

Antrag

der Abgeordneten Angelika Graf (Rosenheim), Wolfgang Gunkel, Ullrich Meßmer, Dr. h. c. Gernot Eler, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Ute Kumpf, Thomas Oppermann, Christoph Strässer, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Klimawandel gefährdet Menschenrechte

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Folgen des Klimawandels können seit dem Vierten Sachstandsbericht des Weltklimarates (Intergovernmental Panel on Climate Change 2007) nicht mehr negiert werden. Die von den Menschen induzierte Erderwärmung beeinträchtigt auch die Menschenrechte. Hauptleidtragende sind Menschen in vom Klimawandel besonders stark betroffenen Ländern. Dazu gehören vor allem Entwicklungs- und Schwellenländer in Afrika und Asien. Den Bewohnern werden die Lebensgrundlagen entzogen und im Extremfall müssen sie aufgrund klimabedingter Naturkatastrophen ihre Heimat verlassen. Die gegenwärtig technisch-wissenschaftliche Debatte fokussiert hauptsächlich auf die Aktivitäten zur Eindämmung der Auswirkungen des Klimawandels. Inwieweit die konkreten Folgen der Erderwärmung sowie die Maßnahmen zur Klimaanpassung (Adaptation) und zum Klimaschutz (Mitigation) die universellen Menschenrechte verletzen, spielt bisher eine eher unbedeutende Rolle. Auch ist das internationale Menschenrechtssystem nur wenig verknüpft mit den internationalen Klimaverhandlungen unter dem Dach der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (VN) (UNFCCC). Ein menschenrechtsbasierter Ansatz in der Klimapolitik ist aber notwendig, um den Auswirkungen des Klimawandels langfristig entgegenzutreten zu können und dabei menschenrechtspolitisch kohärent zu handeln. Das kann zugleich die internationalen Klimaverhandlungen stärken. Der Mehrwert der Menschenrechte in der Klimadiskussion liegt insbesondere auf der fest verankerten Pflicht, international zu kooperieren, auf dem Fokus auf verwundbare Bevölkerungsgruppen sowie auf der Bereitstellung von Standards und Mechanismen, um den Klimawandel mit seinen Folgen auf vertraglich vereinbarter Grundlage politisch und rechtlich zu bewerten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. im internationalen Menschenrechtssystem und auf nationaler Ebene

- a) die Mitgliedschaft Deutschlands im VN-Menschenrechtsrat zu nutzen, um den Klimawandel als menschenrechtlich relevantes Problem in die internationale Menschenrechtsdebatte zu bringen und die Menschenrechtsinstrumente für das Thema Klimawandel stärker zu sensibilisieren und zu nutzen;

- b) sich als Mitglied des VN-Menschenrechtsrates dafür einzusetzen, dass die Auswirkungen des Klimawandels auf die Menschenrechte fester Teil der Staatenberichte im Rahmen des Universellen Periodischen Überprüfungsverfahrens (UPR) werden;
 - c) sich im Menschenrechtsrat für die Einrichtung eines eigenen Berichtserstattermandats zum Klimawandel einzusetzen und bis zur Verwirklichung eines solchen Mandats den Sonderberichterstatter „Menschenrechte und Umwelt“ zu ermutigen, in seiner Arbeit menschenrechtsrelevante Auswirkungen des Klimawandels zu berücksichtigen;
 - d) das Zusatzprotokoll zum VN-Sozialpakt zu ratifizieren, da Rechte dieses Pakts durch den Klimawandel gefährdet sind und durch Individualbeschwerden eingefordert werden könnten;
 - e) in ihrem dritten UPR-Staatenbericht freiwillig über das menschenrechtsrelevante Engagement Deutschlands gegen den Klimawandel zu informieren;
 - f) in den Berichten der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik ein Kapitel zu menschenrechtsrelevanten Maßnahmen im Klimabereich zu ergänzen;
2. bei den VN-Klimaverhandlungen
- a) sich aktiv für einen menschenrechtsbasierten Ansatz in der internationalen Klimapolitik einzusetzen, indem sie die Menschenrechte als eine feste Referenzgröße in die Verhandlungen der Vertragsstaatenkonferenz (COP) – insbesondere bei der Aushandlung eines internationalen Klimaabkommens für die Zeit ab 2020 – sowie bei der rechtlichen Interpretation und Weiterentwicklung des institutionellen Rahmenwerkes der Klimarahmenkonvention einbringt;
 - b) sich aktiv dafür einzusetzen, einen Schwerpunkt auf die Identifizierung und Unterstützung der am stärksten betroffenen Bevölkerungsgruppen und Regionen zu legen, und mit deren Regierungen bei der Entwicklung und Umsetzung einer Politik, die darauf abzielt, diesen Bevölkerungsgruppen Zugang zu einer nachhaltigen Entwicklung zu verschaffen, eng zu kooperieren;
 - c) sich dafür einzusetzen, dass den Vertretern der als besonders gefährdet geltenden Bevölkerungsgruppen über die bloße Teilnahme als Beobachter hinaus institutionelle rechtliche Möglichkeiten zugesprochen werden, etwa im Green Climate Fund, im Adaptation Fund oder im Adaptation Committee sowie in weiteren bestehenden oder noch zu gründenden Institutionen;
 - d) darauf zu drängen, dass bei der Ausgestaltung eines internationalen Mechanismus zur Bewältigung unvermeidbarer klimabedingter Verluste und Schäden (Loss-and-Damage-Mechanismus) bei der COP-19 sowie bei den folgenden Verhandlungen Menschenrechtsstandards verankert werden;
 - e) im Clean Development Mechanism (CDM) und in weiteren bestehenden und zu gründenden Kohlenstoffmarkt-Mechanismen sowie in den künftig durch den Green Climate Fund finanzierten Projekten auf der Einhaltung der Menschenrechte zu bestehen;
 - f) eine strenge Einhaltung der Safe-Guards für REDD und REDD+ sicherzustellen;

3. im Flüchtlingsschutz und in der nationalen und internationalen Migrationspolitik
 - a) sich für Maßnahmen und geeignete Instrumente zum menschenrechtskonformen Umgang mit klimabedingter Flucht und Migration einzusetzen und sich stärker als bisher in die Nansen-Initiative einzubringen;
 - b) stärker als bisher die Partnerländer bei der Umsetzung der Guiding Principles on Internal Displacement zu unterstützen und die Guiding Principles on Internal Displacement auch in den europäischen Mitgliedstaaten stärker als bisher anzumahnen;
 - c) die Auslegungsspielräume der bestehenden Regelungen für eine Aufnahme von Menschen, die aufgrund von Klimaveränderungen fliehen müssen, auszuschöpfen und gemeinsam mit den EU-Partnern zu prüfen, ob umweltspezifische Schutznormen des nationalen Rechts einzelner EU-Mitgliedstaaten (wie Finnland oder Schweden) Vorbild für europäische Regelungen sein könnten;

4. in der internationalen Entwicklungs- und Klimazusammenarbeit
 - a) neben Projekten technischer Natur im Bereich Klimawandel und Menschenrechte verstärkt Capacity Building zu fördern und sich im Sinne der Aarhus-Konvention dafür einzusetzen, in den Partnerländern das Recht auf den Zugang zu Umweltinformationen zu stärken;
 - b) Partnerländer zu ermutigen, die grundlegenden Menschenrechtskonventionen zu ratifizieren, und sie darin zu unterstützen, ihren menschenrechtlichen Staatenpflichten auf nationaler und internationaler Ebene im Bereich Klimawandel nachzukommen, indem sie Analysen zu den Auswirkungen des Klimawandels auf die Bevölkerung sowie insbesondere auf besonders betroffene Gruppen unterstützt und zudem Maßnahmen fördert, welche die Fähigkeit der Menschen verbessern, sich an den Klimawandel anzupassen, die Gefährdung durch Wetterextreme zu reduzieren (z. B. Frühwarnsysteme) oder Unterstützung im Falle unabwendbarer Klimaschäden zu bieten (z. B. Umsiedelung);
 - c) die Erarbeitung von menschenrechtskonformen nationalen Anpassungsplänen sowie auf Kohlenstoffverringerung ausgerichteten Entwicklungsplänen und Aktionsprogrammen (Low Carbon Development Plans and Actions) in den Partnerländern unter besonderer Berücksichtigung des Gender-Aspekts zu unterstützen;
 - d) bei der Durchführung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in der Entwicklungszusammenarbeit die lokale Bevölkerung angemessen und pro-aktiv in die Entscheidungsfindung und Projektentwicklung einzubinden und sich dafür einzusetzen, lokale Erfahrungen für eine langfristige Anpassung an veränderte Klimabedingungen zu ermitteln und regionalangepasste Lösungen zu finden sowie alle geförderten Projekte auf die Respektierung der Menschenrechte hin zu prüfen.

Berlin, den 5. Juni 2013

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

Begründung

Das internationale Klimasystem und die Klimarahmenkonvention beziehen sich nur wenig auf die Menschenrechte. Bisher wurde auf den Klimakonferenzen vor allem die Vermeidung von und die Anpassung an Klimaveränderungen sowie die Finanz- und Technologiekoooperation überwiegend ohne Rekurs auf Menschenrechte diskutiert. Vertreterinnen und Vertreter der als besonders gefährdet geltenden Bevölkerungsgruppen können zwar an den Konferenzen teilnehmen. Sie haben aber keine institutionellen Möglichkeiten, ihre Anliegen in die Klimaverhandlungen einzubringen. Erst auf der Vertragsstaatenkonferenz COP-16 im Jahr 2010 wurde festgestellt, dass die uneingeschränkte Achtung der Menschenrechte von großer Bedeutung für alle Aktivitäten zum Klimawandel ist. Die neu gegründete Arbeitsgruppe zu Menschenrechten und Klimawandel (Advancing Human Rights in the Climate Framework), die sich am Rande der COP-18 bildete, ist ein großer Fortschritt.

Die internationalen Menschenrechtsinstitutionen beschäftigen sich seit knapp acht Jahren mit der Problematik des Klimawandels. Mit der Resolution 10/4 übertrug der VN-Menschenrechtsrat 2009 den Sonderberichterstattern die Aufgabe, die Folgen des Klimawandels fortan in ihren thematischen Mandaten mit zu behandeln. In den universellen Menschenrechtskonventionen (anders als auf regionaler Ebene in Afrika und Lateinamerika) sowie im Völkergewohnheitsrecht existiert kein spezifisches kollektives oder gar individuelles Menschenrecht auf eine saubere Umwelt oder ein Schutz vor den Auswirkungen des Klimawandels. Daher ist die 2012 erfolgte Einsetzung eines unabhängigen Experten für Menschenrechte und Umwelt durch die Resolution 19/10 des Menschenrechtsrates zu begrüßen. Ein solches Mandat ist aber nicht ausreichend, um die Herausforderungen der durch den Klimawandel hervorgerufenen Auswirkungen auf die Menschenrechte zu bewältigen und die Foren, die sich mit Klimawandel befassen, systematisch in die Menschenrechtsdebatte einzubinden. Ein großer Teil der Zivilgesellschaft fordert daher einen eigenen Berichterstatter für Klimawandel, um die Folgen des Klimawandels nicht rein umweltbezogen zu betrachten, sondern um einen umfassenden Blick zu gewährleisten. Die Resolution 18/22 von 2011 erkennt die Bedrohung der Menschenrechte durch den Klimawandel an und regte erstmals ein Experten-Treffen am Rande der Sitzungen 2012 an. Es besteht die Idee, ein jährliches Forum mit klar definierten Aufgaben zu diesem Thema einzurichten.

Seit der letzten Vertragsstaatenkonferenz wird die Loss-and-Damage-Debatte über Kompensationszahlungen verstärkt geführt. Sie endete in der Vereinbarung, ein internationales Regelwerk bei der COP-19 zu konzipieren. Dies ist ebenfalls zu begrüßen, da diese Debatte erstmals die Rechte Betroffener behandelt. Die menschenrechtlichen Ansprüche der Betroffenen sowie damit korrespondierende Staatenpflichten zum Respekt, Schutz und zur Erfüllung von individuellen Rechtsansprüchen geben den Referenzrahmen ab, um die anstehenden schwierigen Verhandlungen über einen internationalen Mechanismus voranzubringen, wie mit klimabedingten Verlusten und Schäden umgegangen werden soll.

Das internationale Klima- und Menschenrechtssystem sind bisher unzureichend miteinander verbunden, obwohl die Auswirkungen des Klimawandels die Ausübung, Wahrnehmung und den Schutz der in den einzelnen VN-Menschenrechtsverträgen verankerten Rechte erheblich erschwert. Eine stärkere Verknüpfung auf der Grundlage des Menschenrechtsansatzes ist jedoch die einzige Möglichkeit, beides – eine effektive Bekämpfung der Auswirkungen des Klimawandels und einen effektiven Menschenrechtsschutz – voranzubringen, da sich beide wechselseitig bedingen und verschärfen. Entgegen der oft vorgebrachten Meinung, die Beachtung der Menschenrechte würde das UNFCCC-System überfordern, ist ein menschenrechtsbasierter Ansatz vielmehr der Schlüssel zu

einem nachhaltigen Klimaschutz. Die Resolution 10/4 von 2009 weist darauf bereits hin, indem sie anerkennt: „Human rights obligations and commitments have the potential to inform and strengthen international and national policymaking in the area of climate change.“

Das internationale Klimavölkerrecht kann hinsichtlich der Begründung staatlicher Klimaschutzpflichten durch den internationalen Menschenrechtsschutz ergänzt werden. Die internationalen Menschenrechte begründen eine Verpflichtungsgrundlage für die Industriestaaten zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Initiativen und Vorschläge für das Klimaregime wie auch Fragen zu Gerechtigkeit und fairem Ausgleich, Adaptations- und Mitigationsmaßnahmen sowie Technologietransfer könnten anhand menschenrechtlicher Standards eindeutig bewertet werden. Die Einbeziehung der Menschenrechte würde einen zusätzlichen rechtlichen Bezugsrahmen schaffen und die Umsetzung der Klimarahmenkonvention stärken. Als Akteure im internationalen Klimaregime handeln vor allem Staaten, Regierungen und die Wirtschaft. Ein menschenrechtsbasierter Ansatz würde den Blick der vom Klimawandel Betroffenen erweitern und den Fokus auf besonders verwundbare Gruppen lenken. Im internationalen Menschenrechtssystem können sie über Beschwerdemechanismen Ansprüche formulieren und gegenüber dem Staat geltend machen. Außerdem könnte ein größeres Verständnis der menschlichen Dimension von Klimawandel Verhandlungsblockaden, die aufgrund von Vertrauenskrisen zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern entstanden sind, auflösen und die Klimaverhandlungen neu ankurbeln.

Der Großteil der Folgen des Klimawandels wird diejenigen ärmeren Länder und Bevölkerungsgruppen treffen, die gegenwärtig bereits unter Marginalisierung und Diskriminierung leiden. Ihre Regierungen verfügen meist nicht über die notwendigen Ressourcen, um ihre Bürgerinnen und Bürger zu schützen. Die Arktis, Afrika, kleine Inseln sowie die asiatischen Großdeltas werden am stärksten betroffen sein. Das Global Humanitarian Forum, die Risikoanalysen der Weltgesundheitsorganisation und die Berichte von Oxfam ermittelten, dass bislang circa 300 000 Menschen jährlich als Folge des Klimawandels gestorben sind. Weitere 300 Millionen Menschen jährlich seien ernsthaft von den Klimaveränderungen betroffen. Besonders vulnerable Gruppen sind unter anderem Frauen, Kinder, Indigene und Stammesvölker, aber auch ältere Menschen oder Menschen mit Behinderung. Diese Bevölkerungsgruppen sind häufig nur schwach infrastrukturell angebunden, haben kaum Zugang zu Ressourcen, Informationen und Entscheidungsprozessen, besitzen wenig Kenntnis über internationale Mechanismen der Einflussnahme und haben kaum Möglichkeiten, eigene Mittel zur aktiven Anpassung zu generieren und anzuwenden.

Der Rückgang von Schnee- und Eisflächen, der Anstieg des Meeresspiegels und der Wassertemperaturen, die Verschiebung der Niederschlagsmuster und die Häufung von Hitzewellen, Überschwemmungen, Dürren und tropischen Wirbelstürmen werden in der Zukunft noch zunehmen. Sie haben bereits jetzt negative Auswirkungen auf Möglichkeiten dieser vulnerablen Bevölkerungsgruppen, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen. Klimawandelinduzierte Nahrungs- und/oder Wasserknappheit und die daraus hervorgehende Mangel- und Unterernährung beeinträchtigen das grundlegende Recht auf Leben (Artikel 6 des Zivilpakts). Der Weltklimarat geht davon aus, dass sich die Zahl der Hungernden aufgrund klimatischer Änderungen um 50 Millionen Menschen im Jahr 2020 vergrößern könnte und im Jahr 2080 sogar bis zu 266 Millionen Menschen in ihrem Recht auf Nahrung (Artikel 11 des Sozialpakts) verletzt sein könnten. Die Trinkwasserversorgung und damit das Recht auf Wasser (Artikel 11 i. V. m. Artikel 12 des Sozialpakts) werden durch den zunehmenden Wasserstress in vielen Regionen der Erde gefährdet sein. Die Ausbreitung und Häufung von temperaturabhängigen Krankheiten wie Malaria sowie Infektions- und Durchfallerkrankungen werden das Recht auf Gesundheit (Artikel 12 des Sozialpakts) beeinträchti-

gen. Darüber hinaus befürchtet der Weltklimarat einen massiven Anstieg der Unterernährung vorwiegend in Afrika und Asien. Bewohner kleiner Inselstaaten und indigene Völker werden in ihrem Recht auf Selbstbestimmung (Artikel 1 des Zivil- und Sozialpakts) betroffen sein, da sie befürchten müssen, ihre bisherige Lebensgrundlage und ihre Siedlungsgebiete, aber auch ihre soziale und kulturelle Identität (Artikel 27 des Zivilpakt, Artikel 15 des Sozialpakts) sowie im Ernstfall auch politische Freiheitsrechte wie ihre Staatsbürgerschaft zu verlieren.

Das Recht auf eine angemessene Unterkunft (Artikel des 11 Sozialpakts) ist durch die Zunahme wetterbedingter Katastrophen, die schleichende Verschlechterung der Lebensumwelt und durch klimainduzierte soziale Unruhen gefährdet. Die Studie des Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights von 2009 schätzt, dass bis 2050 bis zu 150 Millionen Menschen ihre ursprüngliche Heimat daher verlassen werden müssen. Allerdings erstreckt sich der internationale Flüchtlingsschutz nicht auf Flüchtlinge aufgrund von Umwelt- oder Klimaproblemen, da diese nicht als formale Kategorie in der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt sind. Schwierig ist auch eine Differenzierung zwischen freiwilliger und erzwungener Migration. Letztere ist mit einem Anspruch auf staatliche Unterstützungs- und Entschädigungsleistungen verbunden. Ebenso ist der Schutz der zu erwartenden großen Anzahl von Binnenvertriebenen nicht ausreichend. Die Guiding Principles on Internal Displacement sind lediglich nichtbindende Prinzipien; es mangelt an einer flächendeckenden Umsetzung in den betroffenen Ländern. Die 2012 von der Schweiz und Norwegen initiierte Nansen-Initiative hat zum Ziel, eine Schutz-Agenda mit international vereinbarten Richtlinien zu erarbeiten. Diese soll den rechtlichen Schutz von Menschen verbessern, die von Naturkatastrophen zur Flucht ins Ausland gezwungen werden.

Aber auch die Antworten auf den Klimawandel können Menschenrechte verletzen. Biotreibstoffe können sich negativ auf die Nahrungsmittelsicherheit auswirken, da durch Nutzungskonkurrenz die Preise steigen und somit das Recht auf Nahrung gefährdet wird. Auch der REDD-Mechanismus (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation), dessen Ziel es ist, die Emissionen zu senken, die durch Entwaldung entstehen, kann bei schwacher Auslegung der vereinbarten Safe-Guards die Rechte indigener Völker, welche die natürlichen Ressourcen der Wälder als Lebensgrundlage nutzen, einschränken. Der Bau von Wasserkraftwerken oder Staudämmen kann klimatechnisch gerechtfertigt sein, menschenrechtlich jedoch mit Blick auf nötige Umsiedlungen lokaler Bevölkerungsgruppen problematisch sein. Der CDM (Clean Development Mechanismus) hilft derzeit vor allem den Industrienationen, ihren Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll kostengünstig nachzukommen. Er hat aber das für die Entwicklungsländer zentrale Ziel, sie auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung zu unterstützen, bisher völlig verfehlt. Diese Fehler dürfen sich in der Ausgestaltung der neuen sektoralen Marktmechanismen, welche Emissionsreduktionen durch die Einbindung ganzer Sektoren in einem größeren Rahmen als mit Einzelprojekten ermöglichen, nicht wiederholen. Verbindliche Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsstandards müssen daher von Anbeginn integriert werden.

Obwohl Deutschland Vertragsstaat in beiden Systemen sowie als Industrienation auch Verursacherstaat des Klimawandels ist, verhält sich die Bundesregierung passiv. Weder im Staatenbericht des Universal Periodic Review (UPR) 2008 noch 2013 erwähnt die Bundesregierung das Thema Klimawandel. Auch im jüngsten Bericht über ihre Menschenrechtspolitik 2012 begegnet die Bundesregierung der komplexen Wechselwirkung zwischen Klimawandel und Menschenrechten nur unbefriedigend. Weder ein ernst gemeintes Engagement noch eine kohärente Menschenrechts- und Klimapolitik sind in den zuständigen Ressorts zu erkennen. Eine Reihe von Ländern, u. a. Schweden und Australien, haben bereits Asylmöglichkeiten für Klimaflüchtlinge in ihre Gesetzgebung mit

aufgenommen. Das deutsche Recht ist in dieser Hinsicht noch defizitär. Eine Klimaschutzpolitik, die sich nur an der Einhaltung der Zwei-Grad-Obergrenze orientiert, ist nicht ausreichend.

