



Menschenrechtsbasierte Klimapolitik

Empfehlungen für die Umsetzung des Pariser Klimaabkommens

Position

Maßnahmen gegen den Klimawandel sollen gemäß dem Pariser Klimaabkommen an den Menschenrechten ausgerichtet werden. Im Dezember 2018 verabschiedeten die Vertragsstaaten Richtlinien für die Umsetzung des Abkommens. Darin sind Menschenrechte zwar nicht explizit verankert, aber die Richtlinien enthalten Bezüge zu menschenrechtlichen Prinzipien und Standards. Sie können so für eine menschenrechtsbasierte Klimapolitik entscheidend sein.

Laut Pariser Abkommen sollen die Vertragsstaaten, wenn sie Maßnahmen gegen den Klimawandel ergreifen, die Menschenrechte achten, fördern und berücksichtigen.¹ Das Abkommen selbst enthält nur wenige Details für die Ausgestaltung nationaler Klimapolitiken oder für die Operationalisierung der in dem Abkommen festgelegten Verfahren und Ziele. Die Staaten kamen daher 2015 überein, Richtlinien für die Umsetzung des umfangreichen Pariser Abkommens zu erarbeiten. Diese wurden nach mehrjährigen Verhandlungen auf der 24. Konferenz der Vertragsstaaten (COP 24) im Dezember 2018 in Katowice verabschiedet.

Die Richtlinien befassen sich mit den wichtigsten Bestimmungen des Pariser Abkommens und haben zwei Funktionen: Zunächst informieren sie darüber, wie die Vertragsstaaten ihre nationalen Verpflichtungen – in Bezug auf Klimaschutz, Anpassung, Unterstützung anderer Länder und diesbezügliche Transparenz – umsetzen sollen. Zweitens definieren sie, wie die im Rahmen

des Abkommens eingerichteten internationalen Mechanismen und Verfahren die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten fördern und zur Erreichung der Ziele des Abkommens beitragen sollen.

Bei den Verhandlungen über die Umsetzungsrichtlinien kam es zu lang anhaltenden Kontroversen zwischen den Vertragsstaaten, auch über die Frage, wie ausdrücklich sie an den Menschenrechten ausgerichtet sein sollten.² Es gelang letztlich nicht, Menschenrechte explizit in den Richtlinien zu verankern, wie es im Vorfeld Norwegen, Kanada und die Europäische Union gefordert hatten. Allerdings enthalten die Richtlinien Bezüge zu menschenrechtlichen Prinzipien und Standards und können so für eine menschenrechtsbasierte Umsetzung von Klimapolitiken auf allen Ebenen entscheidend werden. Im Folgenden werden diese Bezüge vorgestellt.

Zugang zu Information und Beteiligung

Klimapolitik darf nicht über die Köpfe der Betroffenen hinweg gemacht werden: Der Zugang zu Information über geplante Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen sowie eine angemessene Beteiligung der Betroffenen und zivilgesellschaftlicher Akteure müssen gewährleistet sein, damit Klimapolitiken nicht mit Verletzungen von Menschenrechten einhergehen. Das Pariser Abkommen soll keinesfalls als Alibi für Zwangsumsiedlungen von Gemeinschaften oder Gewalt gegen Menschenrechtsverteidiger_innen, wie zum Beispiel Umweltaktivist_innen³ – dienen.⁴

Durch die Pariser Umsetzungsrichtlinien sind die Vertragsstaaten aufgefordert, Auskunft darüber zu geben, wie sie Betroffene (etwa lokale Gemeinschaften) und andere nicht staatliche Akteure in die Gestaltung ihrer national festgelegten Beiträge (**nationally determined contributions, NDCs**) einbeziehen wollen.⁵ Bis 2020 müssen alle Vertragsstaaten ihre neuen oder aktualisierten NDCs einreichen. Informationen zu Beteiligung sind auch für nationale Planungs- und Umsetzungsprozesse der NDCs im Rahmen des gemeinsamen Berichtsformats unter dem Pariser Klimaabkommen (**transparency framework**) vorgesehen. Dasselbe gilt für nationale Klimaanpassungsmaßnahmen, bei denen insbesondere nicht staatliche Akteure, wie etwa lokale Gemeinschaften beteiligt werden sollen, wenn Anpassungsmaßnahmen auf subnationaler und kommunaler Ebene geplant und umgesetzt werden.⁶

Nicht staatliche Akteure sollen auch bei der vorgesehenen globalen Bestandsaufnahme (**global stocktake**) zur Umsetzung des Pariser Abkommens eingebunden werden. 2023 wird zum ersten Mal Bilanz gezogen, anschließend alle fünf Jahre. Dabei wird überprüft, wie die bisher getroffenen globalen Maßnahmen zu Klimaschutz, Anpassung und Unterstützung mit Blick auf die im Pariser Abkommen verankerten Ziele gewirkt haben. Eingaben dazu können nicht staatliche Akteure, Beobachterorganisationen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC), regionale Institutionen sowie UN-Agenturen und andere internationale Organisationen⁷ machen – also auch internationale UN-Menschenrechtsgremien, wie die UN-Vertragsausschüsse. Sowohl im allgemeinen Länderüberprüfungsverfahren des Menschenrechtsrates (UPR)⁸ als auch beim Staatenüberprüfungsverfahren vor dem UN-Sozialpaktausschuss⁹ sind Staaten dazu aufgefordert, über ihre Maßnahmen gegen den Klimawandel zu berichten beziehungsweise solche Maßnahmen zu ergreifen. Diese Informationen können von staatlichen und nicht staatlichen Akteuren für die globale Bestandsaufnahme genutzt werden.

Transparenz und Rechenschaftslegung

Bei der COP 24 ist es gelungen, ein gemeinsames Berichtsformat unter dem Pariser Klimaabkommen (**transparency framework**) zu beschließen.

Staaten werden dazu angehalten, regelmäßig über ihre Erfahrungen mit der Umsetzung ihrer Klimapolitiken zu berichten, um den Austausch von Informationen zwischen den Vertragsstaaten über bewährte Praktiken und Herausforderungen zu verbessern.

Die Richtlinien machen Vorgaben dazu, wie die geplanten klimapolitischen Maßnahmen ausgestaltet sind. Sie eröffnen damit einen Spielraum, um die Umsetzung von Klimapolitik so zu steuern, dass sie mit den bestehenden Staatenpflichten zu Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte in Einklang steht. So sollen Staaten über die rechtlichen, institutionellen und administrativen Strukturen für die Planung, Umsetzung, das Monitoring und die Evaluierung ihrer NDCs und Klimaanpassungsmaßnahmen informieren.¹⁰ Hier können Staaten darlegen, wie sie die Einhaltung menschenrechtlicher Prinzipien – Beteiligung, Zugang zu Information, Transparenz und Rechenschaftslegung – in der Ausgestaltung und Umsetzung ihrer nationalen Klimapolitiken sicherstellen.

Menschenrechtliche Risiko- und Folgeabschätzungen

Staaten haben auch bei der Umsetzung von Maßnahmen gegen den Klimawandel die Verpflichtung, Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Das Pariser Abkommen sieht vor, dass Staaten nationale Strategien entwickeln, um die Menschen und ihre Lebensgrundlagen zu schützen und zur Stärkung ihrer Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegenüber Klimaänderungen beizutragen.¹¹ Das Abkommen betont ausdrücklich, dass entsprechende Anpassungsmaßnahmen geschlechtergerecht, partizipativ und vollständig transparent sein und auch auf traditionellem und indigenem Wissen basieren sollten. Die Umsetzungsrichtlinien zur Kommunikation über Anpassungsmaßnahmen (**adaptation communications**) greifen diese Bestimmungen auf und beinhalten entsprechende Berichtspunkte.¹²

Die Staaten sollen in ihren Berichten außerdem Informationen über die Folgen und Risiken ihrer Anpassungsmaßnahmen liefern.¹³ Die Richtlinien können deshalb ein Anstoß dafür sein, differenziert über Auswirkungen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen oder menschenrechtssensible Themen zu berichten, auch wenn sie dazu nicht explizit

auffordern. So können Staaten überprüfen, ob ihre Anpassungsmaßnahmen der Verwirklichung von Menschenrechten förderlich sind anstatt diese zu untergraben. Die Richtlinien halten außerdem dazu an, Informationen darüber vorzulegen, wie die wirtschaftlichen und sozialen Folgen von Maßnahmen beim Erreichen der national festgelegten Beiträge (NDCs) berücksichtigt wurden.¹⁴ Auch im Rahmen der globalen Bestandsaufnahme (**global stocktake**) sollen soziale und wirtschaftliche Auswirkungen von Maßnahmen gegen den Klimawandel beachtet werden.¹⁵

Standards und Abhilferegeln bei Kooperationsmechanismen

Das Pariser Abkommen sieht Mechanismen vor, die es Staaten und privaten Akteuren ermöglichen, bei Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen zusammenzuarbeiten.¹⁶ Dazu gehört 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. Um eine doppelte Anrechnung der Minderungsergebnisse – und somit Schlupflöcher – zu verhindern, sind weitere Regelungen notwendig. Auf diese konnten sich die Vertragsstaaten auf der COP 24 nicht einigen und verschoben alle Entscheidungen zu den Mechanismen auf die COP 25 im Dezember 2019 in Chile.

Um die Mechanismen weiter auszugestalten, müssen die Vertragsstaaten angemessene Umwelt- und Sozialstandards und Abhilferegeln entwickeln. Bisherige Entwürfe für die Regelungen der Mechanismen beinhalten wichtige menschenrechtsrelevante Aspekte, wie die Konsultation lokaler Gemeinschaften, beispielsweise beim Bau von Stauseen, Wind- oder Solarparks, und die Einrichtung von Beschwerdeverfahren.¹⁷ Die zu entwickelnden Standards und Abhilferegeln sollten sich orientieren an den entsprechenden Bestimmungen des unter dem Kyoto-Protokoll ins Leben gerufenen Anpassungsfonds (Adaptation Fund)¹⁸ und denen des Green Climate Fund, die derzeit erarbeitet werden. Zudem sollten sie in Einklang mit den acht „Ruggie-Leitprinzipien“¹⁹ für außergerichtliche Abhilfemechanismen stehen.

Fazit und Empfehlungen

Die Pariser Umsetzungsrichtlinien können einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass Staaten nur solche Maßnahmen gegen den Klimawandel ergreifen, die menschenrechtlichen Verpflichtungen Rechnung tragen. 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 werden. Die Bereitstellung solcher Informationen im Rahmen der Berichtsformate unter dem Pariser Abkommen würde es den Vertragsstaaten ermöglichen, über ihre Erfahrungen in Bezug auf menschenrechtsbasierte und partizipative Klimapolitik zu reflektieren, sodass andere von den gewonnenen Erfahrungen profitieren können.

Die Bundesregierung kann hier mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie

- 1 in Absprache mit den Bundesländern sicherstellt, dass Betroffene und nicht staatliche Akteure an der Ausgestaltung, Umsetzung und dem Monitoring von Anpassungs- und Minderungsmaßnahmen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene adäquat beteiligt werden;
- 2 menschenrechtliche Prinzipien, Standards, Risiko- und Folgeabschätzungen in ihren Instrumenten für Klimaschutz und Anpassungsmaßnahmen verankert, insbesondere mit Blick auf die für 2020 geplante Aktualisierung der Nationalen Anpassungsstrategie und der Ausgestaltung des geplanten Klimaschutzgesetzes;
- 3 Erfahrungen und Erkenntnisse aus den Berichtsformaten unter dem Pariser Abkommen in die Umsetzung nationaler Klimapolitik einfließen lässt, zum Beispiel im Rahmen der geplanten Fortschreibung des Klimaschutzplans 2050;
- 4 sich dafür einsetzt, dass die bis 2020 zu aktualisierenden NDCs der Europäischen Union darüber informieren, wie nicht staatliche Akteure in die Gestaltung der NDCs einbezogen wurden, und Informationen zu den wirtschaftlichen und sozialen Risiken und Folgen von Maßnahmen im Rahmen ihrer NDCs liefern;

- 5 im Rahmen der Berichtsformate unter dem Pariser Abkommen selbst menschenrechtsbasiert berichtet. Je mehr Staaten menschenrechtliche Fragen in ihrer Berichterstattung aufgreifen, desto besser können die Berichtsformate unter dem Abkommen weiterentwickelt werden;
- 6 im Rahmen ihrer Entwicklungspolitik Partnerländer dabei unterstützt, ihre Klimapolitik an menschenrechtlichen Prinzipien und Standards auszurichten und dabei Kapazitäten für eine umfängliche Berichterstattung entlang der Pariser Umsetzungsrichtlinien aufzubauen.
-
- 1 UN: Paris Agreement, Präambel, https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
- 2 Widerstand dagegen leisteten insbesondere die USA und Saudi Arabien.
- 3 So haben in einigen Ländern der Bau von Wasserkraftwerken oder von Solar/- und Windkraftanlagen zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen geführt, die mit dem Verlust des Zugangs zu Land für wirtschaftliche Aktivitäten oder Wohnraum aufgrund von Neuansiedlung oder Zwangsräumung verbunden sind. 2018 wurden mehr als 320 Menschenrechtsverteidiger_innen weltweit getötet, 77 Prozent setzten sich für den Schutz von Land, Umwelt und indigenen Rechten ein. 2017 gab es mindestens 201 Tötungen von Menschenrechtsverteidiger_innen, die im Bereich Land- und Umweltrechte tätig waren. Eine Vielzahl der getöteten Menschenrechtsverteidiger_innen waren im Agrar-, Bergbau- oder Rohstoffabbausektor aktiv. Siehe Frontline Defenders (2018, 2019), Global Analysis, <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/global-analysis-2018> und Global Witness (2018): At What Cost? <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/at-what-cost/>
- 4 In der im März 2019 vom UN-Menschenrechtsrat verabschiedeten Resolution zu Menschenrechtsverteidiger_innen, werden die UN-Mitgliedsstaaten aufgefordert, Zugang zu Information und Beteiligung in umweltrelevanten Entscheidungsprozessen sicherzustellen. UN: Human Rights Council, UN Doc A/HRC/40/L.22/Rev.1, 21.03.2019.
- 5 UNFCCC: FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, decision 4/CMA.1, Annex I, Ziff. 4a (i), <https://unfccc.int/documents/193407>.
- 6 UNFCCC: FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, decision 18/CMA.1, Annex, Ziff. 19 (b) und Ziff. 106 (b, c), <https://unfccc.int/documents/193408>.
- 7 UNFCCC: FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, decision 19/CMA.1, Ziff. 37, <https://unfccc.int/documents/193408>.
- 8 Siehe UN, Human Rights Council: Empfehlungen des Universal Periodic Review (UPR) zu einzelnen Ländern (mit Dokumentennummer): Bangladesch, A/HRC/39/12, Ziff. 147.36 -147.37, 2018; Kanada, A/HRC/39/11, Ziff. 142.87 11, 2018; Burundi, A/HRC/38/10, Ziff. 137.100, 19. 2018, Philippinen, A/HRC/36/12, Ziff. 133.69 - 133.72, 2017; Großbritannien, A/HRC/36/9, Ziff. 134.189, 2017.
- 9 Siehe UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Concluding observations (mit Dokumentennummer): Mauritius, E/C.12/MUS/CO/5, Ziff. 9-10, 5. April 2019; Cap Verde, E/C.12/CPV/CO/1, Ziff. 8-9, 27 November 2018; Deutschland, E/C.12/DEU/CO/6, Ziff. 18-19, 27. November 2018; Argentinien, E/C.12/ARG/CO/4, Ziff. 13-15, 1. November 2018; Bangladesch, E/C.12/BGD/CO/1, Ziff. 13-14, 18 April 2018, Australien, E/C.12/AUS/CO/5, Ziff. 11-12, 11 Juli 2017.
- 10 UNFCCC: FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, decision 18/CMA.1, Annex, Ziff. 109 (h), <https://unfccc.int/documents/193408>.
- 11 UN: Paris Agreement, Artikel 7 (1, 2).
- 12 UNFCCC: FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, decision 9/CMA.1, Annex, Ziff. h, <https://unfccc.int/documents/193407>.
- 13 UNFCCC: FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, decision 9/CMA.1, Annex, Ziff. b, <https://unfccc.int/documents/193407>.
- 14 UNFCCC: FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, decision 4/CMA.1, Annex I, Ziff. 4d (i), <https://unfccc.int/documents/193407>.
- 15 UNFCCC: FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, decision 19/CMA.1, Ziff. 6b (i), <https://unfccc.int/documents/193408>.
- 16 UN: Paris Agreement, Artikel 6.
- 17 Center for International Environmental Law (CIEL) (2018): Report from the Katowice Climate Conference, https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2018/12/HRCC_Roundletter_COP24_December2018.pdf, S. 4.
- 18 Adaptation Fund, Environmental and Social Policy, 18. März 2016, <https://www.adaptation-fund.org/apply-funding/policies-guidelines/>
- 19 Außergerichtliche Abhilfemechanismen sollten legitim, zugänglich, berechenbar, ausgewogen, transparent, menschenrechtskonform und eine Quelle kontinuierlichen Lernens sein. Siehe Deutsches Global Compact Netzwerk, Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, S. 31 ff., https://www.globalcompact.de/sites/default/files/themen/publikation/leitprinzipien_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf.

Impressum

Position Nr. 20 | Mai 2019 | ISSN 2509-3037 (PDF)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte
 Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
 Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2019

AUTORIN: Nina Eschke

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-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.