



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Empfehlungen für die 26. UN-Klimakonferenz (COP26) in Glasgow

Oktober 2021

Inhalt

1	Einführung	3
2	Ambitionen beim Klimaschutz erhöhen	3
3	Standards und Abhilferegelungen bei Kooperationsmechanismen verankern	4
4	Beteiligung bei globaler Bestandsaufnahme gewährleisten	5
5	Klimaanpassung stärker berücksichtigen	5
6	Ambitioniertes Klimafinanzierungsziel ab 2025 fordern	6

1 Einführung

Das Pariser Klimaabkommen ist eindeutig: Maßnahmen gegen den Klimawandel sollen an den Menschenrechten ausgerichtet werden. Dies sollte entsprechend die Richtschnur für die Verhandlungen der Vertragsstaaten auf der 26. Klimakonferenz (COP26) in Glasgow vom 31. Oktober – 12. November 2021 sein. Die Bundesregierung kann einen wichtigen Beitrag zu einem effektiven Klimaschutz leisten, indem sie sich gegenüber den anderen Vertragsstaaten für eine menschenrechtsbasierte Umsetzung des Pariser Abkommens stark macht.

Staaten sind menschenrechtlich verpflichtet, sich für mehr Klimaschutz einzusetzen; denn Staaten müssen sicherstellen, dass die Menschen, die in ihrem jeweiligen Einflussbereich und Territorium leben, ihre Menschenrechte ausüben können.

So darf ein Staat nicht dazu beitragen, dass Menschen den Zugang zu ihren Rechten verlieren, zum Beispiel den Zugang zu Wasser oder zu angemessenem Wohnraum. Er muss sie vor den negativen Auswirkungen der Handlung Dritter schützen, beispielsweise von Unternehmen, und er muss das in seiner Macht stehende tun, um die Menschenrechte in seinem Einflussbereich und Territorium zu gewährleisten. Ein Staat muss ebenso sicherstellen, dass sich sein Handeln oder Unterlassen in anderen Teilen der Welt nicht negativ auf die Menschenrechte auswirkt.

Die Auswirkungen des Klimawandels auf einzelne Menschen hängt somit auch davon ab, wie staatliche Maßnahmen Menschen vor solchen Auswirkungen schützen beziehungsweise 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.

2 Ambitionen beim Klimaschutz erhöhen

Was die Vertragsstaaten des Pariser Klimaabkommens für den Klimaschutz tun wollen, reicht nicht aus. Laut Weltklimarat¹ (August 2021) droht bereits 2030 eine Erderwärmung um 1,5 Grad und die Auswirkungen des Klimawandels sind bereits überall spürbarer: Extreme Wetterereignisse werden intensiver und häufiger, mit verheerenden Auswirkungen auf die menschlichen Lebensgrundlagen. Dies ist spätestens seit dem Sommer 2021 auch in Deutschland allgemein sichtbar geworden.

Zwar hat die Mehrheit der Staaten schon vor Beginn der Klimakonferenz in Glasgow ihre neuen Klimaziele vorgelegt. Der UNFCCC-Synthesebericht vom September 2021 zeigt jedoch, dass diese immer noch viel zu niedrig sind, um das 1,5 Grad-Ziel des Pariser Abkommens zu halten.²

Die Bundesregierung sollte bei den anderen Vertragspartnern des Pariser Abkommens für höhere Klimaziele werben und selbst mit gutem Beispiel vorangehen. Zwar hat Deutschland mit dem neuen Klimaschutzgesetz vom Juni 2021 seine

Alle Internetquellen zuletzt abgerufen und geprüft am 19.10.2021.

¹ IPCC (2021): Climate Change 2021 - The Physical Science Basis, <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>

² In einem aktuellen Bericht geht UNFCCC sogar davon aus, dass die derzeitigen Pläne der Vertragsstaaten bis 2030 die Treibhausgas-Emissionen weltweit um 16 Prozent erhöhen könnten. UNFCCC (2021): Full NDC Synthesis Report: Some Progress, but Still a Big Concern, <https://unfccc.int/news/full-ndc-synthesis-report-some-progress-but-still-a-big-concern>

Klimaziele nachgebessert. Der Climate Action Tracker bewertet diese aber weiterhin als „ungenügend“, um das 1,5 Grad-Ziel einzuhalten.³

3 Standards und Abhilferegungen bei Kooperationsmechanismen verankern

Ein wichtiges „to do“ für die Vertragsstaaten bleibt, die Umsetzungsrichtlinien für die im Pariser Abkommen vorgesehenen Kooperationsmechanismen für Klimaschutz (Artikel 6) final zu erarbeiten. Dazu gehört der Mechanismus für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Mechanism, Artikel 6(4)), 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 (Artikel 6(2)).

In der Vergangenheit hatten Projekte unter ähnlichen Mechanismen negative menschenrechtliche Folgen. Im Rahmen von Aufforstungsmaßnahmen oder erneuerbarer Energieprojekten unter REDD-Plus oder dem Clean Development Mechanismus unter dem Kyoto-Protokoll kam es unter anderem zu Zwangsumsiedlungen von lokalen Gemeinschaften und damit zur Verletzung ihrer Rechte auf angemessenen Wohnraum, Nahrung, Wasser und Gesundheit.⁴ Solche negativen menschenrechtlichen Folgen müssen Staaten zukünftig vermeiden.

Die Bundesregierung sollte sich daher dafür einsetzen, dass die Verhandlungen an den aktuellen Entwurf für die Umsetzungsrichtlinien (COP25)⁵ anknüpfen und diese um weitere menschenrechtliche Aspekte erweitern:

- Beteiligung und Zugang zu Information für Betroffene von Klimamaßnahmen;
- Rechenschaftslegung von Staaten wie sie Betroffene in die Ausgestaltung und Umsetzung von Maßnahmen einbeziehen bzw. einbezogen haben;
- Robuste Menschenrechts-, Sozial- und Umweltstandards und Abhilferegungen, die sich an den entsprechenden Bestimmungen des Anpassungsfonds (Adaptation Fund), denen des Green Climate Fund und der IFC Performance Standards orientieren
- Einrichtung eines unabhängigen Beschwerdemechanismus für von Projekten negativ Betroffene, der in Einklang mit den acht Kriterien für außergerichtliche Abhilfemechanismen in den UN-Leitprinzipien Wirtschaft und Menschenrechte (Leitprinzip 31) steht.⁶

³ <https://climateactiontracker.org/countries/germany/>

⁴ Beispiele sind der Barro Blanco Staudamm in Panama, der Kinangop Windpark in Kenia und das Wasserkraftwerk Alto Maipo in Chile, siehe Center for International Environmental Law (2021): Rights, Carbon, Caution – Upholding Human Rights under Article 6 of the Paris Agreement, S. 8-9, <https://www.ciel.org/reports/rights-carbon-caution/>

⁵ Zu Art. 6(2): https://unfccc.int/sites/default/files/resource/DT.CMA2_i11a.v3_0.pdf, zu Art. 6(4): https://unfccc.int/sites/default/files/resource/DT.CMA2_11b_DT_Art.6.4_.pdf (unfccc.int)

⁶ Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, UN Doc. A/HRC/17/31. UN-Menschenrechtsrat (2011): Human rights and transnational corporations and other business enterprises. Resolution, UN Dok. A/HRC/RES/17/4. Deutsche Übersetzung unter <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/266624/b51c16faf1b3424d7efa060e8aaa8130/un-leitprinzipien-de-data.pdf>

Die Regelungen zu Artikel 6 müssen zudem sicherstellen, dass Emissionshandel nicht genutzt wird, um nationale Klimaziele zu erfüllen. Nationale Klimaziele sollten durch nationale Emissionsminderung erreicht werden. Die Vertragsstaaten sollten daher darlegen, welche Maßnahmen sie ergriffen haben, um ihre Klimaziele zu erreichen, bevor sie mit Emissionen handeln.

4 Beteiligung bei globaler Bestandsaufnahme gewährleisten

Die Vertragsstaaten müssen sich in Glasgow auch auf ein konkretes Verfahren für die vorgesehene globale Bestandsaufnahme (Global Stocktake) zur Umsetzung des Pariser Abkommens einigen. 2023 wird zum ersten Mal Bilanz gezogen, anschließend alle fünf Jahre. Dabei wird überprüft, wie die bisher getroffenen Maßnahmen zu Klimaschutz, Anpassung und Unterstützung mit Blick auf die im Pariser Abkommen verankerten Ziele gewirkt haben.

Die Bundesregierung sollte sich dafür stark machen, dass – wie in den Pariser Umsetzungsrichtlinien vorgesehen⁷ – nichtstaatliche Akteure bei der globalen Bestandsaufnahme substantiell eingebunden werden. So kann das gesamte verfügbare Wissen mobilisiert und die unterschiedlichen Perspektiven bei der Bestandsaufnahme berücksichtigt werden. Eingaben sollen zivilgesellschaftliche Akteure, Nationale Menschenrechtsinstitutionen, Beobachterorganisationen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC), regionale Institutionen sowie UN-Agenturen und andere internationale Organisationen machen – also auch internationale UN-Menschenrechtsgremien, wie die UN-Vertragsausschüsse. Sowohl im allgemeinen Länderüberprüfungsverfahren des Menschenrechtsrates (UPR) als auch beim Staatenüberprüfungsverfahren vor dem UN-Sozialpakt Ausschuss sind Staaten dazu aufgefordert, über ihre Maßnahmen gegen den Klimawandel zu berichten beziehungsweise solche Maßnahmen in Einklang mit ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen zu ergreifen. Diese Informationen können von staatlichen und nicht staatlichen Akteuren für die globale Bestandsaufnahme genutzt werden.

5 Klimaanpassung stärker berücksichtigen

Die Anpassung an den Klimawandel müssen alle Vertragsstaaten stärker berücksichtigen. Im August 2021 bestätigte der Weltklimarat einmal mehr: Die Treibhausgas-Emissionen, die bereits in der Atmosphäre gebunden sind, haben bereits zu einem Anstieg der globalen Temperatur geführt, unabhängig von zukünftigen Bemühungen Treibhausgas-Emissionen zu reduzieren. Die mit dem Klimawandel verbundenen negativen Folgen treten schon jetzt in allen Weltregionen auf und haben erhebliche menschenrechtliche Auswirkungen.⁸ Extreme Wetterereignisse treffen zunehmend auch die Länder des Globalen Nordens, so wie die verheerenden Überschwemmungen im Westen und Südwesten Deutschlands im Sommer 2021.

⁷ UNFCCC (2019): FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, decision 19/CMA.1, Ziff. 37, <https://unfccc.int/documents/193408>

⁸ IPCC (2021): Climate Change 2021 - The Physical Science Basis. Summary for Policymakers, S. 10 ff., https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf

Die Auswirkungen des Klimawandels auf einzelne Menschen hängen somit auch davon ab, wie staatliche Maßnahmen Menschen vor diesen Auswirkungen schützen bzw. sie dabei unterstützen, mit ihnen umzugehen. Die Staaten müssen zeitnah ausreichende Anpassungsmaßnahmen ergreifen, um die meist betroffenen Menschenrechte - die Rechte auf Leben, Gesundheit, Wasser und Wohnen - zu schützen.

Auf der COP26 sollte sich die Bundesregierung daher dafür einsetzen, dass Klimaanpassung gleichermaßen priorisiert wird wie die Reduzierung von Treibhausgas-Emissionen. Die Vertragsstaaten müssen ihre Klimaanpassungsmaßnahmen in Übereinstimmung mit den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen erhöhen⁹ und diese Maßnahmen gemäß dem Pariser Abkommen (Artikel 7), insbesondere geschlechtergerecht, partizipativ und transparent ausgestalten und umsetzen.

Die Umsetzungsrichtlinien des Pariser Abkommens zur Kommunikation über Anpassungsmaßnahmen (adaptation communications)¹⁰ greifen diese Bestimmungen auf und beinhalten entsprechende Berichtspunkte. Die Bundesregierung sollte die anderen Vertragsstaaten dazu ermutigen entlang der Richtlinien über ihre Anpassungsmaßnahmen zu berichten und hier selbst mit gutem Beispiel vorzugehen.

Die Richtlinien können ein Anstoß dafür sein, dass die Vertragsstaaten differenziert über die Auswirkungen von Anpassungsmaßnahmen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen oder weitere menschenrechtssensible Bereiche berichten, selbst wenn die Richtlinien dazu nicht explizit auffordern. Die Vertragsstaaten können so überprüfen, ob ihre Anpassungsmaßnahmen die Gruppen erreichen, die vom Klimawandel besonders betroffen sind und ob die Maßnahmen Menschenrechte fördern, anstatt sie zu untergraben.¹¹

6 Ambitioniertes Klimafinanzierungsziel ab 2025 fordern

Auf der COP26 werden die Vertragsstaaten damit beginnen, ein neues Ziel für die Klimafinanzierung ab 2025 zu verhandeln. Die Vertragsstaaten des Globalen Nordens sind aufgrund des Pariser Abkommens, aber auch menschenrechtlich dazu verpflichtet, die Länder des Globalen Südens finanziell bei der Reduzierung ihrer Treibhausgas-Emissionen und beim Ergreifen von Anpassungsmaßnahmen zu unterstützen.¹² Nur mit einer ausreichenden und zuverlässig abgesicherten

⁹ Siehe Global Center on Adaptation (2021): Global Center on Adaptation High-Level Communique: The Adaption Acceleration Imperative for COP26, S. 2, <https://gca.org/reports/global-center-on-adaptation-high-level-communique-the-adaptation-acceleration-imperative-for-cop26/>

¹⁰ UNFCCC (2019): FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, decision 9/CMA.1, Annex, Ziff. h, <https://unfccc.int/documents/193407>.

¹¹ Siehe dazu auch Empfehlungen des Deutschen Instituts für Menschenrechte (2019): Menschenrechtsbasierte Klimapolitik – Empfehlungen für die Umsetzung des Pariser Klimaabkommens, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Position_Menschenrechtsbasierte_Klimapolitik.pdf

¹² Artikel 9(1) Pariser Abkommen; 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 für Menschenrechte und Umwelt (2018), UN Dok A / 74/161, Abs. 87.

Klimafinanzierung können Anpassungsmaßnahmen zum Schutz der Bevölkerung in Ländern mit niedrigen Einkommen umgesetzt werden.

Die Bundesregierung sollte sich für einen fairen Verhandlungsprozess einsetzen, an dem sich alle Vertragsstaaten gleichberechtigt beteiligen können, und für ein ambitioniertes Ziel eintreten, das den vereinbarten Maßgaben entspricht, das heißt es geht von der Summe von 100 Milliarden US-Dollar aus („from a floor“) und berücksichtigt die tatsächlichen Bedarfe der Länder des Globalen Südens.¹³

Auch die weiterhin bestehende Finanzierungslücke müssen die Vertragsstaaten schließen: Im Rahmen der 21. UN-Klimakonferenz (COP21, 2015) verpflichteten sich die Vertragsstaaten des Globalen Nordens, von 2020 bis 2025 jährlich eine Summe von 100 Milliarden US-Dollar bereitzustellen.¹⁴ Laut OECD wurde 2019 ein Betrag von insgesamt 79,6 Milliarden US-Dollar erreicht, ein Anstieg um lediglich zwei Prozent gegenüber 2018.¹⁵

Die Bundesregierung sollte sich dafür stark machen, dass das im Pariser Abkommen vorgesehene Gleichgewicht zwischen der Finanzierung von Minderungsmaßnahmen und der von Klimaanpassungsmaßnahmen tatsächlich erreicht wird (Artikel 9(4)). Nach Angaben der OECD waren 2019 nur rund 25 Prozent der globalen Klimafinanzierung dem Anpassungsbereich zugewiesen, weitere rund 11 Prozent übergreifend sowohl dem Anpassungs- als auch dem Minderungsbereich.¹⁶ Die Notwendigkeit, mehr Mittel in Anpassung zu investieren, zeigen nicht zuletzt die immer schwerwiegenderen Beeinträchtigungen der Menschenrechte durch den Klimawandel gerade in Ländern mit niedrigen Einkommen.

Und die Bundesregierung sollte an dieser Stelle auch selbst nachbessern: Deutschland stellt bislang nur ca. 18 Prozent der Finanzmittel dezidiert für Klimaanpassungsmaßnahmen zur Verfügung. Selbst unter Berücksichtigung der übergreifenden Mittel, verfehlt Deutschland also die hälftige Aufteilung seiner Klimafinanzierung auf Minderung und Anpassung.¹⁷ Die Bundesregierung sollte, wie angekündigt, der neu gegründeten Gruppe „Champion Group on Adaptation Finance“.¹⁸

Auch die Ausgestaltung der Klimafinanzierung muss menschenrechtlichen Anforderungen genügen: Der Zugang der Länder mit niedrigem Einkommen zu Klimafinanzierung muss sichergestellt sein und die Finanzmittel müssen insbesondere auch die direkt Betroffenen erreichen. Die Finanzmittel müssen „neu und zusätzlich“

¹³ UNFCCC (2015): FCCC/CP/2015/10/Add.1, Decision 1/CP.21, Abs. 53, UNFCCC (2019): Die Bezüge zur nachhaltigen Entwicklung sowie zur Armutsbekämpfung sollen hierbei berücksichtigt werden, siehe insgesamt FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, Decision 14/CMA.1.

¹⁴ UNFCCC (2015): FCCC/CP/2015/10/Add.1, Abs. 53

¹⁵ OECD (2021): Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries. Aggregate trends updated with 2019 data, S. 6, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/03590fb7-en.pdf?expires=1634564868&id=id&accname=guest&checksum=69C7CBAD9A64F4F4C71B61285BDE715A>

¹⁶ OECD (2021), a.a.O., S. 7.

¹⁷ Siehe Bundesregierung (2019): Report on the financial and technology support provided to developing countries in 2019, abrufbar unter <https://rod.eionet.europa.eu/countrydeliveries?spatialId=15&actDetailsId=704>. Siehe auch Oxfam (2021): Klimafinanzierung: Ein Überblick, S. 7, https://www.deutschemklimafinanzierung.de/wp-content/uploads/2021/02/2021_Update_Hintergrund_Klimafinanzierung_Urspr%C3%BCnge_Konzepte_Baustellen-1.pdf

¹⁸ Pouponneau, Angélique (06.08.2021): A glimmer of hope ahead of COP26 – financing for adaptation. In: IIED blog, <https://www.iied.org/glimmer-hope-ahead-cop26-financing-for-adaptation>

zur bestehenden öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt werden, außerdem sollen sie in Form von Zuschüssen und nicht als Kredite gewährt werden.¹⁹

Die Bundesregierung sollte im Rahmen des eigenen Beitrags verstärkt Zuschüsse statt Kredite vergeben.²⁰ Gemeinsam mit der „Champions Group on Adaptation Finance“ sollte sich die Bundesregierung auf internationaler Ebene für die Verbesserung von Zugang zu und Qualität der Klimafinanzierung engagieren.²¹

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: Nina Eschke (eschke@dimr.de), Franca Maurer (maurer@dimr.de)

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
Oktober 2021

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.

¹⁹ Deutsches Institut für Menschenrechte (2021): Stellungnahme. Menschenrechte und Klimakrise, S. 14, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Menschenrechte_und_Klimakrise_19052021.pdf

²⁰ Oxfam (2020): Climate Finance Shadow Report 2020 Assessing Progress towards the \$100 Billion Commitment, S. 16, <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621066/bp-climate-finance-shadow-report-2020-201020-en.pdf>

²¹ Vgl. <https://www.iied.org/new-champions-group-adaptation-finance-launched-amid-call-accelerate-adaptation-finance>