

Menschenrechte und Klimakrise: Öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe am 19. Mai 2021 - Sachverständiger: Michael Windfuhr

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2021). *Menschenrechte und Klimakrise: Öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe am 19. Mai 2021 - Sachverständiger: Michael Windfuhr*. (Stellungnahme / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-73601-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Menschenrechte und Klimakrise

Öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für
Menschenrechte und humanitäre Hilfe am 19. Mai 2021

Sachverständiger: Michael Windfuhr

Mai 2021

Inhalt

Klimawandel als Konflikttreiber	3
Strategien für menschenrechtskonforme Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel	4
Bedeutung des Prinzips der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung für die Menschenrechtspolitik	13
Bedeutung des menschenrechtlichen Aspekts des Klimawandels in der multilateralen und der Entwicklungszusammenarbeit	16

Klimawandel als Konflikttreiber

1. Wie hoch ist die Gefahr für Frieden und Sicherheit in der Welt, die vom Klimawandel ausgeht, in welchen Regionen ist im Hinblick auf die Zunahme von Konflikten Klimawandel eine der Hauptursachen und welche Folgen stehen damit in unmittelbarem Zusammenhang? (CDU/CSU)

Die Zusammenhänge zwischen Klimawandel und Konflikten werden von der Staatengemeinschaft zunehmend thematisiert und anerkannt, insbesondere auch auf Ebene des UN-Sicherheitsrats. Deutschland initiierte bereits im Jahr 2011 im Rahmen seines Vorsitzes eine Stellungnahme zu Klima und Sicherheit.¹ Zuletzt fand im Februar 2021 unter britischem Vorsitz eine offene Debatte zu dem Thema statt.² Nach wissenschaftlichen Erkenntnissen können Klimawandelfolgen Konfliktursachen, wie Armut, ethnische Ungleichheiten und Spannungen, verschärfen und damit gleichsam als Katalysator wirken.³ Nach Einschätzung des UN-Umweltprogramms weisen mindestens 40 Prozent der internen Konflikte einen Zusammenhang mit Umweltbeeinträchtigungen und -ausbeutung auf.⁴ In einer ständig aktualisierten Sammlung umweltbezogener Konflikte und Spannungen werden derzeit über 3.400 solcher Konflikte aufgeführt.⁵

Menschenrechtlich bedeutsam ist, wenn klimawandelbedingte Verteilungskämpfe zu gewaltsamen Konflikten führen. Der UN-Generalsekretär legte dies in Hinsicht auf das Recht auf Wasser in einem Bericht im Jahr 2017 näher dar.⁶ Konflikte können damit auch Folge unzureichender Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel, die gerade auch aus menschenrechtlicher Sicht notwendig sind,⁷ sein. Daraus folgt, dass Anpassungsmaßnahmen, die gerade die besondere, klimawandelbezogene Betroffenheit und ihre zugrundeliegenden Ursachen bestimmter Gruppen und Bevölkerungsteile in den Blick nehmen, auch helfen, Frieden zu konsolidieren.⁸ Entscheidend ist aber auch (wie weiter unten zu Fragen 2 und 4 ausgeführt), dass ein durch Umwelt- oder Klimawandelauswirkungen verschärfter Konflikt um Zugang zu Ressourcen in der Regel durch das Verhalten von Konfliktparteien erst eskaliert; auch hier spielt Governance eine entscheidende Rolle und muss in entsprechenden Programmen berücksichtigt werden.

¹ UN-Sicherheitsrat, UN Dok S/PRST/2011/15.

² UN-Sicherheitsrat (23.02.2021): Pressemitteilung; abrufbar unter <https://www.un.org/press/en/2021/sc14445.doc.htm>.

³ Dröge (2019): Die Folgen des Klimawandels als sicherheitspolitische Herausforderung, Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2019/4, 407 f. <https://doi.org/10.1007/s12399-020-00790-0>.

⁴ UNEP (06.11.20213): Pressemitteilung; abrufbar unter <https://reliefweb.int/report/world/40-conflicts-linked-use-natural-resources>.

⁵ Environmental Justice Atlas, abrufbar unter <https://ejatlas.org/>.

⁶ UN-Generalsekretär (2017), UN Dok A/HRC/37/30.

⁷ Siehe hierzu im Einzelnen unten, Antwort auf Frage 2 „Welche Effekte des Klimawandels werden menschenrechtlich besonders relevante Auswirkungen haben? Wie können sowohl die Anpassung an den Klimawandel als auch die Instrumente des Klimaschutzregimes möglichst menschenrechtssensibel gestaltet werden und welche staatlichen Verpflichtungen ergeben sich aus den Menschenrechtsverträgen?“.

⁸ Church (2020): The Climate-Conflict Connection: Why aren't we acting on it?, IISD Blog, abrufbar unter <https://www.iisd.org/articles/climate-conflict-connection>.

Strategien für menschenrechtskonforme Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel

2. Die Vereinten Nationen haben sich mit der Agenda 2030 auch das Ziel gesetzt, Ernährung global zu sichern und eine Welt ohne Hunger zu schaffen. Kann dieses Ziel bei fortschreitenden Auswirkungen des Klimawandels erreicht werden und welche Maßnahmen werden zur Erreichung der Ernährungssicherheit bereits angewandt und welche sind darüber hinaus zu ergreifen? (CDU/CSU)

Durch Veränderungen der Wetterparameter wird der Klimawandel die Nahrungsmittelproduktion weltweit beeinflussen: Zeitpunkt und Intensität der Niederschläge bestimmen die Wasserverfügbarkeit, Temperaturerhöhungen machen bestimmten Pflanzen ein Wachstum in ihren angestammten Regionen schwer. Durch Versteppung und Wüstenbildung gibt es Effekte auf die Artenvielfalt und Landnutzung.⁹

SDG 2 (Beendigung des Hungers bis 2030) ist bereits jetzt eines der Ziele der Agenda 2030, das am wenigsten Umsetzung erfahren hat.¹⁰ Aus diesem Grund hat der UN-Generalsekretär für November 2021 zu einem UN-Food Systems Summit eingeladen, um mehr Ideen und Unterstützung für die Umsetzung des SDG 2 zu generieren.¹¹

Die Auswirkungen dieser Entwicklungen erfordern ein weltweites und auch ein nationales Nachdenken über Anpassungsmöglichkeiten und Grenzen der Anpassung an den Klimawandel und an die möglichen Konsequenzen.

Hunger findet nach wie vor statt, obwohl in der Gesamtrechnung ausreichend Lebensmittel hergestellt werden. Die Faktoren, die erklären, warum Hunger in bestimmten Ländern so persistent ist, sind vielfältig: Dazu gehört vor allem die Tatsache, dass Menschen hungern, die keinen stabilen und gesicherten Zugang zu produktiven Ressourcen, wie Land und Saatgut haben, oder wenn sie nicht als bäuerliche Familien leben, keine ausreichenden Einkommen aus Arbeit oder Handel erzielen können. Ein weiterer zentraler Faktor ist die enorme Vernachlässigung ländlicher Regionen in nationalen Politikprioritäten vieler Länder des Globalen Südens. Beim Gipfeltreffen der Afrikanischen Union 2003 in Maputo nahmen sich die Regierungschefs vor, den Anteil des Staatshaushalts für ländliche Regionen und Agrarentwicklung auf zehn Prozent zu steigern. Weniger als ein Drittel haben dieses Ziel knapp 20 Jahre später erreicht. Analysen zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung weisen seit Langem auf die Diskre-

⁹ Die Trends lassen sich hier nicht im Detail darstellen, dazu sei verwiesen auf: FAO (2016): State of Food and Agriculture - Climate change; abrufbar unter <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/a-i6030e.pdf> und IPCC (2019): Climate Change and Land - An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems; abrufbar unter <https://www.ipcc.ch/srccl/>.

¹⁰ Siehe <https://dashboards.sdgindex.org/map/goals/SDG2>.

¹¹ Siehe <https://www.un.org/en/food-systems-summit>. Vgl auch: UN-Sonderberichterstatterin zum Recht auf Nahrung (2019), UN Dok /A/74/164.

panz hin, dass fast 75 Prozent der Hungernden und Unterernährten in ländlichen Regionen leben, in denen Landwirtschaft stattfindet.¹² Ca. zwei Milliarden Menschen leben in Bauernfamilien, deren Einkommen überwiegend aus der Landwirtschaft kommt. Diese Gruppe umfasst ca. 70 Prozent der Bevölkerung, die weltweit in Armut lebt, und ca. 80 Prozent der Hungernden.¹³ Hinzu kommen Pastoralisten und Fischer, die ebenfalls von der Vernachlässigung ländlicher Regionen betroffen sind. Die Auswirkungen des Klimawandels sind und werden besonders gravierend gerade in den Regionen sein, in denen viele Menschen von der Landwirtschaft leben.¹⁴

Nicht nur die physische Infrastruktur ländlicher Räume ist vielfach schlecht, sondern Institutionen fehlen oder arbeiten dysfunktional, die für die Umsetzung aller Menschenrechte wichtig sind: Dazu gehören Katasterämter, Agrarbanken, Lager, Agrarforschung und Marktinformationen. Auch Institutionen der Gesundheitsversorgung, Schulen etc. sind in einem viel schlechteren Zustand als im Durchschnitt des Landes.

Die schlechte Qualität staatlichen Handelns und die geringe Verlässlichkeit staatlicher Dienstleistungen haben damit menschenrechtliche Konsequenzen und treffen oft Bevölkerungsgruppen wie Minderheiten und Indigene, die häufig Mehrfachdiskriminierung ausgesetzt sind.

Neben vielen technischen Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel muss es damit zu einem Maßnahmenpaket für SDG2 gehören, die Governance in und für ländliche Regionen erheblich zu verbessern.

3. Welche Effekte des Klimawandels werden menschenrechtlich besonders relevante Auswirkungen haben? Wie können sowohl die Anpassung an den Klimawandel als auch die Instrumente des Klimaschutzregimes möglichst menschenrechtssensibel gestaltet werden und welche staatlichen Verpflichtungen ergeben sich aus den Menschenrechtsverträgen? (SPD)

Der Klimawandel verändert die Umwelt gewaltig. Das hat und wird menschenrechtliche Auswirkungen haben: Starkregen, Stürme, Eisschmelze, Hitzewellen oder Dürren bedrohen vielerorts die Umsetzung von Menschenrechten, vor allem die Rechte auf Nahrung, Wasser, Wohnen, Arbeit, Gesundheit, Leben und Eigentum. Dabei ist der Grad der Auswirkungen zunächst vor allem auch geographisch bedingt und hängt dort, wo Anpassung an den Klimawandel noch möglich ist, insbesondere auch von vorhandenen Anpassungskapazitäten ab.

Die menschenrechtliche Sicht unterscheidet zwischen den direkten physischen Auswirkungen des Klimawandels auf Umweltmedien, wie z.B. auf die Verfügbarkeit von Wasser oder auf die Bodenqualität für den Nahrungsanbau, und der staatlichen Reak-

¹² Für aktuelle Zahlen siehe FAO (2019) State of Food Security and Nutrition“ Report; abrufbar unter <http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>. Zum Trendwechsel bei den Hungerzahlen siehe FAO (2019): The State of Food Security and Nutrition in the World; abrufbar unter <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition>. Vgl. auch Bals / Harmeling / Windfuhr (2008): Climate change, food security and the right to adequate food; abrufbar unter <https://germanwatch.org/fr/node/3838>.

¹³ Siehe Goley (2016): Legal Analyses on the rights of peasants and other people working in rural areas; abrufbar unter https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPeasants/Session3/StatementsPresentations/Cristophe_Golay_GENEVA_ACADEMY.pdf.

¹⁴ Vergleichbar der Situation in ländlichen Regionen könnten hier Probleme städtischer Bereiche beschrieben werden, etwa mit Blick auf das Recht auf Wohnen, auf Umsiedlungen im Bereich von Überflutungsgebieten, mit Blick auf das Recht auf Wasser und der Versorgung mit Trinkwasser.

tion auf diese Auswirkungen. Staaten haben die Pflicht sicherzustellen, dass die Menschen, die im jeweiligen Einflussbereich und Territorium leben, ihre Menschenrechte realisieren können. Der Staat darf nicht dazu beitragen, dass Menschen den Zugang zu ihren Rechten verlieren, zum Beispiel den Zugang zu Wasser oder angemessener Wohnung, er muss sie vor den negativen Auswirkungen der Handlung Dritter schützen und er muss das in seiner Macht stehende tun, um die Menschenrechte so ambitioniert wie möglich umzusetzen.¹⁵

Die Auswirkungen des Klimawandels auf einzelne Menschen hängt somit auch davon ab, wie staatliche Maßnahmen Menschen vor diesen Auswirkungen schützen bzw. sie dabei unterstützen, mit ihnen umzugehen. Damit ist die Qualität staatlicher Governance ein wesentlicher Faktor dafür, wie schnell der Klimawandel voranschreitet und wie mit seinen Auswirkungen umgegangen wird.¹⁶

In vielen Ländern werden die Effekte des Klimawandels nicht alle Menschen gleichermaßen betreffen, sondern vor allem diejenigen Bevölkerungsgruppen, die ohnehin benachteiligt sind, deren Gesundheit bedroht ist, oder die nur wenig Möglichkeiten haben, sich an neue Rahmenbedingungen anzupassen. Dazu zählen Menschen in ländlichen oder küstennahen Regionen, deren Einkommen von der Nutzung natürlicher Ressourcen abhängt. Dazu zählen auch Ältere, die ein höheres Risiko haben aufgrund von Hitze zu erkranken und zu sterben. Im Jahr 2018 gab es in Deutschland zum Beispiel rund 20.200 Todesfälle bei über 65-Jährigen im Zusammenhang mit Hitze.¹⁷

Welche Menschen und Gruppen wie von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen sind, ist damit für jedes Land / Region unterschiedlich und muss daher differenziert erhoben werden. Nur so werden bei Anpassungsmaßnahmen potentiell betroffene Gruppen nicht übersehen und es wird sichergestellt, dass die für sie vorgesehenen Unterstützungen nicht grob unzureichend sind.

Mit seinem Beschluss vom 24. März 2021¹⁸ hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Auswirkungen des Klimawandels auch auf junge und zukünftige Generationen in den Vordergrund gerückt. Das Gericht sieht die Grundrechte einer gesamten jüngeren Generation gefährdet, weil der deutsche Gesetzgeber bisher keine konkreten Regeln für den Klimaschutz ab dem Jahr 2030 aufgestellt hat. Mangelnde staatliche Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels haben auch die Klage von sechs portugiesischen Kindern und Jugendlichen gegen 33 europäische Staaten vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)¹⁹ sowie die Beschwerde

¹⁵ Der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte erfordert von den Vertragsparteien entsprechend, dass sie das Maximum der verfügbaren Ressourcen für dieses Ziel einsetzen, eine sehr gute Bestimmung in der einerseits ein hohes Ambitionsniveau formuliert wird (der Einsatz des Maximums muss nachgewiesen werden) aber gleichzeitig die Möglichkeiten in Rechnung gestellt werden.

¹⁶ Die Relevanz staatlicher Governance illustriert der Leitgedanke des vierten Sachstandsberichts des Weltklimarates (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPPC) (2007): „Confronting Climate Change: Avoiding the Unmanageable and Managing the Unavoidable“; abrufbar unter http://www.globalproblems-globalsolutions-files.org/unf_website/PDF/climate%20_change_avoid_unmanagable_manage_unavoidable.pdf.

¹⁷ Nur in den zwei bevölkerungsreichsten Ländern der Welt lagen die Zahlen noch höher: China mit 62.000 und Indien mit 31.000 Hitzetoten: The Lancet (2020): Countdown on health and climate change: responding to converging crises; abrufbar unter [https://www.thelancet.com/article/S0140-6736\(20\)32290-X/fulltext](https://www.thelancet.com/article/S0140-6736(20)32290-X/fulltext).

¹⁸ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18.

¹⁹ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2020): Communiqué *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres États* (auf Französisch). Eine inoffizielle englische Übersetzung abrufbar unter https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2020/11/DUARTE-AGOSTINHO-and-others-vs-PORTUGAL-and-32-others-unofficial-translation-fr.en_.pdf.

(2019) von Kindern und Jugendlichen aus mehreren Ländern, darunter aus Deutschland, beim UN-Kinderrechteausschuss zum Gegenstand.²⁰

Staatliche Verpflichtungen

Staaten haben menschenrechtlich die Pflicht, die auf ihrem Territorium lebenden Menschen bestmöglich vor den Konsequenzen des Klimawandels zu schützen und ihre Treibhausgas-Emissionen ambitioniert zu senken. Die international vereinbarten Klimaziele und die Zusagen der einzelnen Staaten dienen hier der Orientierung für staatliches Handeln. Um das im Pariser Übereinkommen anvisierte Klimaziel von 1,5°C einzuhalten und so die negativen Auswirkungen des Klimawandels zu begrenzen, müssen alle Staaten ihre bislang zugesagten nationalen Klimaziele in den kommenden Jahren verschärfen und so engagiert wie möglich bei der Ausgestaltung und Umsetzung von Klimaminderungsmaßnahmen voranschreiten.

Menschenrechtssensible Gestaltung

Staaten sind auch verpflichtet, die aktuellen und kommenden Auswirkungen des Klimawandels so zu bearbeiten, dass besonders betroffene Gruppen nicht in ihren Menschenrechten verletzt werden und mit den Konsequenzen so umgehen können, dass ihre Menschenwürde geachtet wird. Dies umfasst beispielsweise Anpassungsmaßnahmen zur Vorbeugung gegen Katastrophen, Planungen zum Umgang mit veränderten Wasserressourcen, alternative Wohnungsmöglichkeiten bzw. Chancen aus der Landwirtschaft ein Einkommen zu erzielen, gerade für Menschen, die umgesiedelt werden müssen.

Die Qualität von Klimaanpassung bestimmt wesentlich, ob und in welchem Ausmaß die Auswirkungen des Klimawandels Menschenrechte beeinträchtigen oder verletzen. In seinem „Safe Climate“-Bericht (2019) hat der UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte und Umwelt die menschenrechtlichen Staatenpflichten für den Bereich Klima konkretisiert.²¹ Diese gelten als Richtschnur für eine menschenrechtsbasierte Ausgestaltung von Klimaanpassungsmaßnahmen. Sie umfassen Prinzipien wie Beteiligung, Transparenz und Nichtdiskriminierung. Diese geben vor, Betroffene adäquat zu informieren und sie bei der Entwicklung und der Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen zu beteiligen. Staaten müssen für alle Betroffenen den Zugang zu Abhilfe und wirksamen Rechtsbehelfen sicherstellen, sollten Maßnahmen ihre Rechte beeinträchtigen oder verletzen. Auch menschenrechtliche Risiko- und Folgeabschätzung von Anpassungsmaßnahmen helfen dabei, mögliche negative menschenrechtliche Auswirkungen frühzeitig zu identifizieren.

Denn nicht nur der Klimawandel, sondern auch Anpassungsmaßnahmen können selbst Menschenrechte verletzen. Beispiele sind der verstärkte Anbau von Biokraftstoffen, der in manchen Ländern die Ernährungssicherheit gefährden kann, sowie die Produktion erneuerbarer Energien, wenn der Bau von Wasserkraft-Staudämmen oder die großflächige Schaffung von Windparks Umsiedlungen nach sich ziehen.

²⁰ UN-Kinderrechteausschuss: Übersicht anhängiger Beschwerden (auf Englisch), 10; abrufbar unter <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/TablePendingCases.pdf>.

²¹ UN-Sonderberichterstatter zu Menschenrechten und Umwelt (2018), UN Dok A/74/161, Abs. 64.

Instrumente des Klimaschutzregimes

Das Pariser Übereinkommen sieht vor, dass Staaten die Menschenrechte bei Maßnahmen gegen den Klimawandel schützen, berücksichtigen und fördern müssen. Nach Artikel 7 des Übereinkommens sollen Staaten Klimaanpassungsmaßnahmen geschlechtergerecht, partizipativ und transparent gestalten und dabei benachteiligte und gefährdete Gruppen besonders berücksichtigen: Dazu gehören häufig indigene Völker, Frauen, Migrant_innen, Kleinbäuer_innen, Kinder, Jugendliche und Menschen mit Behinderungen. Auch die 2019 verabschiedeten Umsetzungsrichtlinien für die Operationalisierung des Pariser Übereinkommens enthalten Bezüge zu menschenrechtlichen Prinzipien und Standards, die für eine menschenrechtsbasierte Klimapolitik entscheidend sind, wie der Zugang zu Information, Beteiligung, Transparenz und Rechenschaftslegung sowie (menschenrechtliche) Risiko- und Folgeabschätzungen.²²

Die Pariser Umsetzungsrichtlinien können einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass Staaten nur solche Maßnahmen gegen den Klimawandel ergreifen, die menschenrechtlichen Verpflichtungen gerecht werden. Wenn Länder Informationen darüber liefern, wie sie die in den Richtlinien verankerten menschenrechtlichen Prinzipien und Standards in ihrer Klimapolitik umsetzen, könnte ein positiver Kreislauf in Bewegung gesetzt und staatliche Rechenschaftslegung im Klimaschutzregime gestärkt werden. Die Bereitstellung solcher Informationen im Rahmen der Berichtsformate unter dem Pariser Übereinkommen würde es den Vertragsstaaten ermöglichen, über ihre Erfahrungen in Bezug auf menschenrechtsbasierte und partizipative Klimapolitik zu reflektieren, so dass andere von den gewonnenen Erfahrungen profitieren können.

Deutschland kann hier mit gutem Beispiel vorangehen, indem es im Rahmen der Berichtsformate unter dem Pariser Übereinkommen selbst menschenrechtsbasiert berichtet. Im Rahmen seiner Entwicklungspolitik kann Deutschland seine Partnerländer unterstützen, ihre Klimapolitik an menschenrechtlichen Prinzipien und Standards auszurichten und Kapazitäten für eine umfängliche Berichterstattung entlang der Pariser Umsetzungsrichtlinien aufzubauen. Denn: Je mehr Staaten menschenrechtliche Fragen in ihrer Berichterstattung aufgreifen, desto besser können die Berichtsformate unter dem Übereinkommen weiterentwickelt werden.

Die Umsetzungsrichtlinien für Artikel 6 des Pariser Übereinkommens werden ein wichtiger Verhandlungsgegenstand auf der Klimakonferenz (COP26) in Glasgow sein (November 2021). Artikel 6 sieht Mechanismen²³ vor, die es Staaten und privaten Akteur_innen ermöglichen, bei Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen zusammenzuarbeiten. Deutschland sollte sich bei den Verhandlungen für eine menschenrechtsbasierte Ausgestaltung dieser Mechanismen einsetzen. Bisherige Entwürfe für die Regelungen der Mechanismen beinhalten bereits wichtige menschenrechtsrelevante Aspekte, wie die Konsultation lokaler Gemeinschaften, beispielsweise beim Bau von Stauseen, Wind- oder Solarparks, und die Einrichtung von Beschwerdeverfahren. Die zu entwickelnden Standards und Abhilferegelungen für die Mechanismen sollten sich zudem orientieren an den entsprechenden Bestimmungen des unter dem Kyoto-Protokoll ins Leben gerufenen Anpassungsfonds (Adaptation Fund) und denen des Green

²² Eine ausführliche Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte zu den Pariser Umsetzungsrichtlinien ist abrufbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Position_Menschenrechtsbasierte_Klimapolitik.pdf.

²³ Dazu gehört nach bisherigem Verhandlungsstand der Mechanismus für nachhaltige Entwicklung (sustainable development mechanism), der den Handel mit Emissionszertifikaten gestattet. Ein weiterer Mechanismus erlaubt Staaten, zu zweit oder in einer Gruppe Klimaschutzmaßnahmen durchzuführen und die Minderungsergebnisse (mitigation outcomes) absprachegemäß auf ihre jeweils eigenen Klimaziele anzurechnen.

Climate Fund, die derzeit erarbeitet werden. Sie sollten auch in Einklang mit den Standards aus den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sein, insbesondere mit Leitprinzip 31 zu außergerichtlichen Abhilfemechanismen.

4. In welchem Zusammenhang stehen Wassermangel und Klimawandel? Bitte erläutern Sie anhand von Beispielen hierzulande, international und grenzüberschreitend, inwiefern das Menschenrecht auf Zugang zu Wasser verletzt wird und welche politischen Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene diesen Verletzungen wirksam entgegenwirken können. (DIE LINKE.)

Der Klimawandel wird gravierende Veränderungen im Wasserhaushalt der meisten Länder mit sich bringen. Extreme Wetterereignisse nehmen zu, wie Starkregen oder Dürreereignisse. Die Verknappung der Wasserressourcen kann zu erheblichen Engpässen in der Versorgung führen, wie 2019, als die indische Millionenstadt Chennai wegen leerer Reservoirs über Wochen fast ohne Trinkwasser war. Dem World Resource Institute in Bangalore zufolge könnten künftig 21 indische Millionenstädte von vergleichbaren Wasserengpässen betroffen sein.²⁴

Die Veränderungen der Niederschläge und des Wasserhaushalts sowie die Temperaturentwicklung werden sich zusätzlich enorm auf die Landwirtschaft auswirken, auf das Einkommen, die Gesundheit und die Lebenserwartung der mehr als 500 Millionen Kleinbauernfamilien, die rund ein Drittel der Weltbevölkerung ausmachen (s.o. Frage 2). Bei guten Wassermanagementsystemen und durchdachten Nutzungs- und Verteilungskonzepten könnten sich die kommenden Wasserengpässe weniger gravierend auswirken.

Das Recht auf Wasser ist ein Menschenrecht, die Wasserressourcen sind allerdings begrenzt. Der größte Wasserverbraucher weltweit ist die Landwirtschaft mit ihrer Funktion, das Recht auf angemessene Nahrung zu sichern. Gleichzeitig nehmen die Wasserressourcen für den menschlichen Konsum ab, und immer mehr Länder sind mit Wasserknappheit konfrontiert. Konflikte im Zusammenhang mit Wasser werden zu einem ernstesten Thema. Lokale Behörden und Regierungen müssen Mechanismen und Kriterien entwickeln, mit denen sie entscheiden können, welche Ansprüche auf Wasser Vorrang haben; sie müssen in die Lage kommen, Streitigkeiten über den Zugang zu und die Verfügbarkeit von Wasser zu schlichten, bevor Konflikte eskalieren. Dafür sind menschenrechtsbasierte Kriterien gut geeignet: Mit ihnen können Prioritäten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene festgelegt werden.²⁵

Die Prioritäten für Staaten sind die Folgenden:

- den Umgang mit möglichen Nutzungskonkurrenzen zwischen dem Recht auf angemessene Nahrung und dem Recht auf Wasser;
- die Sicherstellung der Versorgung mit sauberem Trinkwasser auch im Katastrophenfall zur Verhinderung von Hunger und Krankheiten;

²⁴ Vgl. auch entsprechende Daten für andere Länder auf der hervorragenden Website des World Resource Institute zu Ländern unter Wasserstress, abrufbar unter <https://www.wri.org/data/water-stress-country>.

²⁵ Im Detail siehe: Windfuhr (2013): Water for Food: a Human Rights Obligation. How States can Manage Conflicts Between the Human Right to Water and the Human Right to Adequate Food, Analyse Deutsche Institut für Menschenrechte; abrufbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/_migrated/tx_commerce/Study_Water_for_Food_a_Human_Rights_Obligation.pdf.

- Sicherstellung einer nachhaltigen Wasserversorgung für die Landwirtschaft soweit möglich auf der Grundlage eines integrierten Wasserressourcen-Management-Systems und Raumplanung;
- Entwicklung einer nationalen Strategie für die Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung und des Rechts auf Wasser mit einem angemessenen Fokus auf die am schutzbedürftigsten Gruppen, auf der Basis von Good Governance und partizipativen und transparenten Verfahren;
- die Kontrolle der unter ihrer Jurisdiktion registrierten privaten Akteur_innen und Unterstützung von anderen Staaten bei der Umsetzung essentieller Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Recht auf Wasser und/oder das Recht auf angemessene Nahrung.

5. Inwiefern zwingt der Klimawandel Menschen, ihre Heimat zu verlassen? Was wären geeignete politische Maßnahmen, um die Rechte und die Situation von „Klimaflüchtlingen“ zu schützen und zu verbessern? Was kann die Bundesregierung dazu beitragen? (DIE LINKE.)

Umweltveränderungen können dazu beitragen, dass Menschen dort, wo sie geboren wurden, nicht länger leben können und diese Orte verlassen. Der Klimawandel trägt stetig zu diesen Veränderungen bei, mit extremen Wetterereignisse genauso wie mit den weniger wahrnehmbaren Prozessen wie dem Temperatur- und Meeresspiegelanstieg oder der Wüstenbildung.

Betroffen sind dabei inzwischen fast alle Regionen weltweit, auch die gemäßigteren Breiten. Dennoch sind es oft die ärmsten und verwundbarsten Regionen in Ländern, denen oft die Möglichkeiten und Mittel fehlen, sich vor den Gefahren angemessen zu schützen oder sich an deren Auswirkungen anzupassen.

Der Klimawandel führt damit im zunehmenden Maß zu grenzüberschreitender, aber insbesondere zu Binnenmigration.²⁶ Die Weltbank rechnet im Jahr 2050 mit bis zu 143 Millionen Binnenmigrant_innen.²⁷ Dabei gilt: Die Zusammenhänge zwischen Klimawandel und menschlicher Mobilität sind komplex; Flucht- oder Migrationsursachen oft multikausal. Zum Beispiel wirken sich Klima- und Umweltänderungen oft indirekt auf die soziale oder wirtschaftliche Situation aus, oder fachen Fragilität und Gewaltkonflikte (häufig um den Zugang zu knappen Ressourcen wie Wasser oder Land) an – aus welchem Grund genau dann eine Person ihre Geburtsregion verlässt, ist in einer solchen Situation kaum zu sagen.²⁸

Der Begriff „Klimaflüchtling“ lässt sich damit vor allem auf diejenigen Personen anwenden, die aufgrund von Umweltkatastrophen ihr Wohnumfeld verlassen müssen. In sehr vielen anderen Situationen tragen der Klimawandel und andere Umweltprozesse

²⁶ BVerfG, Beschluss v. 24.03.2021, Az. 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 28 (BVerfG); UNHCR (2017), Klimawandel und Bevölkerungsbewegungen durch Naturkatastrophen, 2; abrufbar unter https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/07/UNHCR_klimawandel-papier_v04.pdf.

²⁷ Weltbank (2018), Groundswell: preparing for Internal Climate Migration, 110.

²⁸ Langsame Veränderungen („slow onset events“) müssen nicht sofort und auch nicht zwangsläufig zu Wanderungen oder Umsiedlungen führen. Wandern werden immer nur diejenigen, die sich dies vorstellen können. Daneben muss eine Person oder eine Familie auch die Ressourcen, Fähigkeiten und Kräfte haben, eine Wanderung zu beginnen. Diejenigen Menschen, die im Grunde keine Bereitschaft haben oder denen die Ressourcen fehlen, aufzubrechen, sind oft an ihren Wohnorten gefangen („trapped“). Ionesco et. al (2017): The Atlas of Environmental Migration, 34 f., 25.

– vor allem durch die langfristigen ökologischen Effekte – zu umweltinduzierter Migration bei; entsprechend passt darauf der Begriff Umweltmigration besser als der Begriff “Klimaflucht”.

Die Genfer Flüchtlingskonvention definiert die Fluchtgründe, die eine Schutzpflicht des Staates gegenüber Flüchtlingen begründet. Neben Kriegs- und Bürgerkriegsgeflüchteten geht es bei der Genfer Flüchtlingskonvention um den Schutz vor politischer, religiöser oder anders motivierter Verfolgung. Die Konvention regelt ebenfalls, wer zurückgewiesen werden kann. Die Stärke der Konvention ist somit die völkerrechtlich abgesicherte Anerkennung von Fluchtgründen. Dieser Hintergrund prägt die Bedeutung des Flüchtlingsbegriff. Diesen auf andere Tatbestände, wie Umweltveränderungen, auszuweiten birgt das Risiko, dass durch eine solche Ausdehnung der anerkannten Fluchtgründe die Akzeptanz und Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention potenziell leichter in Frage gestellt werden. Eine trennscharfe Differenzierung zwischen Flucht und Migration ist zweifellos für Asylrechtsfragen angesichts der begrenzten Aufnahmebereitschaft in Zielländern unerlässlich. Sie hilft, das Menschenrecht auf Asyl für politisch Verfolgte zu verteidigen, zu gewähren und abzusichern.

In der Praxis erweist sich die scharfe Trennung in “erzwungene Flucht” und “freiwillige Migration” allerdings immer weniger hilfreich. Bei katastrophalen Klimaeffekten müssen Menschen gezwungenermaßen wegziehen, oft allerdings nicht grenzüberschreitend.

Insgesamt gilt: Menschen, die aufgrund von Klima- bzw. Umweltveränderungen auf Wanderung gehen, werden bislang nicht von den Kriterien der völkerrechtlichen Flüchtlingsdefinition erfasst und fallen diesbezüglich in eine völkerrechtliche Schutzlücke. Wie diese am besten zu schließen ist, ohne das völkerrechtliche *acquis* der Genfer Konvention zu gefährden, muss sorgfältig geprüft werden.

Deutschland, wie die gesamte Staatengemeinschaft, haben menschenrechtliche Pflichten im Kontext von Klimawandel und Flucht / Migration, die einer vollständigen Umsetzung harren.²⁹ Auch das Exekutivkomitee des Internationalen Warschau Mechanismus hat die Beachtung der menschenrechtlichen Staatenpflichten bei Maßnahmen im Bereich der klimawandelbedingten Vertreibung hervorgehoben.³⁰ Diese umfassen die Minderung des Risikos der (Zwangs-)Migration, zum einen durch die Reduzierung der Treibhausgas-Emissionen im Einklang mit dem 1,5°C/2°C Ziel des Pariser Übereinkommens, zum anderen Anpassungsmaßnahmen im Herkunftsstaat, um die klimawandelbedingten Beeinträchtigungen der Menschenrechte abzumildern. Während letztere der betroffene Staat selbst ergreifen muss, sind die Staaten des Globalen Nordens menschen- und klimarechtlich verpflichtet, diese im Rahmen der Klimafinanzierung zu unterstützen.³¹ Die Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen muss ins-

²⁹ UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, Key messages on human rights, climate change and migration; abrufbar unter www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/materials/KMMigration.pdf.

³⁰ UNFCCC (2018), FCCC/CP/2018/10/Add.1, Decision 10/CP.24, annex Abs. 1 lit. (g)(i).

³¹ UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, Committee on the Rights of the Child, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2019): Joint Statement: Human Rights and Climate Change, UN Dok HRI/2019/1 (Joint Statement), Abs. 17.

besondere auch den Bevölkerungsteilen zugutekommen, die zwar Klimarisiken ausgesetzt sind, aber aus gesundheitlichen oder wirtschaftlichen Gründen nicht migrieren können (trapped populations).

Von menschenrechtlicher Bedeutung ist zudem die Situation der Menschen, die sich auf eine Wanderung machen. Die Rechte von „people on the move“ müssen von den jeweiligen Regierungen der Herkunfts-, Transit- und Zielländer geachtet und geschützt werden. Da die überwiegende Anzahl von Flüchtlingen und Menschen, die wandern, im eigenen Land bleibt, ist die Situation der Binnenvertriebenen für sehr viele Herkunftsländer von großer menschenrechtlicher Relevanz. Wenn sie legal oder illegal die Grenzen von anderen Ländern überschreiten, haben auch Transit- und Zielländer die Aufgabe, die Menschenrechte dieser Menschen zu achten und zu schützen. Es gibt aber (bisher) kein Recht auf einen Anspruch, in anderen Ländern leben zu können, jenseits der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention.

Die Staatengemeinschaft ist menschenrechtlich verpflichtet, die Aufnahme und Verteilung von Personen aus Herkunftsstaaten vorzubereiten, deren Staatsgebiet bis hin zur Existenz aufgrund des Klimawandels bedroht ist, wie z.B. von unter dem Meeresspiegel liegenden Inseln. Dies schließt die Entwicklung von Lösungen auch außerhalb der Genfer Flüchtlingskonvention ein.

Weiterhin ist es auch der irreguläre Status von Migrant_innen im Klimawandelkontext, die nicht dem Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention unterfallen, der diese besonders menschenrechtlichen Risiken während der Migration und im Zielstaat aussetzt. Die Staatengemeinschaft hat hier Lösungen im Rahmen des Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration erarbeitet, die aus menschenrechtlicher Sicht begrüßenswert sind, wie u.a. die Einführung eines „Klima-Pass“ (Visumerteilung) oder der Aufbau von Neuansiedlungsprogrammen in den Fällen, in denen eine Rückkehr oder Anpassungsmaßnahmen vor Ort nicht möglich sind.³² Deutschland als Aufenthaltsstaat muss unter Achtung des menschenrechtlich begründeten Grundsatzes des Non-Refoulement davon absehen, Personen in Länder auszuweisen, in denen das Recht auf Leben oder das Verbot von unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung infolge der Auswirkungen des Klimawandels nicht gewahrt sind.³³

³² UN-Generalversammlung (2019), UN Dok A/RES/73/195, Abs. 21 lit. h).

³³ Human Rights Committee (2020) UN Dok. CCPR/C/127/D/2728/2016, Abs. 9-11; VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 17.12.2020, Az. A 11 S 2042/20, Rn. 30.

Bedeutung des Prinzips der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortung für die Menschenrechtspolitik

6. Wie kann aus menschenrechtlicher Perspektive begründet werden, dass Staaten insbesondere des globalen Nordens mehr Verantwortung sowohl für bereits erfolgte als auch für aktuell ausgestoßene klimaschädliche Emissionen übernehmen müssen und wie sollte eine globale Verantwortung für Menschen, auf die sich die Klimakrise besonders auswirkt, beispielsweise indem sie ihre Heimat verlassen müssen, ausgestaltet sein? (SPD)

Staaten haben nicht nur eine Verantwortung den Menschen gegenüber, die auf ihrem Territorium leben, sondern auch für menschenrechtliche Auswirkungen in anderen Ländern. Die frühen Industrieländer haben historisch einen großen Anteil an den menschengemachten Treibhausgas-Emissionen. Auch wenn die Bedeutung der Emissionen der sich schnell entwickelnden neuen Industrieländer wie Südkorea oder China steigt und die Hälfte aller CO₂-Emissionen nach 1990 entstanden ist, ist es eine Tatsache, dass in den letzten drei Jahrzehnten gerade die Länder von den negativen Auswirkungen des Klimawandels betroffen sind, die selbst wenig zu seiner Verursachung beigetragen haben.

Die Diskussion um die ungleiche Verantwortlichkeit ist fester Bestandteil der Klimaverhandlungen, bei denen an verschiedenen Stellen sowohl über Ausgleichmaßnahmen für besonders betroffene Länder verhandelt wird, über die Förderung von Maßnahmen in diesen Ländern, bis hin zum Green Climate Fund, der u.a. Mittel für Anpassungsmaßnahmen in Ländern mit niedrigem Einkommen vorsieht. Aus menschenrechtlicher Sicht ist dabei entscheidend, dass gerade auch in Ländern mit niedrigem Einkommen bestimmte Bevölkerungsgruppen besonders bzw. überdurchschnittlich oft von den Folgen des Klimawandels betroffen sind. Länder mit niedrigem Einkommen müssen daher nicht nur unterstützt werden, mit den Folgen des Klimawandels umzugehen, sondern auch dabei, dies menschenrechtsbasiert zu tun und die verfügbaren eigenen und erhaltenen Mittel bevorzugt für die besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen einzusetzen.

Das Pariser Übereinkommen verpflichtet Staaten des Globalen Südens wie auch die Staaten des Globalen Nordens zu Klimaminderung und -anpassung, allerdings unter Berücksichtigung der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten.³⁴ Die Pflichten der Vertragsstaaten des Globalen Nordens unterliegen damit der Struktur des Klimaschutzregimes folgend auch menschenrechtlich höheren Anforderungen. Dies gilt schon bei der Festlegung der national festgelegten Beiträge (Nationally Determined Contributions, NDCs).³⁵ Das BVerfG hat festgestellt, dass Deutschland verfassungs- und grundrechtlich zu nationalen Beiträgen verpflichtet ist, die das Vertrauen der anderen Vertragsstaaten in die Umsetzung des Pariser

³⁴ Pariser Übereinkommen, Artikel 4 Abs. 3.

³⁵ Pariser Übereinkommen, Artikel 4 Abs. 3 & 4. Das hat das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte durch die Formulierung der Pflicht „ensure equity in climate action“ unter Bezugnahme auf das Recht auf Entwicklung menschenrechtlich bestätigt. UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (2021): Frequently Asked Questions on Human Rights and Climate Change, 33, abrufbar unter https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FSheet38_FAQ_HR_CC_EN.pdf.

Übereinkommens stärken.³⁶ Das BVerfG kommt zu dem Schluss, dass die Klimaziele Deutschlands nicht verfassungsgemäß sind. Dies würde erst recht gelten, wäre bei den Berechnungen, auf die sich das BVerfG in seiner Entscheidung stützt, auf einen angemessenen Lastenanteil „aus Gerechtigkeitsgründen“, und nicht allein auf die Bevölkerungsgröße abgestellt worden.³⁷

Die Staaten des Globalen Nordens sind verpflichtet, die Länder des Globalen Südens sowohl bei Reduzierung ihrer Treibhausgas-Emissionen wie auch bei dem Ergreifen von Anpassungsmaßnahmen durch Finanzierung oder Technologietransfer zu unterstützen.³⁸ Die Klimafinanzierung soll hälftig zwischen Minderung und Anpassung aufgeteilt werden.³⁹ Im Rahmen der Pariser Klimakonferenz (COP21, 2015) wurde verbindlich vereinbart, dass die Staaten des Globalen Nordens im Zeitraum von 2020 bis 2025 jährlich eine Summe von 100 Milliarden US Dollar bereitstellen.⁴⁰ Nach Schätzungen der OECD aus dem Jahr 2016 wird ein Betrag von rund 93 Milliarden US Dollar erreicht.⁴¹

Ein zentrales Thema der Klimakonferenz im November 2021 (COP26) wird die Klimafinanzierung nach 2025 sein, ausgehend („from a floor“) von der Summe von 100 Milliarden US Dollar gemäß der Entscheidung auf der COP21.⁴² Eine bestehende menschenrechtliche Verpflichtung zur Bereitstellung und Erhöhung von Mitteln für die Klimafinanzierung wurde wiederholt durch UN-Fachausschüsse und den UN-Sonderberichterstatler zu Menschenrechten und Umwelt bekräftigt⁴³ und näher konkretisiert: Diese Finanzmittel dürfen nicht zu Lasten der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit in anderen Bereichen gehen, sondern müssen „neu und zusätzlich“ gewährt werden.⁴⁴ Aus Gerechtigkeitsgründen müssen die Mittel in Form von Zuschüssen und nicht von Krediten bereitgestellt werden.⁴⁵ Aus menschenrechtlicher Sicht ist auch der Zugang zu Klimafinanzierung für die direkt Betroffenen auf lokaler Ebene sicherzustellen. Eine künftige, menschenrechtlich ambitionierte Klimafinanzierung sollte die Erhöhung der Finanzierungssumme, insbesondere der Zuschüsse, sowie einen höheren Finanzierungsanteil für Anpassungsmaßnahmen vorsehen.

Deutschland ist einer der größten Geber von Klimafinanzierung und engagiert sich auf internationaler Ebene für die Umsetzung der Finanzierungspflichten durch andere Staaten des Globalen Nordens. Beim 12. Petersberger Klimadialog am 6. Mai 2021 hat die Bundeskanzlerin den derzeitigen Beitrag Deutschlands mit 4,3 Milliarden Euro aus öffentlichen Mitteln und 3,3 Milliarden Euro aus weiteren öffentlichen und privaten

³⁶ BVerfG, Rn. 149, 203.

³⁷ BVerfG, Rn. 225.

³⁸ Pariser Übereinkommen, Artikel 9 Abs. 1.

³⁹ Pariser Übereinkommen, Artikel 9 Abs. 4.

⁴⁰ UNFCCC (2015), FCCC/CP/2015/10/Add.1, Abs. 53.

⁴¹ OECD (2016): 2020 projections of climate finance towards the USD 100 billion goal: Technical Note, 5; abrufbar unter <http://www.oecd.org/env/cc/oecd-climate-finance-projection.htm>. Aufgrund der zweijährigen Berichtszeiträume liegen noch keine Zahlen vor (vgl. Decision 2/CP.17 Rn. 121(f)). Im aktuellen Bericht wird für 2018 eine Summe von 78,9 Milliarden US Dollar angegeben, siehe OECD (2020): Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-18, 6; abrufbar unter <http://www.oecd.org/environment/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-18-f0773d55-en.htm>.

⁴² UNFCCC (2015), FCCC/CP/2015/10/Add.1, Decision 1/CP.21, Abs. 53.

⁴³ UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, Committee on the Rights of the Child, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2019): UN Dok HRI/2019/1, Rn. 17. UN-Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2019), UN Dok E/C.12/MUS/CO/5, Abs. 10; UN-Sonderberichterstatler zu Umwelt (2018), UN Dok A / 74/161, Abs. 87; siehe auch BVerfG, Rn. 179.

⁴⁴ UN-Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2019), UN Dok E/C.12/DNK/CO/6, Abs. 15.

⁴⁵ UN-Sonderberichterstatler zu Umwelt (2018), UN Dok A/74/161, Abs. 68.

Quellen einschließlich Entwicklungs- und Förderkrediten im Jahr 2019 beziffert.⁴⁶ Der Großteil der Mittel wird dabei für die Finanzierung von Emissionsminderungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt.⁴⁷ Während 2017 der Anteil der bilateralen Mittel für Anpassungsmaßnahmen nach Angaben der Bundesregierung noch 38 Prozent betrug, wuchs dieser 2018 auf 46 Prozent an.⁴⁸

Die Staaten des Globalen Nordens tragen eine erhöhte, auch menschenrechtlich begründete Pflicht im Bereich der klimawandelbedingten Verluste und Schäden („loss and damage“), die sich trotz Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen nicht vermeiden lassen und insbesondere die Länder des Globalen Südens betreffen.⁴⁹ Das Bekenntnis der Pariser Vertragsstaaten auf der COP25, dass eine Finanzierung von loss and damage notwendig ist, ist ein erster Schritt. ⁵⁰ Bisher fehlt aber eine (rechts-)verbindliche Absicherung der Finanzierung,⁵¹ z.B. im Rahmen des Internationalen Warschau Mechanismus (WIM). Es gibt bereits gute Vorschläge wie Ausgleichszahlungen für klimabedingte Schäden und Verlusten zur fairen Lastenverteilung finanziert werden könnten. Dazu gehört die Einrichtung eines Fonds, in den neben den Industrieländern und Ländern mit vergleichbarer Verantwortung für den Klimawandel und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit mittelfristig auch Unternehmen der fossilen Energiewirtschaft einzahlen sollen.⁵² Insgesamt ist wichtig, dass die Instrumente im Bereich der klimawandelbedingten Verluste und Schäden menschenrechtsbasiert ausgestaltet sind, um zu gewährleisten, dass die Maßnahmen tatsächlich die Betroffenen erreichen und deren Menschenrechte wahren.

7. Inwieweit kann und sollte dem kulturellen Hintergrund und den unterschiedlichen ethischen Grundwerten (insbesondere in Bezug auf die Rolle von Frauen, Minderheiten und Kindern) verschiedener Vertragspartner, unter anderem in Anbetracht der historisch differenzierten Verantwortung, in globalen Bestrebungen zum Schutz vor klimatischen Veränderungen Rechnung getragen werden und wie sollte dieser auch aus kulturellrelativistischer Sicht bewertet werden? (FDP)

Wertorientierungen spielen, so zeigen empirische Studien, durchaus eine Rolle bei der Ausprägung von Haltungen zur Anpassung an den Klimawandel. Heimann / Mallick (2016)⁵³ zeigen den großen Einfluss von Wertorientierungen und Glaubenssystemen beispielsweise für küstennahe Regionen in Deutschland, Dänemark und Polen sowie für die Niederlande. Am Beispiel von küstennahen Bewohner_innen in Bangladesch zeigen sie, dass Haltungen zu Klimaanpassung stark von der jeweiligen sozioökologischen und politischen Situation abhängig sind. Anpassungsstrategien müssen

⁴⁶ Abrufbar unter <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-beim-12-petersberger-klimadialog-am-6-mai-2021-per-video--1911820>.

⁴⁷ Berichterstattung abrufbar unter <https://rod.eionet.europa.eu/countrydeliveries?spatialId=15&actDetailsId=704>.

⁴⁸ Bundesregierung (2019): Germany's Fourth Biennial Report on Climate Change under the United Nations Framework Convention on Climate Change 2020, 67; abrufbar unter https://unfccc.int/sites/default/files/resource/191220_%204%20Biennial%20Report_englisch_final%20_sauber.pdf.

⁴⁹ UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, Committee on the Rights of the Child, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2019): UN Dok HRI/2019/1 Abs. 17.

⁵⁰ UNFCCC (2019): FCCC/PA/CMA/2019/6/Add.1, Decision 2/CMA.2, Abs. 32, 38.

⁵¹ UN-Sonderberichterstattung zu Umwelt (2018), UN Dok A / 74/161, Abs. 91.

⁵² Dupuy / Viñuales (2018): International Environmental Law, 2. Auflage, 398.

⁵³ Heimann / Mallick (2016): Understanding Climate Adaptation Cultures in Global Context: Proposal for an Explanatory Framework. Climate 2016, 4(4), 59; <https://doi.org/10.3390/cli4040059>.

daher kulturell angepasst werden - dies ist jedoch nicht primär eine menschenrechtliche Frage.

Menschenrechtlich relevant ist vielmehr die Frage, wie sich strukturelle Diskriminierung von Personengruppen, zum Beispiel von indigenen Völkern, Frauen, religiösen oder ethnischen Minderheiten, mit Auswirkungen des Klimawandels bzw. Anpassungsmaßnahmen verbindet. Vielen Menschenrechtsverletzungen liegen strukturelle Diskriminierungen zu Grunde, wie die Nichtabsicherung von Landrechten für Frauen, die fehlende Garantie für indigene Völker, Fischer oder Pastoralist_innen, angestammte Ressourcen zu nutzen; oft wird derartige strukturelle Diskriminierung "kulturalisiert". Wenn sich im Laufe des Klimawandels Nutzungskonkurrenzen verschärfen, kommen solche Gruppen in der Regel nicht in den Genuss von Anpassungsmaßnahmen, so wie sie auch vorher in Forst- und Agrarpolitik oder anderen Politikbereichen übersehen wurden.

Werden solche strukturellen Formen der Diskriminierung und des Ausschlusses nicht überwunden, können ergriffene Anpassungsmaßnahmen diese Gruppen ggfs. zusätzlich diskriminieren und ihre Situation verschlechtern. Gerade deshalb ist es so wichtig, bei der Gestaltung von Anpassungsmaßnahmen menschenrechtssensibel vorzunehmen und die jeweilige Situation der von den Auswirkungen des Klimawandels betroffenen Bevölkerungsgruppen besonders in den Blick zu nehmen.

Bedeutung des menschenrechtlichen Aspekts des Klimawandels in der multilateralen und der Entwicklungszusammenarbeit

8. Welche Rolle spielt der Schutz von Menschenrechten in klimapolitischen Ansätzen, Projekten und in der Entwicklungszusammenarbeit weltweit und welche Herausforderungen sehen Sie in Bezug auf mögliche Zielkonflikte zwischen Klimaschutz und Armutsbekämpfung (beispielsweise durch den Ausbau Erneuerbarer Energien) gerade in Schwellen- und Entwicklungsländern? (FDP)

Projekte der Entwicklungszusammenarbeit in der Klimapolitik sollten grundsätzlich menschenrechtsbasiert erarbeitet und umgesetzt werden. Menschenrechtliche Prinzipien wie Beteiligung, Transparenz und Nichtdiskriminierung geben vor, dass Betroffene von Maßnahmen adäquat informiert und bei der Entwicklung und der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen effektiv beteiligt werden. Betroffene müssen Zugang zu Abhilfe und wirksamen Rechtsbehelfen haben, sollten die Maßnahmen ihre Rechte beeinträchtigen oder verletzen (s.o., Frage 3). Menschenrechtliche Risiko- und Folgeabschätzung von Klimaschutzmaßnahmen helfen dabei, mögliche negative menschenrechtliche Auswirkungen frühzeitig zu identifizieren. Grundsätzlich sollten auch menschenrechtsbasierte Safeguards angewendet werden, wie sie zum Beispiel das IFC mit den IFC Performance Standards, die derzeit auch der Green Climate Fund nutzt, bis er eigene Standards entwickelt hat.

Die Beachtung menschenrechtlicher Prinzipien führt zu einer höheren Akzeptanz und „Ownership“ von Klimamaßnahmen und so zu einer besseren Wirksamkeit. So befähigen beispielsweise lokal umgesetzte Anpassungsmaßnahmen (locally-led adaptation) Betroffene, eine aktivere Rolle beim Aufbau von Klimaresilienz zu übernehmen, ohne dass sie die Last der Anpassung allein schultern müssen. Kontextspezifische Projekte machen Klimaanpassung effektiver und geben betroffenen Bevölkerungsgruppen mehr Handlungsspielraum. Auch die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erträge der Anpassungsmaßnahmen sind höher: Ein direkter Transfer von Geldern an lokale Akteur_innen bedeutet, dass diese die Infrastruktur, die ihren Bedürfnissen entspricht, zu geringeren Kosten und mit größerer Geschwindigkeit aufbauen können.⁵⁴

Zielkonflikte zwischen Klimaschutz und Armutsbekämpfung

Menschen in Armut sind unverhältnismäßig stark von Auswirkungen des Klimawandels betroffen. Sie leben tendenziell in Gebieten, die anfälliger für Auswirkungen des Klimawandels sind, und ihre Unterkunft ist oft wenig widerstandsfähig. Sie haben wenige oder gar keine Ressourcen, um die Auswirkungen des Klimawandels abzumildern. Ihre Lebensgrundlagen und Vermögenswerte sind stärker gefährdet und sie sind anfälliger für Naturkatastrophen, die häufig Krankheiten und aufgrund von Ernteausfällen auch Preissteigerungen bei Lebensmitteln mit sich bringen.⁵⁵ Nach Schätzungen der Weltbank könnten ohne sofortige Maßnahmen gegen den Klimawandel bis 2030 weitere 120 Millionen Menschen weltweit in extreme Armut fallen.⁵⁶

Klimaschutz und Armutsbekämpfung stehen also nicht im Widerspruch zueinander, sondern müssen Hand in Hand gehen. Eine im April 2021 erschienene Studie des Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) zeigt, dass eine ehrgeizige Klimapolitik dazu beitragen kann, extreme Armut in Ländern des Globalen Südens zu verringern. So ist unter anderem eine schrittweise Umverteilung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung und eine faire internationale Kostenteilung für Klimaschutz entscheidend. Solche Finanztransfers könnten die (Netto-)Anzahl der weltweit in Armut lebenden Menschen um rund 45 Millionen bis zum Jahr 2030 verringern.⁵⁷

Um Zielkonflikte zu vermeiden wie sie zum Beispiel im Gunaa Sicarú Windpark-Projekt in Oaxaca, Mexiko, aufgetreten sind,⁵⁸ müssen Klimaschutzmaßnahmen, wie der Ausbau Erneuerbarer Energien, menschenrechtsbasiert ausgestaltet und umgesetzt werden. Viele Zielkonflikte sind lösbar, wenn die Wirkungen auf besonders benachteiligte Gruppen im Blick sind: Dezentral nutzbare erneuerbare Energien können langfristig kostengünstiger sein als der Aufbau einer fossilen Kohle- oder Gaskraftwerksinfra-

⁵⁴ „Locally-led adaptation“ war ein zentrales Thema des ersten Globalen Klimaanpassungsgipfels (Climate Adaptation Summit, CAS) im Januar 2021; abrufbar unter <https://www.cas2021.com/climate-adaptation/locally-led-adaptation#:~:text=Locally%20led%20adaptation%20action%20involves%20shifting%20power%20to,more%20equitable%20results%20and%20more%20agency%20for%20communities>.

⁵⁵ UN-Sonderberichterstatte für extreme Armut (2019), UN Dok A/HRC/41/39, Abs. 11-13.

⁵⁶ Weltbank (2016): Shock waves - Managing the Impacts of Climate Change on Poverty, Climate Change and Development Series, 12; abrufbar unter <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22787>.

⁵⁷ Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (2021): Fair climate policy could help reduce extreme poverty; abrufbar unter <https://www.pik-potsdam.de/en/news/latest-news/fair-climate-policy-could-help-reduce-extreme-poverty>.

⁵⁸ Das Projekt wird vom französischen Energiekonzern Électricité de France (EDF) seit 2015 betrieben. Eine indigene Gemeinde vor Ort kritisiert, dass ihr Recht auf freie, vorherige und informierte Konsultation und Zustimmung verletzt wird, da sie bisher nicht effektiv in den Entscheidungsprozess bezüglich des Projekts einbezogen wurde. Einige Kritiker_innen des Projekts werden stigmatisiert, bedroht und sogar körperlich angegriffen. Mehr Informationen abrufbar unter: <https://www.ecchr.eu/en/case/wind-park-in-mexico-french-firm-disregards-indigenous-rights/>.

struktur. Sie sind möglicherweise weniger abhängig vom Vorhandensein einer funktionierenden Versorgungsinfrastruktur (bspw. Stromnetze), die zudem oft für ärmere Bevölkerungsgruppen nicht erschwinglich sind. Eine Versorgungsinfrastruktur muss in der Regel von Staaten auch für Regionen / Stadtteile mitgeplant werden, in denen kaum kaufkräftige Verbraucher / Kunden leben.

Ein weiteres Beispiel für Zielkonflikte: Der großflächige Ausbau von Palmölplantagen, teilweise initiiert durch die Erneuerbare-Energie Richtlinie der EU zur Förderung des Energieverbrauchs aus erneuerbaren Energien (u.a. Biokraftstoffe) innerhalb der EU, hat u.a. in Malaysia und Indonesien zu großflächigen Landnutzungsveränderungen geführt. Flächen wurden für die Palmölproduktion genutzt, entgegen der ursprünglichen Nutzung.

Beide Beispiele machen deutlich, dass es erheblich Zielkonflikte geben kann zwischen den geplanten klimapolitischen Zielen einzelner klimapolitischer Maßnahmen und den möglichen lokalen Konsequenzen insbesondere für Bevölkerungsgruppen, die in Armut leben. Dasselbe kann bei allen großflächigen Projekten zum Einsatz von erneuerbaren Ressourcen oder auch erneuerbaren Energien auftreten (Staudämme, Windparks etc.) geschehen und auch bei Kompensations- und Aufforstungsprogrammen.

Die Sensibilität für solche Zielkonflikte ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen, wie die Überprüfung von Projekten des Clean Development Mechanism immer wieder zeigt und auch die Entwicklung der Safeguards und eines Beschwerdemechanismus für den Green Climate Fund. Entgegensteuern kann man solchen Zielkonflikten damit nur, wenn klimapolitische Projekte menschenrechtsbasiert konzipiert und realisiert werden,

9. Welche Rolle spielt das Thema Klimakrise bislang im internationalen Menschenrechtsschutzsystem und welchen Beitrag kann die internationale Menschenrechtsarchitektur für einen ganzheitlicheren Klimaschutz bieten, insbesondere im Hinblick auf vulnerable Gruppen? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Das Thema Klimawandel ist im internationalen Menschenrechtsschutzsystem längst angekommen. In zahlreichen Resolutionen weist der UN-Menschenrechtsrat seit 2008⁵⁹ immer wieder auf die menschenrechtlichen Auswirkungen des Klimawandels hin. Er unterstreicht, dass ein menschenrechtlicher Ansatz im internationalen Klimaschutz und in der Klimaanpassung notwendig ist und hebt staatliche Schutzpflichten hervor. Im Allgemeinen Länderüberprüfungsverfahren (Universal Periodic Review (UPR)) des Rates haben Staaten zwischen 2008 bis 2020 über 100 Empfehlungen im Zusammenhang mit Klimaschutz und -anpassung abgegeben.⁶⁰

Auch die UN-Fachausschüsse interpretieren Klimaschutz und Klimaanpassung als staatliche Menschenrechtsverpflichtung. Dies zeigt sich deutlich in ihren Empfehlungen im Rahmen der Staatenberichtsverfahren. Bis März 2020 hat der UN-Frauenrechtsausschuss 57 Empfehlungen, der UN-Kinderrechtsausschuss 41 Empfehlungen

⁵⁹ Eine Übersicht aller Resolutionen des UN-Menschenrechtsrates zu Klimawandel und Menschenrechten abrufbar unter <https://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/Resolutions.aspx>.

⁶⁰ Deutsches Institut für Menschenrechte & CIEL (2020): Climate Change and Human Rights The Contributions of National Human Rights Institutions. A Handbook, 21, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/climate-change-and-human-rights#>.

und der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte 18 Empfehlungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel abgegeben. Die Empfehlungen decken dabei ein breites Spektrum von Politikbereichen ab, von der Beteiligung bestimmter Bevölkerungsgruppen an klimabezogenen Maßnahmen bis hin zur Reduktion von Exporten und des Verbrauchs fossiler Brennstoffe als Klimaschutzmaßnahme.⁶¹

Verschiedene UN-Sonderberichterstatter_innen, eingesetzt vom UN-Menschenrechtsrat, haben die menschenrechtlichen Staatenpflichten im Klimabereich konkretisiert und geben Staaten Empfehlungen, wie sie diesen Pflichten nachkommen können, insbesondere auch mit Blick auf besonders vom Klimawandel betroffene Bevölkerungsgruppen. Besonders prominent haben sich die UN-Sonderberichterstatter_innen zu Umwelt⁶², zum Recht auf Wasser und Sanitärversorgung⁶³, zum Recht auf Nahrung⁶⁴, zum Recht auf angemessenen Wohnraum⁶⁵, zu kulturellen Rechten⁶⁶, zu extremer Armut⁶⁷, zu den Rechten von Binnengeflüchteten⁶⁸ und den Rechten von Migrant_innen geäußert⁶⁹.

Das internationale Menschenrechtsschutzsystem verfügt damit über ausreichende Rechtsgrundlagen, um sich mit dem Klimawandel systematisch zu befassen; die UN-Gremien haben die staatlichen Menschenrechtsverpflichtungen dahingehend konkretisiert. Diese UN-Menschenrechtsgremien fördern auch die staatliche Rechenschaftslegung hinsichtlich nationaler Klimapolitiken, sie geben den Staaten praktische Empfehlungen wie sie ihren Verpflichtungen nachkommen können, sie fördern den Austausch von guten Praktiken und sie liefern länderspezifische Informationen zu nationalen Klimapolitiken- und -maßnahmen, zum Beispiel durch Ländermissionen von UN-Sonderberichterstatter_innen und den Staatenberichtsverfahren vor den UN-Fachausschüsse.

Die vorhandenen Berichtsformate im internationalen Menschenrechtsschutzsystem ermöglichen eine systematische Überprüfung der ergriffenen Klimamaßnahmen. Wünschenswert wäre eine klarere Arbeitsteilung der Mandate der verschiedenen Menschenrechts-Instrumenten, um Doppelberichterstattungen durch die Mitgliedsstaaten zu vermeiden. Die regelmäßige Berichterstattung an die UN-Menschenrechtsgremien sowie die Beteiligung von Zivilgesellschaft und Nationalen Menschenrechtsinstitutionen daran kann sicherstellen, dass Staaten über die Auswirkungen und die Angemessenheit der ergriffenen Klimaschutz und -anpassungsmaßnahmen Rechenschaft ablegen.

Nicht alle Staaten befürworten, dass sich das UN-Menschenrechtsschutzsystem zum Klimawandel äußert bzw. die Verbindung mit dem Menschenrechtsschutz deutlich macht – auch daher ist die explizite Anerkennung der menschenrechtlichen Relevanz

⁶¹ Center for International Environmental Law (CIEL) (2020): States' Human Rights Obligations in the Context of Climate Change, Update, 10 Grafik 4, https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2020/03/States-Human-Rights-Obligations-in-the-Context-of-Climate-Change_2020-Update.pdf.

⁶² UN-Sonderberichterstatter zu Umwelt (2018), UN Dok A/74/161.

⁶³ UN-Sonderberichterstatterin zum Recht auf Wasser (2010), UN Dok E/C.12/2002/11.

⁶⁴ UN-Sonderberichterstatterin zum Recht auf Nahrung (2015), UN Dok A/70/287.

⁶⁵ UN-Sonderberichterstatterin zum Recht auf angemessenen Wohnraum (2009), UN Dok A/64/255.

⁶⁶ UN-Sonderberichterstatterin zu kulturellen Rechten (2020), UN Dok A/75/298.

⁶⁷ UN-Sonderberichterstatter zu extremer Armut (2019), UN Dok A/HRC/41/39.

⁶⁸ UN-Sonderberichterstatter für die Rechte von Binnenflüchtlingen (2011), UN Dok A/66/285.

⁶⁹ UN-Sonderberichterstatter für die Rechte von Migrant_innen (2012), UN Dok A/67/299.

des Klimawandels und die Unterstützung des UN-Menschenrechtssystems durch Länder wie Deutschland und die Europäische Union notwendig.

Im Menschenrechtsschutzsystem sind auch durchaus weitere Klärungen notwendig, gerade auch mit Blick auf extraterritoriale Staatenpflichten im Zusammenhang mit der Verursachung des Klimawandels. Wie weit reichen in diesem Fall die menschenrechtlichen Verpflichtungen des „do no harm“-Ansatzes? Inwieweit sind sie auf die Bewertung einzelner Instrumente der Klimapolitik anwendbar? Das zeigen nicht zuletzt die Forderungen einiger Staaten, UN-Organisationen und der internationalen Zivilgesellschaft nach der Schaffung eines UN-Sondermandats zu Klimawandel durch den UN-Menschenrechtsrat sowie nach der internationalen Anerkennung eines Menschenrechts auf eine gesunde Umwelt.

10. Wie kann sichergestellt werden, dass in der multilateralen Zusammenarbeit mit nicht-demokratischen Staaten wie China, die für das Erreichen der Pariser Klimaziele unabdingbar sind, Menschenrechte gewährleistet und geachtet werden und wie können Klima- und Menschenrechtsschutz so miteinander verzahnt werden, dass ein gegenseitiges Auspielen beider Bereiche verhindert wird? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Die multilaterale Zusammenarbeit im Sinne einer „multilateral governance“ ist im Klimabereich unabdinglich. Der Klimawandel erfordert eine gemeinsame Antwort und ein gemeinsames Handeln der Staatengemeinschaft, sonst gibt es keine wirksame Antwort auf die Herausforderungen.

Der regelmäßige Austausch über Qualität und Zielgenauigkeit klimapolitischer Instrumente wird im Kontext der Klimaverhandlungen geführt werden. Zur Qualität von Maßnahmen gehören die menschenrechtlichen Wirkungen. Dafür gilt es, die Zustimmung aller Staaten zu bekommen. Dies eröffnet eine Möglichkeit, menschenrechtliche Wirkungen auch mit Staaten zu besprechen, die dies in der direkten Ansprache (z.B. zum Schutz von Minderheiten oder Frauenrechten etc.) normalerweise nicht zulassen, selbst wenn sie, wie China, seit vielen Jahren Vertragspartei von Kernmenschenrechtsverträgen wie dem UN-Sozialpakt oder der Kinderrechtskonvention sind.

Ein wichtiger Schritt könnte dabei die Berichterstattung über klimapolitische Instrumente sein (s.o. Frage 3). Wenn über Anpassungsmaßnahmen berichtet wird, sollte erforderlich sein, zu berichten, welche Personen / Gruppen im jeweiligen Land besonders betroffen sein werden und was die Staaten jeweils planen, diese Auswirkungen zu adressieren, Dies würde jeweils gerade im nationalen Kontext für Transparenz sorgen und, wenn repressionsfrei möglich, für eine öffentliche Diskussion über Auswirkungen sowie über Qualität und Zielgenauigkeit der ergriffenen staatlichen Maßnahmen. Der Austausch über die Auswirkungen des Klimawandels sollte es ermöglichen, auch mit Ländern wie China differenzierter über besonders betroffene Gruppen zu sprechen und dabei Schritt für Schritt menschenrechtliche Überlegungen aufzugreifen.

Gerade Länder wie China, die im großen Stil Mittel für die Anpassung an den Klimawandel einsetzen und für den Ausbau von Infrastruktur bereitstellen (Straßen, Eisenbahnen, Energieinfrastruktur), sowohl national als auch in ihrer internationalen Zusammenarbeit (von der Seidenstraße bis hin zu Investitionen in Afrika), könnten dabei

auch - quasi nebenbei – für die Bedeutung menschenrechtlicher Kriterien für die Beurteilung von Projekten (im Rahmen von Environmental and Social Action Plans) sensibilisiert werden.

Diese Aspekte sollten im Rahmen einer „multilateral climate governance“ weiter verfolgt werden und gerade nicht aus Vorsicht hinten angestellt werden. In diesem Kontext ist es zudem auch klimapolitisch unerlässlich, auf falsche klimapolitische Maßnahmen oder Entscheidungen hinzuweisen: Klimapolitische Instrumente, die in der Gesamtbilanz für die Erreichung klimapolitischer Ziele negativ sind, müssen ebenso thematisiert werden, wie solche, die gravierende menschenrechtliche Auswirkungen haben.

Der Austausch über das Ringen, die Auswahl und die Bewertung der Qualität von klimapolitischen Instrumenten ist dabei wichtig, dieser sollte im Klimaschutzregime gelingen. Alle Staaten - auch China - sollten dabei auch zum Technologietransfer im Rahmen ihrer eigenen internationalen Zusammenarbeit ermutigt werden, wie dies im Rahmen der Entwicklungspolitik grundsätzlich gefordert ist. Klimapolitik sollte ein regelmäßiges Thema in den Menschenrechtsdialogen der Bundesregierung werden; eine entsprechende außenpolitische Strategie sollte dies verankern und anleiten. Eine solche Strategie sollte auch auf die menschenrechtliche Überprüfung von klimapolitischen Maßnahmen in den beschriebenen Gremien des Menschenrechtsschutzsystems (s.o., Frage 9) rekurrieren.

Grundsätzlich muss menschenrechtspolitisch gelten: Wenn die Kooperation verweigert wird bzw. Menschenrechtsverletzungen im Land oder durch das Land in anderen Ländern oder Regionen gravierend sind, bleibt es eine Aufgabe der Außenpolitik, dies direkt anzusprechen. Dies kann und sollte je nach Schwere der Vorfälle zu Konflikten und Auseinandersetzungen mit autoritären Ländern wie China oder Russland führen.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Michael Windfuhr

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
November 2020

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.