



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Gesetzesentwurf zum Klimaanpassungsgesetz (KAnG)

anlässlich der Öffentlichen Anhörung des
Bundestagsausschusses für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

November 2023

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Stellungnahme im Einzelnen	4
2.1	Verbesserungen insbesondere bei der Klimaanpassungsstrategie	4
2.2	Nachbesserungen erforderlich	5
2.2.1	Wirksamkeit der Klimarisikoanalyse sicherstellen	5
2.2.2	Zur wissenschaftsbasierten Bewertung des Fortschritts verpflichten	6
2.2.3	Nachsteuerung bei Zielverfehlung deutlich verschärfen	7
3	Fazit	7

1 Einleitung

Der vorliegende Gesetzesentwurf der Bundesregierung (KAnG-E) eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes (KAnG) nimmt viele wichtige Impulse aus der Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte vom Mai 2023¹ auf. In einigen Punkten fällt er aus grund- und menschenrechtlicher Sicht jedoch hinter den Referentenentwurf (RefE) des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz zurück.

Mit dem Entwurf greift Deutschland die Empfehlungen des UN-Menschenrechtsausschusses vom November 2021 auf: Der Ausschuss merkte fehlende Informationen zu Vorsorgemaßnahmen gegen die negativen Auswirkungen des Klimawandels an. Er empfahl Deutschland, einen Vorsorgeansatz zu verfolgen, um die Menschen, einschließlich der von den negativen Auswirkungen des Klimawandels und von Naturkatastrophen am meisten gefährdeten Personen, zu schützen.²

Im Dezember 2022 hat das Deutsche Institut für Menschenrechte dem Bundestag eine Reihe von Empfehlungen für die Schaffung eines Rahmens, der die Umsetzung einer an den Menschenrechten ausgerichteten Klimaanpassungspolitik verfolgt, vorgelegt.³ Diese Empfehlungen finden sich bislang nur in Teilen im Regierungsentwurf wieder.

Wie in der Begründung des Regierungsentwurfs⁴ dargelegt, hat sich Deutschland als Vertragsstaat des Übereinkommens von Paris dazu verpflichtet, die Anpassungsfähigkeit an den Klimawandel zu verbessern, die Widerstandsfähigkeit zu stärken und die Anfälligkeit gegenüber dem Klimawandel zu verringern (Artikel 2 Absatz 1 (b) und Artikel 7 Absatz 1 des Übereinkommens von Paris). Das Übereinkommen von Paris (Präambel) sieht auch vor, dass die Vertragsstaaten, wenn sie Maßnahmen gegen den Klimawandel ergreifen, ihre jeweiligen Verpflichtungen im Hinblick auf die Menschenrechte achten, fördern und berücksichtigen. Für ihre Klimaanpassungsmaßnahmen sollen die Vertragsstaaten einen Ansatz verfolgen, der geschlechtergerecht, partizipativ, vollständig transparent und besonders schutzbedürftige Gruppen und Gemeinschaften berücksichtigt (Artikel 7 Absatz 5 Übereinkommen von Paris). Darüber hinaus sollte Deutschland bei der Ausgestaltung und Umsetzung von Klimaanpassung auch das Regelbuch zum Übereinkommen von Paris berücksichtigen, das menschenrechtliche Standards und Prinzipien beinhaltet.⁵ Zu diesen gehört der Zugang zu Informationen für und eine angemessene Beteiligung

¹ Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf eines Bundesklimaanpassungsgesetzes (KAnG), <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-86601-6>.

² UN, Human Rights Committee (30.11.2021): Concluding observations on the seventh periodic report of Germany, UN Dok. CCPR/C/DEU/CO/7, Ziffer 24–25.

³ Deutsches Institut für Menschenrechte (2022): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland. Juli 2021–Juni 2022. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG, Berlin, S. 70–71.

⁴ Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes, Oktober 2023, BT-Drs. 20/8764, S. 14.

⁵ Siehe hierzu auch: Deutsches Institut für Menschenrechte (2019): Menschenrechtsbasierte Klimapolitik - Empfehlungen für die Umsetzung des Pariser Klimaabkommens, <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/62783>.

von Betroffenen⁶ sowie das Bereitstellen von Informationen über die Folgen und Risiken von Anpassungsmaßnahmen seitens der Vertragsstaaten.⁷

Auch auf Ebene des Grundgesetzes spielen Anpassungsmaßnahmen in Ergänzung zur Begrenzung der Erderwärmung eine wichtige Rolle. Zu solchen Maßnahmen ist der Gesetzgeber, so das Bundesverfassungsgericht in seinem sogenannten „Klima-Beschluss“ vom März 2021, grundrechtlich verpflichtet.⁸

2 Stellungnahme im Einzelnen

2.1 Verbesserungen insbesondere bei der Klimaanpassungsstrategie

Positiv hebt sich der KAnG-E gegenüber dem RefE dahingehend ab, dass die Klimaanpassungsstrategie in Teilen nachgeschärft wurde. Dies bezieht sich einerseits auf ihre Ausgestaltung und andererseits auf das begleitende Monitoring.

Die „messbaren Ziele“ der Klimaanpassungsstrategie müssen gemäß § 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 KAnG-E nunmehr „hinreichend ambitioniert“ sein.⁹ Ausweislich der Gesetzesbegründung entsprechen diesem zusätzlichen Kriterium solche Ziele, „die Handlungsorientierung für öffentliche und private Akteure geben, Maßnahmen lenken und deren Wirksamkeit im Hinblick auf eine verringerte Vulnerabilität und eine verbesserte Resilienz transparent zeigen.“¹⁰

Dazu führt die Begründung mehrere Elemente auf, die diese „hinreichend ambitionierte(n), messbare(n) Ziele“ konkretisieren und dadurch auch die Klimaanpassungsstrategie stärken. Danach sollen sich die Ziele u.a. auch an der Anforderung der „Konsistenz“ orientieren. Gemeint ist damit, dass die „Ziele (...) konsistent mit internationalen Verträgen und Verpflichtungen der Bundesregierung (sind). Das Schutzniveau sollte mindestens den Ambitionen schutzgutspezifischer Vorgaben und Programme entsprechen.“¹¹ Das Deutsche Institut für Menschenrechte versteht hierunter, dass insbesondere auch Deutschlands einschlägigen menschenrechtlichen Verpflichtungen von der Konsistenzanforderung mitumfasst sind.

Die Ziele sind im Rahmen der Begründung nunmehr auch priorisiert¹² nach den in der Klimarisikoanalyse als „dringend und sehr dringend ermittelten Klimawirkungen und deren Risiken für die Schutzgüter“. ¹³ Weiterhin sind im Sinne einer Minimallösung zumindest in der Gesetzesbegründung nun auch mögliche Zeiträume genannt, an

⁶ UNFCCC: FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, decision 18/CMA.1, Annex, Ziff. 19 (b) und Ziff. 106 (b, c).

⁷ UNFCCC: FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, decision 9/CMA.1, Annex, Ziff. B.

⁸ Dies ergibt sich einerseits aus der Schutzpflicht aus Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG zum Schutz von Leben und Gesundheit sowie andererseits aus der Schutzpflicht aus Artikel 14 zum Schutz von Eigentum. Siehe dazu Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss vom 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 144, 164, 172.

⁹ Zu unserer diesbezüglichen Forderung siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf eines Bundesklimaanpassungsgesetzes (KAnG), S. 10.

¹⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 20/8764, S. 24.

¹¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 20/8764, S. 24.

¹² Vgl. zu den Hintergründen unserer diesbezüglichen Forderung: Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf eines Bundesklimaanpassungsgesetzes (KAnG), S. 10.

¹³ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 20/8764, S. 24. Für eine Priorisierung im Rahmen der Klimaanpassungskonzepte auf Länderebene siehe nunmehr § 12 Absatz 3 KAnG-E.

denen sich die Umsetzung der Klimaanpassungsziele orientieren kann.¹⁴ Es ist verständlich, hier einer gewissen Flexibilität den Vorzug geben zu wollen; um aber das Ambitionsniveau des Gesetzes insgesamt zu steigern, sollten Zielvorgaben zumindest in der Gesetzesbegründung anvisiert werden. Vorzugswürdig sind demgegenüber aber rechtlich überprüfbare Vorgaben im Gesetzestext wie in der ersten Stellungnahme des Instituts vorgeschlagen, etwa eine „Umsetzung in angemessenem zeitlichem Rahmen“.¹⁵

Insgesamt steigert der KAnG-E das Ambitionsniveau der Klimaanpassungsstrategie zumindest teilweise dadurch, dass im Ziel des Gesetzes in § 1 Satz 1 nunmehr auf einige verwässernde Begrifflichkeiten mit unklarem rechtlichem Maßstab verzichtet wurde.¹⁶ Das Ziel des Gesetzes ist nunmehr u.a. „(...) negative Auswirkungen des Klimawandels (...) zu vermeiden“ (statt „weitestgehend zu vermeiden“). Nur, soweit diese negativen Auswirkungen nicht mehr vermieden werden können, sind sie „weitestgehend zu reduzieren“ (statt „möglichst zu reduzieren“).

Verbessert wurde darüber hinaus das Monitoring der Zielerreichung der Klimaanpassungsstrategie, indem auch hierüber nunmehr regelmäßig zu berichten ist (gemäß § 5 Absatz 1 Satz 1 KAnG-E).¹⁷ Außerdem dient das Monitoring nunmehr als Grundlage für die Prüfung und ggfs. für die Aktualisierung der Klimaanpassungsziele (vgl. § 5 Absatz 3 Satz 2 KAnG-E im Unterschied zu § 3 Absatz 6 RefE).¹⁸

Schließlich ist auch positiv zu vermerken, dass die Gesetzesbegründung nunmehr für das „Cluster mit übergreifenden Handlungsfeldern“ (§ 3 Absatz 2 Nr. 7 KAnG-E) u.a. auch die „soziale(n) Dimensionen der Klimaanpassung und Klimagerechtigkeit“¹⁹ in den Blick nimmt.

Hinter den Standard dieser genannten Aspekte sollte das finale Gesetz aus grund- und menschenrechtlicher Sicht keinesfalls zurückfallen.

2.2 Nachbesserungen erforderlich

An drei entscheidenden Stellen sollte das KAnG-E aus Sicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte nachgeschärft werden, insbesondere soweit es noch hinter das Schutzniveau des RefE zurückfällt. Darüber hinaus verweisen wir auf die Empfehlungen, die das Institut bereits zum RefE gegeben hat und die teilweise nach wie vor aktuell sind.²⁰

2.2.1 Wirksamkeit der Klimarisikoanalyse sicherstellen

Unklar bleibt auch im KAnG-E, nach welchen Kriterien die Bewertung der Risiken im Rahmen der Klimarisikoanalyse (nach § 4 Absatz 1 Satz 1 KAnG-E) erfolgen soll. Aus

¹⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 20/8764, S. 24.

¹⁵ Siehe dazu Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf eines Bundesklimaanpassungsgesetzes (KAnG), S. 10.

¹⁶ Siehe dazu Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf eines Bundesklimaanpassungsgesetzes (KAnG), S. 9.

¹⁷ Siehe dazu Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf eines Bundesklimaanpassungsgesetzes (KAnG), S. 12.

¹⁸ Zu den Hintergründen dieser Anregung siehe Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf eines Bundesklimaanpassungsgesetzes (KAnG), S. 13.

¹⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 20/8764, S. 24.

²⁰ Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf eines Bundesklimaanpassungsgesetzes (KAnG).

Transparenzgründen und um eine wirksame Grundlage für eine risikobasierte, vorsorgende Anpassung zu schaffen, sollte der Gesetzestext geeignete Bewertungskriterien vorsehen. Notwendig ist dabei, dass Schwere, Unumkehrbarkeit und Wahrscheinlichkeit der (potenziellen) Auswirkung auf die Grund- und Menschenrechte der Bevölkerung insgesamt und von besonders vom Klimawandel betroffenen Bevölkerungsgruppen Bewertungskriterien darstellen. Dies ist umso mehr vor dem Hintergrund relevant, dass die bereits existierende Studie (Klimawirkungs- und Risikoanalyse für Deutschland 2021), auf die gemäß der Begründung des KAnG-E aufgebaut werden soll,²¹ bislang kein ausreichendes Augenmerk auf diese Bevölkerungsgruppen legt. Aus grund- und menschenrechtlicher Sicht ist dies aber entscheidend, um Risiken zu erkennen und rechtzeitig vorbeugende Maßnahmen zu ihrem Schutz treffen zu können.

2.2.2 Zur wissenschaftsbasierten Bewertung des Fortschritts verpflichten

Das Institut begrüßt zunächst, dass der KAnG-E die Einrichtung eines Mechanismus' zur Bewertung des Fortschritts in der Zielerreichung vorsieht (§ 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 5). Konkrete Kriterien für die Ausgestaltung und Funktionsweise des Mechanismus' schreibt die Vorschrift allerdings nicht vor. Auch wird nicht weiter konkretisiert, wie die Bewertung zu erfolgen hat. Die Begründung des RefE hatte noch angeregt, einen Expertenrat einzusetzen, der sich an §§ 11–12 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) anlehnen könnte. Entgegen den Empfehlungen des Instituts zum RefE²² wurde dieser Hinweis in Bezug auf einen Expertenrat aber nicht weiterverfolgt und ausgeformt, sondern sogar vollständig gestrichen. In der aktuellen Fassung „kann (dieser Mechanismus) auch die Zuziehung von wissenschaftlichem Sachverstand beinhalten“, zwingend erforderlich ist diese Zuziehung dementsprechend aber nicht. Dies wird jedoch der zentralen Bedeutung des Monitorings als Voraussetzung der Rechenschaftslegung und damit der wirksamen, menschenrechtsbasierten Umsetzung der Klimaanpassung nicht gerecht. Insbesondere sollte die Unabhängigkeit des Mechanismus' gesetzlich verbindlich festgelegt werden (vgl. § 11 Absatz 3 KSG).

Der Monitoring-Bericht der Bundesregierung soll die wissenschaftliche Grundlage für die Bewertung des Fortschritts sein (§ 5 Absatz 2 KAnG-E). Hier sollte der Gesetzgeber zunächst klarstellend ergänzen, dass dies die Bewertung nach § 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 5 KAnG-E betrifft. Darüber hinaus muss gesetzlich gewährleistet werden, dass im Rahmen des Mechanismus' die nach § 5 Absatz 2 KAnG-E vorgelegten Daten einer unabhängigen, wissenschaftsbasierten Prüfung unterzogen werden. Bewertet werden sollten nicht nur die Fortschritte bei der Erreichung der nach § 3 Absatz 3 Nr. 1 KAnG-E festgelegten Ziele, sondern auch, ob diese Ziele selbst das übergreifende, nachgeschärfte Ziel nach § 1 KAnG-E erreichen. Dies schafft die wesentliche Grundlage für die Aktualisierung der Ziele nach § 3 Absatz 5 KAnG-E.

Daneben sollten auch die Kriterien des § 11 Absatz 1 KSG in Hinblick auf Sachverstand, Interdisziplinarität und Parität bei der personellen Ausgestaltung des Mechanismus' zwingend gelten. Bezüglich der Funktionsweise und der Aufgaben des Mechanismus' sollte mindestens ergänzt werden, dass regelmäßig über die

²¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 20/8764, S. 25.

²² Siehe dazu Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf eines Bundesklimaanpassungsgesetzes (KAnG), S. 11 f.

Bewertung der Fortschritte und die Wirksamkeit der Maßnahmen an die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag berichtet wird.

2.2.3 Nachsteuerung bei Zielverfehlung deutlich verschärfen

Der in § 5 Absatz 3 KAnG-E vorgesehene Um- und Durchsetzungsmechanismus der Klimaanpassungsmaßnahmen auf Bundesebene ist aus menschenrechtlicher Sicht zentral und prinzipiell zu begrüßen. Aus diesem Grund sollten die beiden deutlichen Verwässerungen, die im neuen Entwurf eingefügt wurden, rückgängig gemacht und stattdessen die in unserer Stellungnahme vom Mai 2023 angeregten weiteren Nachschärfungen²³ umgesetzt werden.

Dies betrifft einerseits die Nachbesserung: So sieht der Entwurf nun keine Verpflichtung zur Nachbesserung mehr vor (§ 5 Absatz 3 Satz 1 KAnG-E „soll eine Anpassung der Maßnahmen zur Zielerreichung (...) erfolgen“ statt wie in § 3 Absatz 6 RefE „(...) legt (...) geeignete Maßnahmen zur Nachbesserung vor (...“).

Außerdem genügt nach dem aktuellen Entwurf eine Nachbesserung im Zuge der vierjährigen Fortschreibung der Klimaanpassungsstrategie nach § 3 Absatz 1 Satz 2 KAnG-E; im RefE musste laufend („spätestens innerhalb eines Jahres nach Feststellung der drohenden Zielverfehlung“) nachgebessert werden. Zwar sind gemäß § 5 Absatz 3 Satz 3 KAnG-E auch schon vor der Fortschreibung der Klimaanpassungsstrategie Maßnahmen möglich; dies ist aber dem Wortlaut nach vollständig dem jeweiligen Ministerium überlassen.

3 Fazit

Mit dem Gesetzesentwurf gelingt ein erster wichtiger Schritt, um Klimaanpassung innerhalb Deutschlands verbindlich und koordiniert voranzutreiben und so die Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Klimawandels zu schützen. Bei manchen Aspekten wurden schon Verbesserungen erzielt; an einigen nicht unerheblichen Stellen empfiehlt das Institut aber Überarbeitungen. Im nun folgenden Gesetzgebungsprozess sollten die staatlichen grund- und menschenrechtlichen Schutzpflichten insbesondere für bereits benachteiligte Bevölkerungsgruppen und solche, die besonders von Anpassungsmaßnahmen betroffen sein werden, im Mittelpunkt stehen.

²³ Siehe dazu Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf eines Bundesklimaanpassungsgesetzes (KAnG), S. 12 f.

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), Dr. Carolin
Schlößer, LL.M. (schloesser@dimr.de)

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
November 2023

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). 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.