



Fragenkatalog Ausschusses für Menschenrechte Menschenrechte und Klimawandel am 19. Mai 2021

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)

Im nach wie vor vorherrschenden Paradigma des politischen Realismus werden staatenübergreifende Beziehungen als ein anarchisches Spiel von Kräften gedeutet. Das Ziel der einzelnen Staaten ist es, durch entsprechende Maßnahmen des Machterhalts das Überleben des eigenen Staates zu sichern bzw. die eigene Position zu stärken. Frieden wird in diesem Modell durch die ausbalancierte Spannung von staatlichen Interessen erzeugt. Internationale Politik wird dann bestimmt durch Staaten, die sich in diesem Spiel der Kräfte durchsetzen und den anderen Staaten ihren Willen diktieren können. Leider sehen wir, dass trotz aller Bemühungen um ein kooperatives Verständnis internationaler Politik (Global Governance) ein solches Verständnis von Sicherheit und Frieden sich weltweit (wieder) großer Beliebtheit erfreut.

In einer solchen Konzeption von Frieden und Sicherheit spielen strukturelle Faktoren wie der Klimawandel eine untergeordnete Rolle. Nicht zuletzt deshalb wurden Klimafolgen lange Zeit auch nicht adäquat als Fragen der Sicherheit aufgefasst. Heute zeigt sich jedoch sehr deutlich, dass Klimafolgen sehr wohl vielfache destabilisierende Folgen für Regionen weltweit haben können. Dies beginnt bei Konflikten um Wasser und Ernährung und endet bei dem Umgang mit der zunehmenden Zahl von Klimaflüchtlingen. Besonders betroffen sind Sub-Sahra Afrika und Teile Asiens. Eine nachhaltige Klimapolitik ist herausgefordert, diese Auswirkungen auf Konflikte weltweit ernst zu nehmen und sie in eine kooperative Lösung zu integrieren.

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)



Die Agenda 2030 der Vereinten Nationen benennt zentrale globale Herausforderungen wie Armutsbekämpfung, Ernährungssicherheit, Gesundheit und Bildung. Das Erreichen der gesteckten Ziele ist allerdings – zumindest zum Teil – bereits jetzt schon gefährdet. Dies verstärkt die Verwundbarkeit der Menschen, besonders in den Entwicklungsländern, gegenüber den Folgen des Klimawandels.

Bezüglich der Ernährungssicherheit zeigt sich deutlich, dass arme Bevölkerungsgruppen in den Entwicklungsländern mehrfach benachteiligt sind. Ein Beispiel: Ein möglicher Rückgang und eine erhöhte Variabilität der Niederschläge bedrohen halbtrockene und trockene Regionen. Niederschläge konzentrieren sich auf wenige Monate, oft existiert aber keine ausreichende Infrastruktur zur Wasserversorgung in Trockenzeiten. Dies betrifft u.a. den Norden und Südwesten Afrikas auch den Nordosten Brasiliens. Damit verbunden sind massive Folgen für die Landwirtschaft. Bei starkem Bevölkerungswachstum und ungebremstem Klimawandel wird sich deshalb die Zahl der hungernden Menschen in diesen Regionen trotz aller Bemühungen wahrscheinlich weiter erhöhen (vgl. z.B. Edenhofer et al. 2010 und 2012).

Um die Ernährungssicherheit zu verbessern sind unterschiedliche Maßnahmen denkbar, die v.a. auch auf die Landwirtschaft abzielen. Dabei spielen z.B. verbesserte Anbaumethoden zur Vermeidung von Ernteaussfällen genauso eine Rolle wie ein möglichst gerecht gestalteter globaler Agrarhandels als Absicherung gegen Klimarisiken. Die Forderung, Grundbedürfnisse möglichst eigenständig sichern zu können, verlangt auf individueller, regionaler und nationaler Ebene Spielräume, um das Recht auf Nahrung für alle Menschen zu gewährleisten. Der Agrarhandel kann deshalb immer nur die eigene Produktion von landwirtschaftlichen Produkten ergänzen. Hierbei sind zudem entwicklungsförderliche Strukturreformen unabdingbar, um die Chancen des Handels für breitenwirksame Entwicklung und Armutsbekämpfung überhaupt nutzen zu können. So muss man beispielsweise armen Entwicklungsländern erlauben, ihre Märkte selbst zu schützen, um die Fähigkeit zur Eigenversorgung zu erhalten bzw. auszubauen.

Aber auch, wenn sich die Anpassungsfähigkeit der Landwirte vor Ort durch anbautechnische und Einkommen sichernde Maßnahmen verbessern lässt, wird dies allein mittelfristig vermutlich nicht ausreichen, um den Klimaveränderungen angemessen zu begegnen. Ökonomische und politische Faktoren haben dabei einen entscheidenden Einfluss auf landwirtschaftliche Entscheidungen. Daher muss man auch die Agrarpolitik auf nationaler und internationaler Ebene verändern, um die Anpassung auf lokaler Ebene zu unterstützen.

Dabei ist besonders wichtig, dass die von Armut betroffene Landbevölkerung Zugang zu vielfältigen Möglichkeiten der Klimaanpassung erhält. Arme Kleinbauern, die Subsistenzwirtschaft betreiben und oft am Existenzminimum leben, haben meist nur begrenzten Zugang zu Land, Wasser, Kapital und anderen elementaren Produktionsmitteln sowie zu Möglichkeiten der Aus- und Weiterbildung. Sie können sich darum kaum an veränderte klimatische Bedingungen, insbesondere an ein steigendes Produktionsrisiko durch größere Klimaschwankungen, anpassen. Im Kampf gegen die absolute Armut bedarf es daher größerer öffentlicher Unterstützung durch die jeweilige Landeswirtschaftspolitik und die Entwicklungszusammenarbeit.



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)

In den vergangenen zwei Jahrzehnten sind viele Studien erschienen, in denen Menschenrechte identifiziert werden, deren Schutz bzw. Einhaltung durch Folgen des Klimawandels besonders gefährdet sind. In einem Vergleich dieser Studien kristallisieren sich einige Menschenrechte heraus, die auf der politischen Ebene durch Klimafolgen besonders gefährdet sind.

Ein erstes Recht, das durch Klimafolgen verletzt wird, ist das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person (UDHR 1948: Art. 1 und 3, ICCPR 1966: Art. 5 und 6.1). Eine Studie von Oxfam (2008) nannte schon vor über zehn Jahren die Zunahme extremer Wetterereignisse (Stürme, Fluten, Hitzewellen) und den Anstieg des Meeresspiegels als Gründe, die beide das Recht auf ein freies und sicheres Leben für viele Menschen massiv gefährden.

Außerdem verletzen Klimafolgen das Recht auf ausreichend Nahrung (ICESCR 1966: Art. 11). Aktuellen Studien zeigen deutlich, dass Ertragsrückgänge besonders in Afrika, aber auch in Teilen Mittel- und Südamerikas und in Südasien zu erwarten sind. Wetterextreme und saisonale Schwankungen können diese Effekte verschärfen. Das Recht auf ausreichend Nahrung von Menschen, die in diesen Regionen leben, kann deshalb massiv eingeschränkt werden. In den Ländern des Südens, in denen die Nahrungsversorgung schon heute oft problematisch ist, wird sich die Ernährungssicherheit durch den Klimawandel also aller Voraussicht deutlich verschlechtern. Politische Faktoren wie schwache Governance-Strukturen, Korruption oder fehlende Einbindung in den Weltmarkt können diese negativen Effekte verstärken.

Damit eng verbunden ist drittens, das Recht auf Subsistenz, wozu ein ausreichender Lebensstandard inklusive Nahrung, Kleidung oder Unterkunft gehören (UDHR 1948: Art. 25). Auch dieses Recht kann durch Klimafolgen massiv verletzt werden. Aufgrund des Meeresspiegelanstiegs wird das Recht auf Subsistenz von Menschen, die in Küstennähe wohnen, gefährdet. Hinzu kommt die Gefahr schlechter Wasserversorgung. Das Recht auf ausreichende Wasserversorgung (ICESCR 1966: Art. 11 und 12) kann daher ebenfalls durch Klimafolgen verletzt werden.

Ein viertes Menschenrecht, das durch den Klimawandel verletzt wird, ist das auf Gesundheit (ICESCR 1966: Art. 12). Aller Voraussicht nach wird z.B. klimabedingte Mangelernährung zu einer noch höheren Kindersterblichkeit führen, die bereits heute in vielen Entwicklungsländern hoch ist. Auch die unzureichende Wasserversorgung wird in vielen Regionen die Gesundheit der Menschen verschlechtern. Dabei lassen sich direkte und indirekte klimabedingte Folgen für die Gesundheit unterscheiden. Bei den direkten Wirkungen handelt es sich um die unmittelbaren Folgen von Klima- und Wetteränderungen auf den menschlichen Organismus wie Hitzewellen oder extreme saisonale Klimaschwankungen. Krankheitsüberträger, deren Verbreitungsgebiete und Population von klimatischen Bedingungen abhängen, können als Folge des Klimawandels vermehrt auftreten und damit ebenfalls die Gesundheit vieler Menschen gefährden.



Zuletzt ist auch ein Blick auf kollektive Rechte wichtig, die durch den Klimawandel gefährdet sind, unter anderem das Recht auf Entwicklung. Die skizzierten Klimafolgen können die Durchsetzung dieses Rechtes gefährden, wenn sie Entwicklungsbemühungen beeinträchtigen.

Diese durch Klimawandel verursachten Menschenrechtsverletzungen sollten im Fokus einer internationalen Klimapolitik stehen, insbesondere wenn es um die weitere Ausgestaltung von Anpassungsmaßnahmen und deren Finanzierung geht. Das aktuelle Urteil des Bundesverfassungsgerichtes weist auch für die Gestaltung der nationalen Klimapolitik genau in diese Richtung: Klimapolitik muss so gestaltet werden, so das Argument, dass Grundrechte nicht verletzt werden.

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.)

Wasser ist elementarer Bestandteil des natürlichen Ökosystems und in verschiedener Hinsicht ein lebensnotwendiges Gut. Es ist wichtigstes Lebensmittel, Grundlage der Nahrungsmittelversorgung, wesentliche Ressource für die Produktion und Energieversorgung. Daher ist ohne eine ausreichende Wasserversorgung weder ein menschenwürdiges Leben noch eine stabile sozioökonomische Entwicklung möglich (vgl. Wallacher 1999). Zugang zu sauberem Wasser wird daher als ein universelles Menschenrecht angesehen. Wasserarmut liegt dann vor, wenn nicht jeder Mensch Zugang zu ausreichenden Mengen an sauberem Wasser hat. Hierbei ist absolute Wasserknappheit zwar ein wichtiger, aber keinesfalls der einzige Faktor für Wasserarmut, denn sie kann durch geeignete Infrastrukturen zur Speicherung, Aufbereitung und Verteilung von Wasser meist wirksam ausgeglichen werden. Andererseits kann Wasserarmut auch dann auftreten, wenn in einer Region zwar hinreichend sauberes Wasser vorhanden ist, arme Menschen sich dieses aber nicht leisten können.

Der Klimawandel beeinflusst die Wasserverfügbarkeit auf vielfältige Weise (vgl. Edenhofer et al. 2010 und 2012). Insgesamt wird der globale Wasserkreislauf durch den Klimawandel verstärkt, regional kann es aber sowohl zu zunehmenden als auch zu abnehmenden Niederschlagsraten kommen. Außerdem können saisonale Verschiebungen selbst bei gleichbleibendem Jahresniederschlag zu Problemen bei der Wasserversorgung führen, v.a. dann, wenn Niederschläge im ohnehin feuchten Winter zunehmen, im ohnehin trockenen Sommer hingegen abnehmen. Hinzu kommt die erhöhte Wechselhaftigkeit der Niederschläge. In den meisten Regionen wird Niederschlag vermehrt als Starkregen fallen, der zu Überschwemmungen führen kann; gleichzeitig verlängert sich der Abstand zwischen Regenfällen, wodurch die Dürregefahr zunimmt.

Klima und Wasserverfügbarkeit sind eng miteinander verbunden. Der Klimawandel beeinflusst die regionale Wasserbilanz v.a. auf drei Wegen. Änderungen des Niederschlags beeinflussen die Wasserverfügbarkeit direkt, steigende Temperaturen erhöhen die Wasserverdunstung des Bodens, und die steigende CO₂-Konzentration verringert die Wasserverdunstung von Pflanzen.



Ein möglicher Rückgang und eine erhöhte Variabilität der Niederschläge bedrohen in erster Linie halbtrockene und trockene Regionen, in denen sich Niederschlag und Wasserführung der Flüsse auf wenige Monate konzentrieren und in denen keine ausreichende Infrastruktur zur Wasserversorgung in Trockenzeiten besteht. Der Rückgang der Gletscher bedroht die Wasserversorgung v.a. in Südamerika, die durch Schmelzwasser aus den Anden versorgt werden sowie in denjenigen Regionen in Asien, deren Flüsse im Himalaya entspringen. Kleine Inselstaaten im Pazifik sowie dicht besiedelte Flussdeltas in Asien, Ägypten und Westafrika werden vor allem von einer Versalzung des Trinkwassers durch eindringendes Meerwasser betroffen sein.

Abschließens seien einige politischen Maßnahmen als Antwort auf Wassermangel genannt. Die Züchtung neuer Sorten kann den Wasserverbrauch in der Landwirtschaft verringern helfen. So erreichen neue Reissorten bei gleichem Wasserverbrauch mehr Kornertrag als alte Sorten. Allerdings erfordern solche Verbesserungen erhebliche Investitionen in Forschung und Entwicklung. Außerdem sind Landwirte bei der Anwendung auf Beratung angewiesen. Dabei muss die Agarentwicklung stärker auf die Bedürfnisse gerade der Kleinbauern an sehr ungünstigen Produktionsstandorten ausgerichtet und diesen auch zugänglich sein. In wasserarmen Gebieten wie in Teilen Sub-Sahara-Afrikas lassen geeignete Techniken in Anbau- und Bodenbearbeitung außerdem die Nutzung eines erheblichen Teils des verfügbaren Bodenwassers durch die Pflanzen zu, ohne dass es einfach von der Bodenoberfläche verdunstet. Weiterhin können bestimmte Anbaumethoden, das Auffangen von Regenwasser in Zisternen und kleinen Dämmen, verbessertes Landmanagement und gemischte Land-/Forstwirtschaft die Erträge erhöhen. Diese Maßnahmen können die Bauern häufig selbst umsetzen. Hierfür muss man allerdings das notwendige Wissen vermitteln, was in vielen Entwicklungsprojekten bereits geschieht.

In der Vergangenheit hat man oft versucht, lokaler Wasserknappheit durch eine verbesserte Wasserzufuhr zu begegnen. Groß angelegte Staudämme und Kanalsysteme sollten die Wasserversorgung regulieren und stabilisieren. In vielen Fällen hat dies auch dazu geführt, dass der landwirtschaftliche Ertrag gesteigert werden konnte. Allerdings wurden oftmals die Armen nicht an den Entscheidungen beteiligt, was die ethische Forderung nach gerechten Verfahren verletzt. Außerdem gibt es große Zweifel an der Nachhaltigkeit der erreichten Erfolge. Viele der weltweit ca. 45.000 großen Staudämme weisen technische Probleme auf, etwa aufgrund von Verschlammung. Der langfristige Nutzen ist somit oft wesentlich geringer, als ursprünglich geplant.

Ein weiterer Weg, den Wasserverbrauch zu reduzieren, führt über die Verringerung des Konsums von tierischen Nahrungsmitteln, insbesondere von Fleisch. Aufgrund des Fütterungsbedarfs der Nutztiere und der großflächigen Weidegebiete verbrauchen tierische Nahrungsmittel große Mengen an Wasser. Der Fleischkonsum wird allerdings zumindest teilweise durch kulturelle Aspekte und die Wahl bestimmter Lebensstile beeinflusst. Weniger Fleischkonsum in den reichen Ländern hätte nicht nur positive gesundheitliche Auswirkungen, sondern würde auch den Druck auf die weltweiten Agrarflächen und Wasserressourcen verringern. Dies könnte die Wasserversorgung der Kleinbauern in Entwicklungsländern erleichtern, wenn dort entsprechende politische Rahmenbedingungen geschaffen würden.



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.)

Auch wenn exakte Schätzungen umstritten sind, so wurde in den vergangenen Jahren immer wieder deutlich, dass Menschen vielerorts durch Umweltveränderungen emigrieren müssen. Das Rote Kreuz schätzte für das Jahr 2010, dass knapp 40 Mio. Menschen wegen Umwelteinflüssen auf der Flucht waren. Schätzungen zufolge könnte sich die Zahl bis 2050 auf bis zu 200 Mio. erhöhen. Das sind deutlich mehr Menschen als diejenigen, die wegen „klassischer“ Konflikte auf der Flucht sind. Gründe für Umweltflucht sind u.a. Trockenheit, Bodenerosion, Wüstenbildung, Überschwemmung oder extreme Wetterereignisse. Eine Besonderheit der Umweltmigration ist, dass sie meist innerhalb von Landesgrenzen stattfindet.

Wie viele dieser so genannten „Umweltflüchtlinge“ auf den Klimawandel zurückzuführen sind kann nur geschätzt werden. Viele der genannten Umweltveränderungen hängen eng mit dem Klimawandel zusammen und verstärken sich bei entsprechenden sozioökonomischen Problemlagen noch einmal. Wichtig ist deshalb, ein genaueres Verständnis der Fluchtursachen zu gewinnen, um zu verstehen, wie darauf politisch angemessen reagiert werden kann.

Unumstritten ist, dass es sich bei von den Klimafolgen verursachten Migrationsbewegungen um ein drängendes globales Problem handelt, das einerseits einer internationalen Lösung, andererseits aber auch das politische Engagement der Industrienationen bedarf. Dies betrifft sowohl eine nachhaltige Klimapolitik als auch eine Verschränkung mit anderen Politikbereichen wie der Entwicklungs- und Migrationspolitik. Die Menschenrechte als ethischer und politischer Rahmen können hierfür sinnvollerweise die Richtschnur sein.

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)

Eine ganz wesentliche Ursache des Klimaproblems sind die hohen Emissionen der Länder des Nordens seit Beginn der Industrialisierung. Die Entwicklungsländer sind dagegen besonders stark von den negativen Folgen dieser historischen Emissionen betroffen. Schwellen- und Entwicklungsländer verweisen aufgrund dieser doppelten Asymmetrie immer wieder auf die historische Verantwortung der Industrieländer, sowohl was die Vermeidung von Klimawandel als auch die Kosten der Anpassung angeht. In zivilgesellschaftlichen Debatten werden hauptsächlich zwei unterschiedliche Argumente vorgebracht, manchmal auch in kombinierter Form: Die einen for-



dem unter Berufung auf das Verursacherprinzip von den verantwortlichen Staaten eine direkte Kompensation für die schon jetzt und in Zukunft schädlichen historischen Emissionen. Die anderen verlangen unter Verweis auf das Trittbrettfahrerprinzip einen indirekten Ausgleich. Sie halten wirtschaftliche und sonstige Vorteile, welche die Menschen in den reichen Ländern aufgrund der Emissionen ihrer Vorfahren heute haben, für unrechtmäßig. Daher müssten sie diese Vorteile mit den Menschen im Süden teilen.

Die leitende ethische Forderung, die den Menschenrechten zugrunde liegt, ist die nach einem menschenwürdigen Leben für alle. Diese Forderung kann eine Orientierung für den Umgang mit historischen als auch gegenwärtigen Emissionen geben. Alle Menschen sind dann dazu verpflichtet, sich wechselseitig bei der Ermöglichung eines menschenwürdigen Lebens zu unterstützen. Menschen und Länder, die mehr Möglichkeiten haben, sind besonders gefordert. Dies umfasst die wirtschaftlichen, technologischen wie politischen Möglichkeiten. Deshalb müssen diejenigen besonders zur Überwindung der Schäden und zum Klimaschutz beitragen, die über solche Kapazitäten verfügen. Die heutigen Kapazitäten sind immer auch historisch mit bedingt, was besonders der enge Zusammenhang zwischen gegenwärtigem Wohlstand und historischen Emissionen verdeutlicht. Deshalb spielen historische Emissionen indirekt sehr wohl eine Rolle, weil sie den reicheren Ländern ihre heutige Handlungskapazität wesentlich mit ermöglicht haben.

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)

Menschenrechte bieten einen kohärenten und breit akzeptierten Ausgangspunkt für eine nachhaltige Klimapolitik. Aus einer Deutung des Klimawandels als Menschenrechtskonflikt lässt sich ein ganzes Bündel politischer Maßnahmen ableiten. Dabei geht es darum, einen ungebremsten Klimawandel zu vermeiden, notwendige Anpassungsmaßnahmen an einen unvermeidbaren Klimawandel auf den Weg zu bringen und Klima- und Entwicklungspolitik nachhaltig zu verbinden.

Menschenrechte als Grundlage zukünftiger Klimapolitik beinhalten die Forderung nach der Verwirklichung grundlegender Chancen für alle Menschen. Dies erfordert von der Staatengemeinschaft – insbesondere von den Industrieländern – massive Anstrengungen. Denn nur wenn eine entsprechende Reduktion von Emissionen erreicht wird, können Menschenrechtsverletzungen gegenwärtig wie zukünftig Lebender vermieden werden. Hierfür sind auch entsprechende finanzielle Weichenstellungen notwendig, die beispielsweise mit Hilfe von CO₂-Steuern oder eines globalen Emissionshandels erreicht werden können. Die finanziellen Mittel, die durch solche Instrumente von der Industrie in die Entwicklungsländer fließen würden, könnten erheblich zur Armutsbekämpfung beitragen. Natürlich sind damit Gefahren wie Korruption oder Klientelwirtschaft in Entwicklungsländern verbunden. Dagegen sollten Mechanismen etabliert werden, die wiederum an den fünf Dimensionen der Menschenrechte zu orientieren sind. Die an den Men-



schenrechten ausgerichteten Leitlinien von Good Governance, die in der Entwicklungszusammenarbeit bereits eine zentrale Rolle spielen, können eine Richtschnur sein. Eine enge, konditionale Kopplung von Anpassungsfinanzierung an die Annahme von Grundwerten anderer Kulturen erscheint jedoch problematisch. Dies führt zu dem Themenkomplex von westlichem Paternalismus vs. Kulturrelativismus, der sich an der Debatte über Menschenrechte gut illustrieren lässt.

Bei der Interpretation wie bei der Anwendung der Menschenrechte bestehen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sowie zwischen verschiedenen Kulturkreisen oft erhebliche Differenzen. So gibt es etwa in manchen Ländern Ostasiens nicht wenige Stimmen, die aus recht unterschiedlichen Gründen die Werte der eigenen Tradition gegen den westlichen Liberalismus und Individualismus – für viele fast ein Synonym für Menschenrechte – betonen. Sie verweisen darauf, dass in ihrem kulturellen Umfeld andere Werte Vorrang haben, beispielsweise Gemeinschaft vor dem Individuum, Harmonie statt Konflikt oder Respekt vor Autorität statt grenzenloser Meinungsfreiheit. Man sollte solche Positionen nicht einfach als Klischees abtun, auch wenn sie dies zweifellos oft sind. Nicht selten gründet eine solche Ablehnung nämlich in der aufrichtigen Sorge um den Zerfall kultureller Traditionen.

Menschenrechte sollten deshalb nicht nur als eine globale Leitschnur für eine gerechte Welt gedeutet werden, sondern auch als Ausdruck kultureller Vorstellungen von dem, was ein „gutes Leben“ ausmacht. Sie fußen auf solchen kulturellen Werten und können nicht von diesen losgelöst werden. Aus entwicklungs- wie klimapolitischer Sicht ist es daher von grundlegender Bedeutung, Menschenrechte in einem Wechselverhältnis zur kulturellen und religiösen Vielfalt von Werten zu sehen. Besonders muss sichtbar sein, dass sie nicht einfach ein Produkt der Politik oder gar kultureller Überheblichkeit sind. Interkulturelle Studien zeigen, dass es keinen grundsätzlichen Widerspruch zwischen Menschenrechten und kulturell bedingten Wertvorstellungen gibt, weil sich in allen Kulturen entsprechende Ansätze finden.

Natürlich können trotzdem Zielkonflikte auftreten. Freiheit und Gleichheit als zwei Dimensionen der Menschenrechte können z.B. bei der Ausgestaltung von Klimapolitik zu unterschiedlichen politischen Forderungen führen. So beinhaltet z.B. das Recht auf selbständige Entwicklung ein Recht auf Energie für die Schwellen- und Entwicklungsländer, was sich wiederum negativ auf Klimaschutzziele auswirken kann. Politisch betrachtet braucht es deshalb eine kluge Kombination verschiedener Strategien (Technologietransfer, Anpassungsunterstützung, Verknüpfung mit Entwicklungsmaßnahmen), die es den Entwicklungs- und Schwellenländern erlauben, sich aktiv am Klimaschutz zu beteiligen, ohne ihre Chancen auf breitenwirksame wirtschaftliche Entwicklung und Armutsbekämpfung zu mindern. Um im politischen Alltag eine Kohärenz zwischen den verschiedenen Dimensionen der Menschenrechte herzustellen, sind faire Verfahren von zentraler Bedeutung. Denn diese sind der notwendige Rahmen, innerhalb dessen über die Zielkonflikte gemeinsam verhandelt werden kann.

Aus den Menschenrechten folgt, dass Menschen selbst Ausgangspunkt, Träger und Ziel aller Bekämpfung der Armut sowie zur Vermeidung und Bewältigung der schädlichen Folgen des Klimawandels sein sollen. Dieses Prinzip ist auch eine zentrale Voraussetzung für eine dauerhaf-



te Reduzierung der sozialen Verwundbarkeit gegenüber Klimafolgen. Verringert werden muss diese Verwundbarkeit nicht nur für, sondern auch mit und von den Menschen selbst.

Um Menschen zu Träger*innen von Klima- und Entwicklungspolitik zu machen ist es auch von zentraler Bedeutung, ihnen vor Ort und ihren kulturellen Kontexten Beachtung zu schenken. Menschen mit ihren jeweiligen kulturellen oder religiösen Traditionen sind unverzichtbare Partner*innen in der Diskussion um den Klimawandel und seinen Folgen. Vorteil einer solchen Beachtung der kulturellen Traditionen ist nicht nur, dass auch Fragen des Klimawandels an lokale Traditionen rückgebunden werden, sondern vor allem, dass alle Menschen als Teil von Gemeinschaften motiviert werden, sich an einer nachhaltigen Lösung globaler Probleme zu beteiligen. In dieser Perspektive ist danach zu fragen, welche kulturell begründeten Deutungen von Natur und Umwelt existieren und wie diese miteinander in Beziehung gesetzt werden können, wie im nächsten Kapitel noch ausführlich reflektiert wird.

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)

Ziel einer Integration von Entwicklungs- und Klimapolitik ist ein Entwicklungspfad, der allen Menschen ein auf Dauer menschenwürdiges Leben ermöglicht. Nach heutigem Wissensstand lässt sich dieses Ziel grundsätzlich (noch) erreichen. Kaum mehr vermeidlich sind erhebliche Belastungen für viele Menschen, etwa wenn sie in Folge des Klimawandels ihre gewohnten Lebensräume verlassen müssen. Umso wichtiger ist es, die damit verbundenen Schwierigkeiten genau zu analysieren. Konflikte zwischen Entwicklungsbemühungen und Klimaschutz können dabei auch Ausdruck mangelnder Bereitschaft sein, die Forderungen der Gerechtigkeit für alle Menschen zu erfüllen. Unweigerlich zu Konflikten kommt es, wenn Entwicklungs-, Klimaschutz- und Anpassungspolitik nicht auf das Grundziel eines menschenwürdigen Lebens hin abgestimmt sind. So können etwa radikale globale Ziele zur Emissionsminderung die Spielräume für wirtschaftliche Entwicklung auf Kosten heutiger Armer einschränken.

Die vielfältigen Analysen zur Verwundbarkeit von Menschen weltweit, vor allem hinsichtlich Wasserversorgung, Ernährungssicherheit und Bedrohung von Küstenregionen, legen hierfür einen Grundstein. Dabei zeigt sich deutlich, dass arme Bevölkerungsgruppen in den Entwicklungsländern mehrfach benachteiligt sind. Für eine vernetzte Klima- und Entwicklungspolitik sind solche Studien unerlässlich, um Anpassungsmaßnahmen gezielt durchführen zu können.

Die notwendige Reduktion der weltweiten Emissionen ist dabei nicht nur eine politische Herausforderung; sie wird auch zu einem wichtigen Teil über technologischen Wandel erreicht werden müssen. Die derzeit verfügbaren Technologien reichen dafür bei weitem nicht aus. Deshalb ist es



notwendig, in den Industrie- sowie Entwicklungsländern geeignete Technologien direkt zu fördern und den weltweiten Austausch solcher Technologien voranzutreiben. Neben der Förderung klimafreundlicher Technologien in den Industrieländern spielt dabei v.a. der Technologieaustausch zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern eine wichtige Rolle (Edenhofer et al. 2012)

Internationaler Koordinationsbedarf besteht z.B., um die Barrieren für den Austausch klimafreundlicher Technologien zu verringern. Ein solcher Austausch geht über den bloßen Transfer klimafreundlicher Produktionsgüter oder die Einrichtung moderner technischer Anlagen durch ausländische Unternehmen hinaus. Zum einen haben einige Schwellenländer inzwischen beträchtliche technologische Kapazitäten aufgebaut, so dass der Transfer keineswegs mehr automatisch vom Norden in den Süden erfolgt. Zum anderen schließt ein richtig verstandener Austausch die Übertragung, lokale Anpassung und Weiterentwicklung technischen Wissens und organisatorischen Knowhows ein. Die Empfängerländer erhalten auf diese Weise vielfältige Entwicklungsimpulse und erzielen auch unabhängig vom intendierten klimatischen Effekt einen Gewinn. Verstärkte Bemühungen in diesem Bereich sind schon deshalb nötig, um Fehler der Industrienationen nicht zu wiederholen und die CO₂-Intensität der Energieversorgung wie allgemein der wirtschaftlichen Produktion möglichst frühzeitig deutlich zu senken.

Um Forschung und Entwicklung klimafreundlicher Technologien weltweit zu stärken sind noch viele Schritte notwendig. Wichtige Elemente sind die internationale Koordination von Forschung sowie vertragliche Verpflichtungen zur Erhöhung von klimarelevanten Forschungsausgaben. Hinzukommen müssen Initiativen zur Stärkung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in Entwicklungsländern. Der Technologietransfer verlangt dabei auch v.a. finanzielle Mittel.

Der Klimawandel ist letztlich aber nicht nur ein technisches Problem. Er lässt sich nur bewältigen, wenn zentrale Aspekte der Gerechtigkeit berücksichtigt werden. Notwendig sind gerechte Rahmenbedingungen, die es Entwicklungs- und Schwellenländern erlauben, sich aktiv am Klimaschutz zu beteiligen, ohne dadurch ihre berechtigten Ansprüche auf breitenwirksame Entwicklung aufzugeben. Die Industrieländer stehen dabei in besonderer Verantwortung; weniger, weil sie bisher ungleich mehr Treibhausgase verursacht haben, sondern weil sie über finanzielle, ökonomische und technische Kapazitäten sowie den notwendigen politischen Einfluss verfügen. Einen sinnvollen Ausgangspunkt hierfür bieten die Menschenrechte. Denn sie sind bereits heute in der Weltpolitik *der* zentrale ethische und politische Maßstab für die Lösung globaler Herausforderungen. Freiheit, Gleichheit, Solidarität und Partizipation sind dabei die Kernforderungen der Menschenrechte, die auch für eine ethische Bewertung der Klimafolgen ihre Gültigkeit haben.

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



Menschenrechte als zentralen ethischen, politischen wie rechtlichen Rahmung internationaler Politik fokussieren sich in den vergangenen Jahren mehr und mehr auch auf Klimafolgen. Dabei ist zwar rechtlich umstritten, inwieweit einzelne Akteure oder Staaten im Sinne einer Menschenrechtsverletzung für Klimaschäden haftbar gemacht werden können. Positiv gewendet können jedoch die Grundprinzipien der Menschenrechte (Freiheit, Gleichheit, Solidarität) als Grundlage einer integrierten Klima- und Entwicklungspolitik dienen. An zwei Beispielen kann skizziert werden, welche Konsequenzen ein solcher Standpunkt für die Klimadiskussion hat.

Der Fokus auf Klimafolgen als einer Gefährdung der Menschenrechte konzeptualisiert diese im Paradigma des Rechtes. Damit wird betont, dass Klimafolgen nicht nur im Rahmen individueller Verhaltensänderungen oder ökologischer Kosten-Nutzen-Abwägungen diskutiert werden sollten, sondern dass sie eine Anfrage an die Verwirklichung fundamentaler Rechte darstellen. Damit können individuelle Entscheidungen für einen ökologischen Lebensstil und nachhaltige Bewusstseinsbildung mit einer institutionell-menschenrechtlichen Perspektive auf die Gestaltung von Klimapolitik grundlegenden verbunden werden. Je mehr Klimathemen in die internationale Menschenrechtsarchitektur eingezogen werden, desto mehr können institutionell-rechtliche Entscheidungen nachhaltig gefällt und juristisch gesichert werden.

Klimafolgen sind langfristig, sie betreffen vor allem auch nachfolgende Generationen. Der Menschenrechtsansatz kann auch solche langfristigen Klimafolgen politisch institutionalisieren. Menschenrechte können dies, weil sie universal gültig sind. Sie schließen alle Menschen ein, das heißt alle heute und in Zukunft lebenden. Deshalb haben auch Menschen, die erst in der Zukunft leben werden, Anspruch auf sie. Rechte setzen zwar die Existenz der Menschen voraus, doch haben zukünftige Menschen Rechte, wenn sie dann existieren. Gerade bei politischen Handlungen mit langfristigen Folgen sollte deshalb aus Sicht der Menschenrechte darauf geachtet werden, dass Rechte zukünftiger Menschen nicht verletzt werden.

Mit Menschenrechten als Basis von Klimapolitik können also gerade auch zukünftige Generationen und deren Rechte in den Blick genommen werden. Sicherlich gibt es gewisse Grenzen, insofern beispielsweise die Forderung nach Partizipation gegenwärtige Personen betrifft. Aber auch hier sind neue Formen der stellvertretenden Repräsentation zukünftiger Generationen denkbar. Die Demokratie ist herausgefordert, kreativ solche Mechanismen zu entwickeln und auszuprobieren. Fragen der Ressourcennutzung können z.B. offensichtlich an den Menschenrechten ausgerichtet werden: Natürliche Ressourcen sollten in ausreichendem Maß bewahrt werden, damit zukünftige Generationen sie zur Realisierung eines menschenwürdigen Lebens in Freiheit und Gleichheit nutzen können. Dies gilt jedenfalls immer dann, wenn zu vermuten ist, dass diese Ressourcen für zukünftige Generationen wichtig sein könnten. Auch sollten physische Gefährdungen zukünftiger Menschen durch einen ungebremsten Klimawandel vermieden werden, wenn aller Voraussicht nach keine Möglichkeit besteht, sich sinnvoll an diese Folgen anpassen zu können. Dies gilt umso mehr, wenn gegenwärtige Entscheidungen, wie solche über das Energiesystem, starke Pfadabhängigkeiten für kommende Generationen schaffen. In dieser Perspektive eröffnet ein Menschenrechtsansatz ein umfassendes angelegtes Verständnis von Klimapolitik.



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 Ausspielen beider Bereiche verhindert wird? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Zur Einbindung möglichst aller Staaten und politischen Akteure ist eine Mehrebenenperspektive auf internationale Politik notwendig. Diese wird auf theoretischer Ebene beispielhaft im Global Governance Paradigma entwickelt. Hintergrund dieses Paradigmas ist die Beobachtung, dass der Prozess der Globalisierung traditionelle Formen des nationalstaatlichen Regierens verändert. Regieren weist im Zuge dessen mehr und mehr einen transnationalen Charakter auf, was die Ausgangs-, aber auch Legitimationsbedingungen für (transnationales) Regieren verändert. Die enorme Proliferation der Akteure auf globaler Ebene, die an diesem Regierungshandeln beteiligt werden (möchten) und die Entstehung neuer Steuerungsformen sind Beispiele hierfür.

Global Governance meint vor dieser Problemanalyse weniger eine direkte Steuerung politischer Prozesse durch Institutionen, sondern vielmehr ein komplexes Einfluss- und Regelsystem, das aus dem pluralen Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure entsteht. „Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann.“ (Stiftung Entwicklung und Frieden 1995, 4ff.) Weltpolitik kann deshalb nur als ein Mehrebenen-System unter besonderer Berücksichtigung der Vielzahl von Akteuren und Mechanismen realisiert werden.

Für die Umweltpolitik bedeutet dies wiederum, auf unterschiedlichsten Ebenen vielfältige Steuerungsformen zu etablieren, die sich wechselseitig ergänzen und verstärken. In diesem Modell spielen nicht nur Staaten und internationale Umweltinstitutionen, sondern auch Unternehmen, Religionen oder zivilgesellschaftliche Akteure eine wichtige Rolle. Erst aus dem Zusammenspiel kann eine nachhaltige Umweltpolitik entstehen, so die These von Global Governance. Die Einbindung möglichst aller Staaten in eine nachhaltige Klimapolitik wird von der Entwicklung einer stabilen, transparenten und fairen Global Governance Architektur abhängen. Nur durch solche intelligenten Mechanismen ist es möglich, auch vermeintliche Bremser in der Klimapolitik nachhaltig mit einzubinden.

Literatur

- Nejma Tamoudi, Simon Faets und Michael Reder (Hrsg.), Politik der Zukunft. Zukünftig Generationen als Leerstelle der Demokratie. Bielefeld 2020.
- Michael Reder et al. Umweltethik. Eine Einführung in globaler Perspektive. Stuttgart: 2019.
- Michael Reder mit Mara-Daria Cojocaru (Hrsg.), Zur Praxis der Menschenrechte. Formen, Potenziale und Widersprüche. Stuttgart: 2015.
- Ottmar Edenhofer et al. (Hrsg.), Climate Change, Justice and Sustainability. Linking Climate and Development Policy. New York/London: 2012.
- Ottmar Edenhofer et al. (Hrsg.), Global aber gerecht: Klimawandel bekämpfen, Entwicklung ermöglichen. München: 2010.