheitsstrategien den Klimawandel aufführen. Dies lässt darauf schließen, dass es mittlerweile einen breiten Konsens gibt über die Relevanz des Klimawandels für die Sicherheitspolitik. Dies demonstriert, dass viele Regierungen transnationale Sicherheitsthemen trotz der Rückkehr konventioneller Bedrohungen ernst nehmen.

Wie schneidet die Nationale Sicherheitsstrategie im Vergleich mit diesen anderen Strategien ab? Gemessen an den in Tabelle 2 aufgeführten Kriterien, fällt die Strategie der Bundesregierung in einigen Kategorien im internationalen Vergleich positiv auf. Hervorzuheben sind die klare Priorisierung durch die Anerkennung des Klimawandels als existenzielle Bedrohung sowie der klare Verweis darauf, dass nicht nur mögliche Sekundärphänomene wie Ressourcenkonflikte oder Migration Sicherheitsrelevanz haben. Ebenfalls listet die Strategie zahlreiche Maßnahmen zur Begrenzung des Klimawandels und zur Abmilderung seiner Folgen im In- und Ausland auf und verweist auch klar auf die besondere Situation vulnerabler Bevölkerungsgruppen.

Daneben existieren einige Aspekte, in denen die klimapolitischen Ansätze der Strategien anderer Länder eher den aus dem Forschungsstand hergeleiteten Kriterien gerecht werden, die wir hier in Folge, für eine Fortschreibung und Weiterentwicklung der Nationalen Sicherheitsstrategie empfehlen:

- 1) *Klares Bekenntnis zur Klimaneutralität des eigenen Landes:* Innerhalb der zum Vergleich herangezogenen Strategien sind Erklärungen zu einer Klimaneutralität auf nationaler Ebene selten. Eine Ausnahme stellt hier der *Integrated Review* des Vereinigten Königreichs von 2021 dar. Diese Strategie formuliert klar: »at home, our focus will remain on delivering the UK's 2030 nationally determined contribution (NDC), environmental, and net zero 2050 commitments«. Der im Jahr 2023 veröffentlichte *Refresh* nimmt diese Ziele auf, qualifiziert sie allerdings. Erwähnenswert im Zusammenhang mit dem vergleichsweise zögerlichen Bekenntnis zu einer nationalen Klimaneutralität sind zudem die Warnungen in der neuseeländischen nationalen Sicherheitsstrategie von 2023 bezüglich »risky geo-engineering techniques to prevent further warming«. <sup>45</sup> An diesen Beispielen sollte sich eine Fortschreibung der Nationalen Sicherheitsstrategie orientieren, um sicherzustellen, dass Treibhausgasemissionen als das Ausgangsproblem klimaspezifischer Unsicherheit adressiert werden.
- 2) *Stärkerer Verweis auf die Konditionalität und Kontextabhängigkeit von Klimafolgen:* Mehrere andere nationale Sicherheitsstrategien betonen stärker, dass direkte Klimafolgen keineswegs zwangsläufig zu gewaltsamen Konflikten führen müssen. Die dänische *Foreign and Security Policy* 2022 (inzwischen abgelöst durch eine Neufassung von 2023) verweist etwa auf die Rolle ökonomischer Zusammenhänge sowie bereits existierender Konflikte, indem sie darauf hindeutet, dass die Folgen des Klimawandels »pressure on people's means of subsistence« verursachen und »intensify existing patterns of conflict.« <sup>46</sup> Bemerkenswert ist auch eine Aufstellung

45 Neuseeland, *National Security Strategy* 2023–2028, 32.

46 Dänemark, *Foreign and Security Policy Strategy* 2022, 36.

der neuseeländischen Nationalen Sicherheitsstrategie, die klimawandelspezifische Konflikte als letzte Konsequenz in einer Sequenz von Klimafolgen visualisiert.<sup>47</sup> Eine zukünftige Nationale Sicherheitsstrategie sollte ähnliche Formulierungen und ggf. Visualisierungen aufgreifen, um Klimaanpassungsstrategien und andere Maßnahmen des ursachenorientierten Umgang mit klimaspezifischer Unsicherheit zu stärken, statt einen abwartenden, mittelfristig aussichtslosen Fokus auf Symptome zu riskieren.

- 3) *Klare Regelung von Zuständigkeiten, Zeiträumen und Budgets:* Während die Nationale Sicherheitsstrategie zahlreiche Maßnahmen auflistet, werden selten klare Zuständigkeiten, Umsetzungszeiträume oder Finanzierungsansätze benannt. Dies gelingt in den Strategien anderer Länder besser. Der *Integrated Review* des Vereinigten Königreiches formuliert klare Teilziele auf dem Weg zur Klimaneutralität. Zudem listet das Dokument in einem Annex detailliert auf, welche Ministerien mit welchem Finanzierungsansatz innerhalb eines bestimmten Zeitraums auf ein in der Strategie formuliertes Ziel hinwirken.<sup>48</sup> Die niederländische Sicherheitsstrategie von 2023 organisiert ihre Vorhaben in *Lines of Action* und verbindet sie jeweils mit einer Auflistung von »Priorities for 2023–2029.«<sup>49</sup> Ähnlich formuliert die *National Security Policy 2023–2026* der Cook Islands *Action Plans* mit Maßnahmen für einen klar umrissenen Zeitraum.<sup>50</sup> Zukünftige Fassungen der Nationalen Sicherheitsstrategie sollten ähnlich klare Ziele und Umsetzungspläne formulieren, um langfristig orientierende Rahmenbedingungen für den Umgang mit den enormen Herausforderungen klimaspezifischer Unsicherheit zu bieten.
- 4) *Erwähnung von Transformationskonflikten:* Das Risiko möglicher Transformationskonflikte wird in der Nationalen Sicherheitsstrategie nicht erwähnt. Zwei Nachbarländer verweisen hingegen klar auf diesen Umstand. Dänemark zeigt die Gefahr auf, dass kommende Generationen das Vertrauen in ihre Amtsträger:innen verlieren könnten, wenn es diesen nicht gelinge, der Klimakrise entgegenzutreten.<sup>51</sup> Mit einem anderen Fokus warnt die niederländische Sicherheitsstrategie, dass Klimapolitik zu »rapidly polarising views« sowie »the emergence of anti-government sentiment regarding measures that are or are not being taken and the uneven impact on vulnerable groups in society« führen könne.<sup>52</sup> Angesichts der zunehmenden Polarisierung der deutschen Gesellschaft und der Risiken einer Instrumentalisierung klimapolitischer Ziele sollte die nächste Nationale Sicherheitsstrategie differenziert auf die verschiedenen, mit Handlung und Unterlassung verbundenen, Transformationskonflikte eingehen, um eine Handreichung für einen aktiven Um-

47 Neuseeland, *National Security Strategy 2023–2028*, 33.

48 Vereintes Königreich, *Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy 2021*, 100–105, insbes. 104.

49 Niederlande, *The Security Strategy for the Kingdom of the Netherlands 2023*, 21–32, insbes. 29.

50 Cook Islands, *National Security Policy 2023–2026*, 24–49, insbes. 43.

51 Dänemark, *Foreign and Security Policy Strategy 2022*, 33.

52 Niederlande, *The Security Strategy for the Kingdom of the Netherlands 2023*, 15.

gang mit dem Risiko zu geben, die sowohl die Fortführung der Dekarbonisierung als auch den sozialen Frieden sicherstellt.

### *5 Fazit und Empfehlungen: Die Zukunft der Nationale Sicherheitsstrategie mit Hinblick auf Klimasicherheit*

Der Klimawandel ist eine der wesentlichen Herausforderungen der Gegenwart. Er stellt eine grundlegende Gefahr für die Bewohnbarkeit weiter Teile des Planeten dar und ist ein erheblicher Unsicherheitsfaktor. Dies erfordert ein ambitioniertes und planvolles politisches Handeln. Viele Regierungen berücksichtigen den Klimawandel daher in ihren nationalen Sicherheitsstrategien (siehe Abbildung 1).

Auch die Nationale Sicherheitsstrategie thematisiert den Klimawandel. Der vorliegende Beitrag zeigt, dass sie dabei bereits vieles umsetzt, was aus wissenschaftlicher Sicht für die Beschreibung und Bewältigung klimaspezifischer Unsicherheit angeraten scheint (siehe Tabelle 3). Insbesondere gelingt es der Strategie, den hohen Stellenwert des Klimawandels herauszustellen und dabei den Eindruck zu vermeiden, dieser ergäbe sich nur aus dessen Sekundärfolgen (etwa Migration und Ressourcenkonflikte). Die Strategie zeigt überdies Sensibilität für die besonderen Belange vulnerabler Gruppen und verweist auf die besondere klimapolitische Verantwortung der Bundesrepublik

*Tabelle 3: Evaluation der Nationalen Sicherheitsstrategie hinsichtlich von Klimasicherheit*

| Prüfkriterien                       | Umsetzung in der Nationalen Sicherheitsstrategie | Empfehlungen für eine Fortschreibung                                                                           |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b><i>Problembeschreibung</i></b>   |                                                  |                                                                                                                |
| Konditionalität                     | Teilweise gelungen                               | Stärkerer Verweis auf die Konditionalität und Kontextabhängigkeit von Klimafolgen                              |
| Sequenzialität                      | Weitgehend gelungen                              | Stärkerer Verweis auf die Wirkung klimapolitischer Maßnahmen für die Prävention von Sekundärfolgen             |
| Ganzheitlichkeit                    | Weitgehend gelungen                              | Stärkerer Verweis auf andere Ökosystemkrisen                                                                   |
| <b><i>Problembewältigung</i></b>    |                                                  |                                                                                                                |
| Zielformulierung                    | Teilweise gelungen                               | Klares Bekenntnis zur Klimaneutralität des eigenen Landes, Vermeidung von Ausflüchten durch Risikotechnologien |
| Umsetzungsplanung                   | Teilweise gelungen                               | Klarere Regelung von Zuständigkeiten, Zeiträumen und Budgets                                                   |
| Inklusivität und Klimagerechtigkeit | Teilweise gelungen                               | Klare Planungen für den Umgang mit Transformationskonflikten                                                   |

Deutschland als Industrienation. Außerdem formuliert die Strategie zahlreiche Ziele und benennt konkrete Maßnahmen sowohl zur Begrenzung des Klimawandels und der Ökosystemkrise als auch zur Anpassung an deren unvermeidliche Folgen.

Allerdings sollten einige Aspekte in einer Fortschreibung klarer ausgeführt werden. In Anbetracht der multiplen Bedrohungslage scheint eine entsprechende Anpassung dringend erforderlich. Dazu gehören ein klarer Verweis auf die Zielsetzung nationaler Klimaneutralität. Ebenso wäre es wichtig, unmissverständlich darauf zu verweisen, dass direkte Klimafolgen *nicht* zwangsläufig Gewaltkonflikte verursachen, um symptombezogenen Politikansätzen vorzubeugen. Insbesondere fehlen der Nationalen Sicherheitsstrategie klare Hinweise auf die administrativen Zuständigkeiten für die angekündigten Maßnahmen sowie Umsetzungszeiträume und Budgets. Zudem verweist die Strategie nicht auf das Konfliktpotential der sozialökologischen Transformation. Ein internationaler Vergleich mit den Sicherheitsstrategien anderer Länder zeigt auf, inwiefern es besser gelingen kann, diese einzelnen Aspekte umzusetzen.

