



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Empfehlungen für die 28. UN-Klimakonferenz (COP28) in Dubai

November 2023

Inhalt

1	Einführung	1
2	Ambitionen beim Klimaschutz deutlich erhöhen	1
3	Globales Anpassungsziel an den Menschenrechten ausrichten	3
4	Fond für Schäden und Verluste sowie Klimafinanzierung ambitioniert verhandeln	4
5	Globale Bestandsaufnahme (Global Stocktake): Menschenrechtliche Verpflichtungen berücksichtigen	7
6	Schutz und Beteiligung der Zivilgesellschaft gewährleisten	8
7	Zugang zu Informationen sicherstellen	9

1 Einführung

Das Pariser Klimaabkommen ist eindeutig: Maßnahmen gegen den Klimawandel sollen an den Menschenrechten ausgerichtet werden. Entsprechend muss dies die Maßgabe für die Verhandlungen der Vertragsstaaten auf der 28. UN-Klimakonferenz (COP28) sein. Die COP28 findet vom 30. November bis zum 12. Dezember 2023 in Dubai (Vereinigte Arabische Emirate) statt. Die Bundesregierung kann einen wichtigen Beitrag zu einer effektiven Klimapolitik leisten, indem sie sich gegenüber den anderen Vertragsstaaten für die vereinbarte menschenrechtsbasierte Umsetzung des Pariser Abkommens stark macht.

Staaten sind menschenrechtlich verpflichtet, die auf ihrem Territorium lebenden Menschen vor den Konsequenzen des Klimawandels zu schützen. Dazu gehört, dass sie den Ausstoß von Treibhausgasen ambitioniert senken. So leisten sie einen Beitrag, das 1,5°C-Ziel des Pariser Abkommens zu halten und die negativen Auswirkungen des Klimawandels auf die Menschen begrenzen.¹

Dazu gehört auch, dass Staaten die aktuellen und zukünftigen Auswirkungen des Klimawandels so angehen, dass die Menschenrechte geschützt werden. Sie dürfen durch ihre klimapolitischen Maßnahmen nicht dazu beitragen, dass Menschen ihre Rechte nicht mehr ausüben können, zum Beispiel den Zugang zu Wasser oder zu angemessenem Wohnraum verlieren. Sie müssen auch vor den negativen Auswirkungen der Handlungen Dritter schützen, beispielsweise von Unternehmen.

2 Ambitionen beim Klimaschutz deutlich erhöhen

Die Botschaft des Weltklimarats im Frühjahr 2023 war deutlich: Eine radikale und sofortige Reduktion der klimaschädlichen Treibhausgase ist notwendig, um die globale Erderwärmung auf 1,5°C – so wie es das Pariser Klimaabkommen vorsieht – einzudämmen. Der Ausstoß von Treibhausgasen muss weltweit bis 2030 um fast die Hälfte gesenkt werden.² Gelingt dies nicht, wird es erhebliche Folgewirkungen für Mensch und Natur in allen Regionen der Erde geben: etwa noch intensivere Hitzewellen, vermehrte Dürren, öfter auftretende und intensivere Starkregen-Ereignisse und Überschwemmungen.³

Die Vertragsstaaten des Pariser Abkommens müssen daher die auf der COP26 eingegangenen Verpflichtungen (Glasgower Klimapakt⁴) erfüllen und ihre nationalen Klimaziele (nationally determined contributions, NDCs) für 2030 "überarbeiten und

¹ UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (08.10.2018): Climate change and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Statement. <https://www.ohchr.org/en/statements/2018/10/committee-releases-statement-climate-change-and-covenant?LangID=E&NewsID=23691> (abgerufen am 20.11.2023); UN, Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment (15.07.2019): Report, UN Dok. A/74/161.

² Intergovernmental Panel on Climate Change (20.03.2023): Press release: Urgent climate action can secure a liveable future for all. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/press/IPCC_AR6_SYR_PressRelease_en.pdf (abgerufen am 20.11.2023).

³ Intergovernmental Panel on Climate Change (2023): Climate change 2023. Summary for policymakers. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf (abgerufen am 20.11.2023).

⁴ United Nations Framework Convention on Climate Change (08.02.2022): Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its third session, held in Glasgow from 31 October to 13 November 2021, Decision 1/CMA.3, FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf (abgerufen am 20.11.2023).

stärken". Bislang haben lediglich 38 Vertragsstaaten (Stand 6. November 2023)⁵ überarbeitete nationale Klimaziele vorgelegt. Indes: die von den Vertragsstaaten bisher gemachten Zusagen für die Minderung von Emissionen bis 2030 reichen bei weitem nicht aus.⁶ Derzeit steuern die in den NDCs angekündigten Emissionen auf eine globale Erderwärmung von 2,9°C zu.⁷

Die Bundesregierung sollte daher bei den anderen Vertragspartnern für höhere Klimaziele werben und selbst mit gutem Beispiel vorangehen. Der Climate Action Tracker bewertet die deutschen Anstrengungen weiterhin als „ungenügend“, um das 1,5 Grad-Ziel einzuhalten (Stand: September 2023).⁸ Zu demselben Ergebnis kommt auch der Projektionsbericht des Umweltbundesamtes vom August 2023, der die aktuellen deutschen Klimaschutzmaßnahmen analysiert hat.⁹

Auf der internationalen Bühne sollte Deutschland als Mitglied der sogenannten High Ambition Coalition¹⁰ wieder eine Führungsrolle übernehmen. Hier hatte die Bundesregierung zuletzt wiederholt die Erklärungen der Gruppe nicht mitgezeichnet.¹¹ Positiv zu vermerken ist, dass Deutschland sich bei der COP27 der „Net-Zero Government Initiative“ (NZGI) angeschlossen hat, die Klimaneutralität der staatlichen Verwaltungen bis 2050 vorsieht;¹² dieses Ziel möchte Deutschland schon bis 2045 erreichen.¹³ Im Hinblick auf die Auswirkungen auf das Beschaffungswesen der Bundesverwaltung könnte dies auch für die zuliefernde Privatwirtschaft neue Maßstäbe setzen. Hier sollte Deutschland bei der COP28 einen ehrgeizigen Plan vorlegen, der zugleich effektiv und sozialverträglich ist und die Menschenrechte wahrt.

Auch in Bezug auf fossile Energieträger müssen die Ambitionen deutlich erhöht werden: Dafür müssen der auf der COP26 beschlossene beschleunigte schrittweise Ausstieg aus der Kohleverstromung und die Abschaffung ineffizienter Subventionen für fossile Brennstoffe ehrgeizig vorangetrieben werden. Fossile Energieträger wirken negativ auf die Menschenrechte auf Gesundheit und Leben ein.¹⁴ Gesundheitsakteure, darunter die Weltgesundheitsorganisation, der Weltärztebund und die deutsche Bundesärztekammer, fordern deshalb, möglichst schnell aus der Nutzung fossiler Brennstoffe auszusteigen.¹⁵ Der Rahmen für die Beschäftigung mit dem Zusammenhang zwischen fossiler Energie und diesen Menschenrechten ist

⁵ Climate Action Tracker, <https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker-2022/> (abgerufen am 20.11.2023).

⁶ <https://unfccc.int/news/new-analysis-of-national-climate-plans-insufficient-progress-made-cop28-must-set-stage-for-immediate> (abgerufen am 20.11.2023).

⁷ UNEP, Broken Record – Emissions Gap Report (2023): <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43922/EGR2023.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (abgerufen am 20.11.2023); (dies zumindest, wenn alle „unconditional NDCs“ (also solche, die nicht an Bedingungen geknüpft sind) erfüllt werden; werden auch die „conditional NDCs“ (von der Erfüllung weiterer Vorbedingungen abhängige NDCs) erfüllt, würde sich die Erwärmung auf 2,5°C begrenzen).

⁸ Climate Action Tracker, <https://climateactiontracker.org/countries/germany/> (abgerufen am 20.11.2023).

⁹ Umweltbundesamt, Pressemitteilung Projektionsbericht 2023: <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/zusaetzliche-massnahmen-erreichen-der-klimaziele> (abgerufen am 20.11.2023).

¹⁰ Diese informelle Gruppe zeichnet sich dadurch aus, dass die Mitglieder sich selbst besonders ehrgeizige Ziele setzen möchten: <https://www.highambitioncoalition.org/> (abgerufen am 20.11.2023).

¹¹ <https://table.media/europe/news/pre-cop-deutschland-schwaecht-vorreiter-allianz-beim-klimaschutz/> (abgerufen am 20.11.2023).

¹² <https://www.whitehouse.gov/ceq/news-updates/2022/11/17/ceq-launches-global-net-zero-government-initiative-announces-18-countries-joining-u-s-to-slash-emissions-from-government-operations/> (abgerufen am 20.11.2023).

¹³ <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/kkb.html> (abgerufen am 20.11.2023).

¹⁴ Siehe hierzu etwa den Bericht des Lancet Countdown, <https://www.lancetcountdown.org/2023-report/> (abgerufen am 20.11.2023).

¹⁵ <https://www.bundesaerztekammer.de/presse/aktuelles/detail/ueber-50-akteure-aus-dem-gesundheitssektor-fordern-nichtverbreitungsvertrag-fuer-fossile-brennstoffe> (abgerufen am 20.11.2023).

gesetzt: Erstmals widmet die COP28 dem Thema Gesundheit einen ganzen Tag.¹⁶ Die Bundesregierung setzt sich bereits langjährig auf internationaler Ebene für das Recht auf Gesundheit ein.¹⁷ Hier könnte die Bundesregierung nun darauf hinwirken, auf politischer Ebene den Ausstieg aus der fossilen Energie explizit mit dem Menschenrecht auf Gesundheit zu verknüpfen.

Der Ausstieg aus der Nutzung fossiler Brennstoffe sollte ungeachtet der beträchtlichen Herausforderungen bei der Energieversorgung, mit denen Deutschland und viele andere Vertragsstaaten aufgrund des russischen Angriffskrieges in der Ukraine nach wie vor konfrontiert sind, geschehen. Dabei dürfen sich die Vertragsstaaten keinesfalls allein auf mögliche zukünftige Verfahren zur Kohlenstoffabscheidung und -speicherung¹⁸ verlassen. Denn diesbezüglich hat der Weltklimarat festgestellt, dass die Verfahren derzeit nicht in der Lage sind, die Erderwärmung auf 1,5°C bis unter 2°C zu begrenzen, und ihnen aktuell vielfältige Hindernisse, auch technologischer Art, im Weg stehen.¹⁹

Stattdessen müssen die erneuerbaren Energien weiterhin ausgebaut werden: Deutschland sollte sich auf der COP28 dafür einsetzen, die Kapazitäten deutlich aufzustocken, und diesbezüglich mit gutem Beispiel vorangehen. Dabei müssen potentielle menschenrechtliche Risiken für die Betroffenen vor Ort in Deutschland und an allen Stellen der Lieferketten, die für die Gewinnung erneuerbarer Energien erforderlich sind, berücksichtigt werden.

3 Globales Anpassungsziel an den Menschenrechten ausrichten

Die Anpassung an den Klimawandel müssen alle Vertragsstaaten stärker berücksichtigen. In seinem 6. Sachstandsbericht vom März 2023 bemängelt der Weltklimarat, dass Staaten zu wenig tun, um ihre Bevölkerungen vor den negativen Auswirkungen des Klimawandels zu schützen. Trotz erkennbarer Fortschritte setzen die Staaten Klimaanpassungsmaßnahmen weiterhin sehr ungleichmäßig um. Anpassungslücken bestehen in allen Sektoren und Weltregionen und werden beim derzeitigen Umsetzungsstand weiter zunehmen. Bei den einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen sind die Anpassungslücken am größten.²⁰ Zudem werden in verschiedenen Sektoren und Weltregionen falsche Anpassungsmaßnahmen (sog. Fehlanpassung) umgesetzt, die die Menschen noch anfälliger für die negativen Auswirkungen des Klimawandels machen. Davon sind vor allem bereits benachteiligte Bevölkerungsgruppen betroffen.²¹

¹⁶ <https://www.who.int/news-room/events/detail/2023/12/03/default-calendar/cop28-health-day> (abgerufen am 20.11.2023).

¹⁷ Siehe etwa: Strategie der Bundesregierung zur globalen Gesundheit (2020): https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Gesundheit/Broschueren/GlobaleGesundheitsstrategie_Web.pdf (abgerufen am 20.11.2023).

¹⁸ Auf Englisch: Carbon Capture and Storage; siehe hierzu näher: Germanwatch, Klimapolitik in einer polarisierten Welt (2023), S. 17 f., https://www.germanwatch.org/sites/default/files/germanwatch_erwartungen_an_die_cop28.pdf (abgerufen am 21.11.2023).

¹⁹ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2023); Climate Change 2023 – Synthesis Report. Summary for Policymakers. Ziff. B.6.3., dort Fn. 47, https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf (abgerufen am 20.11.2023).

²⁰ Ebd., Ziff. A.3.1 – A.3.3.

²¹ Ebd., Ziff. A.3.4.

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

Auf der COP28 sollte sich die Bundesregierung daher für die Festlegung eines ambitionierten und messbaren Globalen Anpassungsziels einsetzen sowie für die dafür erforderliche Finanzierung. Das Glasgow-Scharm al-Scheich-Arbeitsprogramm führt den Menschenrechtsansatz als ein Element für das Globale Anpassungsziel an. Dazu gehört die Förderung von Klimaanpassung für benachteiligte Bevölkerungsgruppen und von Prozessen, die eine adäquaten Beteiligung dieser Gruppen an der Entwicklung und Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen gewährleisten.

Darüber hinaus sollten die Vertragsstaaten ihre Klimaanpassungsmaßnahmen in Übereinstimmung mit den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen verstärken²² und diese Maßnahmen gemäß dem Pariser Abkommen (Artikel 7) geschlechtergerecht, partizipativ und transparent ausgestalten und umsetzen.

Die Umsetzungsrichtlinien des Pariser Abkommens zur Kommunikation über Anpassungsmaßnahmen (adaptation communications)²³ von 2019 beinhalten entsprechende Berichtspunkte.²⁴ Die Bundesregierung sollte die anderen Vertragsstaaten dazu ermutigen, entlang der Richtlinien über ihre Anpassungsmaßnahmen zu berichten und hier selbst mit gutem Beispiel vorzugehen. Die Vertragsstaaten können so überprüfen, ob ihre Anpassungsmaßnahmen die Gruppen erreichen, die vom Klimawandel besonders betroffen sind und ob die Maßnahmen Menschenrechte fördern, anstatt sie zu untergraben.²⁵

4 **Fond für Schäden und Verluste sowie Klimafinanzierung ambitioniert verhandeln**

Klimabedingte Schäden und Verluste (loss and damage, L&D)²⁶ nehmen bei den Klimaverhandlungen einen immer wichtigeren Raum ein. Die Vertragsstaaten des Pariser Abkommens haben vereinbart, L&D zu bewältigen und zur Verbesserung von Maßnahmen und Unterstützung zu kooperieren (Artikel 8, Absätze 1, 3 und 4), unter Beachtung der Prinzipien der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Fähigkeiten und der Gerechtigkeit. Im Anschluss an die COP27 hat sich ein sogenanntes Übergangskomitee (Transitional Committee)

²² Siehe Global Center on Adaptation (2021): Global Center on Adaptation High-Level Communique: The Adaption Acceleration Imperative for COP26, S. 2, <https://gca.org/reports/global-center-on-adaptation-high-level-communique-the-adaptation-acceleration-imperative-for-cop26/> (abgerufen am 20.11.2023).

²³ UNFCCC (2019): FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, decision 9/CMA.1, Annex, Ziff. h, <https://unfccc.int/documents/193407> (abgerufen am 20.11.2023).

²⁴ Siehe dazu Deutsches Institut für Menschenrechte (2019): Menschenrechtsbasierte Klimapolitik - Empfehlungen für die Umsetzung des Pariser Klimaabkommens, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/POSITION/Position_Menschenrechtsbasierte_Klimapolitik.pdf (abgerufen am 20.11.2023).

²⁵ Siehe ebd.

²⁶ Unter klimabedingte Verluste und Schäden fallen Auswirkungen des Klimawandels, die nicht durch Minderungs- oder Anpassungsmaßnahmen oder auf andere Weise abgewendet werden können.

insgesamt fünf Mal getroffen und nach schwierigen Verhandlungen einen Vorschlag²⁷ erarbeitet, der als Grundlage der Verhandlungen auf der COP28 dient.²⁸ Aufgesetzt werden soll ein L&D Fond, aus dem bestimmte Staaten künftig Geld erhalten, um mit klimabedingten L&D auf ihrem Territorium umzugehen.

Der UN-Menschenrechtsrat hat in seiner im Juli 2022 verabschiedeten Resolution zum Klimawandel die menschenrechtlichen Dimensionen von L&D ausdrücklich benannt.²⁹ Menschenrechtlich sind Staaten verpflichtet, globale Maßnahmen, die L&D in den vom Klimawandel am meisten betroffenen Staaten zu lösen suchen, zusammen zu erarbeiten. Dabei sind die Rechte von Personen und Gruppen, die vor allem von klimabedingten, zukünftigen L&D gefährdet sind, insbesondere zu berücksichtigen.³⁰

Vor diesem Hintergrund sollte sich die Bundesregierung bei den Verhandlungen zum L&D Fond dafür einsetzen, bei den menschenrechtlich besonders relevanten Aspekten des Vertragstextes nachzubessern. Dies betrifft zunächst den nachträglich gelöschten Verweis auf die Menschenrechte als Grundlage von Ziel und Zweck des Fonds.³¹ Die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten müssen Ausgangspunkt und Leitlinie für jedes staatliche Handeln im Zusammenhang mit dem Fond sein. Ein solcher Hinweis findet sich nun nur noch in der Präambel, die den entsprechenden Wortlaut der Präambel des Pariser Abkommens wiedergibt. Dies ist keinesfalls ausreichend.

Wichtig ist weiterhin, dass die Industriestaaten den Fond mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausstatten. Auch die Bundesregierung trifft hier eine finanzielle Verantwortung. Daneben sollten sich aber auch diejenigen Schwellenländer beteiligen, die mit fossilen Energieträgern reich geworden sind. Schon jetzt ist allerdings klar, dass eine Finanzierung des Fonds nur durch die Vertragsstaaten nicht ausreichen wird.³² Vorgeschlagen wird etwa, dass sich auch die Unternehmen der fossilen Energiewirtschaft hieran beteiligen.³³ Insgesamt sollten auf der COP28

²⁷ TC5/2023/4/Rev.2, verfügbar unter https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TC5_4_Cochairs%20draft%20text_Rev2_4Nov2100.pdf (abgerufen am 20.11.2023).

²⁸ Näher zu den Hintergründen: Germanwatch, Klimapolitik in einer polarisierten Welt (2023), S. 20 ff., https://www.germanwatch.org/sites/default/files/germanwatch_erwartungen_an_die_cop28.pdf (abgerufen am 21.11.2023).

²⁹ UN, Menschenrechtsrat (2022): Human rights and climate change, UN Dok. A/HRC/RES/50/9, Präambel und Ziff. 6. Nach Ansicht des Sonderberichterstatters für Menschenrechte und Umwelt sowie des Sonderberichterstatters für Menschenrechte und Klimawandel sind die Staaten des Globalen Nordens zur Finanzierung von L&D verpflichtet. UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte und Umwelt (2018): UN Dok. A/74/161, Ziff. 91; UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte und Klimawandel (2022): UN Dok. A/77/226, Ziff. 69, 92.

³⁰ UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, Committee on the Rights of the Child, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2019): UN Dok. HRI/2019/1, Ziff. 17.

³¹ Siehe hierzu CIEL, Blog Post: <https://www.ciel.org/only-two-days-left-to-get-it-right-a-loss-and-damage-fund-that-promotes-human-rights/> (abgerufen am 20.11.2023); Ursprünglich war im Text zu Ziel und Zweck des Fonds bestimmt gewesen, dass alle Maßnahmen des Fonds die Menschenrechte wahren müssen; dieser Aspekt war im weiteren Verlauf der Verhandlungen aus dem Text gelöscht worden. Trotz einiger Anfragen von Mitgliedern des Übergangskomitees ist diese Bestimmung nicht wieder aufgenommen worden; siehe dazu außerdem Germanwatch, Klimapolitik in einer polarisierten Welt (2023), S. 22, https://www.germanwatch.org/sites/default/files/germanwatch_erwartungen_an_die_cop28.pdf (abgerufen am 21.11.2023).

³² Germanwatch, Klimapolitik in einer polarisierten Welt (2023), S. 21, https://www.germanwatch.org/sites/default/files/germanwatch_erwartungen_an_die_cop28.pdf (abgerufen am 21.11.2023).

³³ VENRO, Kurskorrektur für den Klimaschutz, 2023, S. 14: https://venro.org/fileadmin/user_upload/PositionspapierCOP28_2023.pdf (abgerufen am 20.11.2023).

innovative, transparente und gerechte Finanzierungswege³⁴ diskutiert und beschlossen werden.

Außerdem sollten neben den Staaten des Globalen Südens auch benachteiligte Bevölkerungsgruppen, die von klimabedingten Schäden und Verlusten häufig besonders betroffen sind, wie etwa indigene und lokale Gemeinschaften, unkompliziert und direkt Zugang zu den Mitteln des Fonds erhalten.³⁵ Sie sollten zudem im Steuerungsgremium des Fonds dauerhaft repräsentiert sein und so Mitgestaltungsrechte wahrnehmen können. Auch hier wurde eine entsprechende Klausel aus dem finalen Text des Übergangskomitees gelöscht.³⁶

Neben dem L&D Fond werden bei den Verhandlungen auf der COP28 weitere Finanzierungsfragen im Raum stehen. Die Vertragsstaaten des Globalen Nordens sind aufgrund des Pariser Abkommens und menschenrechtlich dazu verpflichtet, Staaten im Globalen Süden finanziell bei der Reduzierung ihrer Treibhausgas-Emissionen und beim Ergreifen von Anpassungsmaßnahmen zu unterstützen.³⁷ Nur mit einer ausreichenden und zuverlässig abgesicherten Klimafinanzierung können Anpassungsmaßnahmen zum Schutz der Bevölkerung in Ländern mit niedrigen Einkommen umgesetzt werden. Auf der COP21 (2015) hatten sich die Vertragsstaaten des Globalen Nordens für den Zeitraum von 2020 bis 2025 verpflichtet, jährlich 100 Milliarden US-Dollar aufzuwenden.³⁸ Selbst diese Finanzierungszusagen wurden die ersten Jahre jedoch verfehlt; man vermutet, dass sie erst im Jahr 2022 voraussichtlich erreicht worden sind. Eine finale Bewertung steht aus, die vorläufige Berechnung für 2022 lässt sich derzeit nur anhand von Indikatoren abschätzen.³⁹

Auch die auf der COP26 vereinbarte Verdopplung der Einzahlungen gegenüber 2019 bis 2025 in den Anpassungsfond ist unsicher.⁴⁰ Gegenüber 2020 ist die Anpassungsfinanzierung im Jahr 2021 sogar gesunken, wie eine neue Studie der OECD zeigt.⁴¹ Brot für die Welt kommt in seinem Anpassungsindex zu dem Ergebnis,

³⁴ Eine bewertende Übersicht über mögliche innovative Finanzierungsmöglichkeiten findet sich etwa bei UNCTAD, Taking Responsibility – Towards a Fit-for-Purpose Loss and Damage Fund, 2023, S. 22 ff.: https://unctad.org/system/files/official-document/tcsgdsinf2023d1_en.pdf (abgerufen am 20.11.2023).

³⁵ Siehe hierfür auch VENRO, Kurskorrektur für den Klimaschutz, 2023, S. 14: https://venro.org/fileadmin/user_upload/PositionspapierCOP28_2023.pdf (abgerufen am 20.11.2023).

³⁶ Siehe hierzu CIEL, Blog Post: <https://www.ciel.org/only-two-days-left-to-get-it-right-a-loss-and-damage-fund-that-promotes-human-rights/> (abgerufen am 20.11.2023): Ursprünglich hatte es Überlegungen gegeben, Repräsentanten von indigenen und anderen betroffenen Gemeinschaften dauerhaft einen Sitz im Steuerungsboard des Fonds einzuräumen. Diese Vorschläge haben es jedoch nicht in den finalen Verhandlungsentwurf geschafft.

³⁷ Artikel 9(1) Pariser Abkommen; UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, Committee on the Rights of the Child, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2019): UN Dok HRI/2019/1, Ziff. 17. UN-Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2019), UN Dok E/C.12/MUS/CO/5, Ziff. 10; UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte und Umwelt (2018), UN Dok A/74/161, Ziff. 87.

³⁸ UNFCCC (2015): Adoption of the Paris Agreement, FCCC/CP/2015/10/Add.1, Decision 1/CP.21, Ziff. 53.

³⁹ Hierzu und zu den Hintergründen der nach wie vor unklaren Finanzlage siehe Germanwatch, Klimapolitik in einer polarisierten Welt (2023), S. 24, https://www.germanwatch.org/sites/default/files/germanwatch_erwartungen_an_die_cop28.pdf (abgerufen am 21.11.2023); siehe auch OECD, Growth accelerated (2023): <https://www.oecd.org/newsroom/growth-accelerated-in-the-climate-finance-provided-and-mobilised-in-2021-but-developed-countries-remain-short.htm> (abgerufen am 20.11.2023).

⁴⁰ Germanwatch, Klimapolitik in einer polarisierten Welt (2023), S. 25, https://www.germanwatch.org/sites/default/files/germanwatch_erwartungen_an_die_cop28.pdf (abgerufen am 21.11.2023).

⁴¹ OECD, Growth accelerated (2023): <https://www.oecd.org/newsroom/growth-accelerated-in-the-climate-finance-provided-and-mobilised-in-2021-but-developed-countries-remain-short.htm> (abgerufen am 20.11.2023).

dass bei der Anpassungsfinanzierung das jeweils länderspezifische Risiko der Staaten des Globalen Südens keine ausschlaggebende Rolle spielt.⁴²

Deutschland hat sowohl für die Klimafinanzierung als auch für die Klimaanpassung bereits Mittel bereitgestellt und die eigene Zielmarke für 2025 von 6 Milliarden Euro aus öffentlichen Mitteln schon für das Jahr 2022 erreicht.⁴³ Daher kann sich die Bundesregierung nun bei den anderen Staaten des Globalen Nordens umso glaubwürdiger dafür einsetzen, dass die vereinbarten Finanzierungsziele in diesem und im nächsten Jahr sicher erreicht werden und damit verhindern, dass die finanzielle Lücke auf internationaler Ebene noch weiter anwächst. Zudem sollte sie sich für verbesserte Zugänge und mehr Verteilungsgerechtigkeit einsetzen und damit erreichen, dass das jeweilige Risikolevel der Staaten das entscheidende Kriterium für den Bezug von Finanzmitteln ist.

Schließlich haben die Vertragsstaaten auf der COP26 die Verhandlung über ein neues Ziel für die Klimafinanzierung (New Collective Quantified Goal, NCQG) begonnen. Es soll ab 2025 gelten; ein diesbezüglicher Arbeitsprozess ist bereits vereinbart. Es ist begrüßenswert, dass dieses Ziel im Wege offener, inklusiver und transparenter Beratungen bis 2024 multilateral festgelegt wird.⁴⁴ Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass Klimafinanzierung die von den Auswirkungen des Klimawandels am meist Betroffenen und besonders benachteiligte Personen und Gruppen auf lokaler Ebene erreicht. Das NCQG sollte sich an den tatsächlichen, wissenschaftlich belegten Bedarfen der Staaten des Globalen Südens ausrichten und menschenrechtliche Prinzipien und Standards berücksichtigen.

5 Globale Bestandsaufnahme (Global Stocktake): Menschenrechtliche Verpflichtungen berücksichtigen

Erstmalig findet bei der COP28 die im Pariser Abkommen vorgesehene globale Bestandsaufnahme (global stocktake) statt. Hier wird alle fünf Jahre Bilanz über die Umsetzung der Ziele aus dem Pariser Abkommen gezogen.⁴⁵ Bei der COP28 werden die bei den Zwischenverhandlungen in Bonn im Juni 2023 zusammengetragenen technischen Informationen⁴⁶ politisch bewertet. Die Vertragsstaaten sollen auf Grundlage dieser Informationen Ziele für die nächsten Jahre formulieren.

Von der Erreichung der Ziele des Pariser Abkommens ist die Weltgemeinschaft weit entfernt: Anlässlich der globalen Bestandsaufnahme hat das World Resources Institute den Stand von 42 Indikatoren, die für 85 % der weltweiten Treibhausgas-

⁴² Brot für die Welt, Anpassungsindex 2023: <https://www.brot-fuer-die-welt.de/themen/anpassungsindex/zusammenfassung/> (abgerufen am 20.11.2023).

⁴³ Die Bundesregierung hat demnach im vergangenen Jahr 6,39 Milliarden Euro aus Haushaltsmitteln für Klimaschutz und Klimaanpassung in Entwicklungsländern zur Verfügung gestellt: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/09/20230929-deutschland-uebertrifft-klimafinanzierungsziel-fuer-schwellen-und-entwicklungslaender.html> (abgerufen am 20.11.2023).

⁴⁴ UNFCCC (2021): New collective quantified goal on climate finance, FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.3, Decision 9/CMA.3.

⁴⁵ Ausführlich dazu: Germanwatch, Klimapolitik in einer polarisierten Welt (2023), S. 15 f., https://www.germanwatch.org/sites/default/files/germanwatch_erwartungen_an_die_cop28.pdf (abgerufen am 21.11.2023).

⁴⁶ Der zusammenfassende Bericht der technischen Ergebnisse (UNFCCC/SB/2023/9) findet sich hier: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sb2023_09E.pdf (abgerufen am 20.11.2023); neben einigen Erfolgen der letzten Jahre wird hier vor allen Dingen deutlich, dass die globalen Anstrengungen deutlich verstärkt werden müssen (Key Finding 1).

Emissionen stehen, untersucht. Nur einer dieser Indikatoren, nämlich der Verkauf elektrisch betriebener Pkw, ist derzeit auf dem richtigen Weg.⁴⁷ Auch der offizielle Synthesebericht der technischen Ergebnisse stellt fest, dass deutlich ehrgeizigere NDCs und mehr Unterstützungsmaßnahmen nötig sind, um die Pariser Ziele zu erreichen.⁴⁸

Entscheidend wird es sein, die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten in diesen erstmaligen – und damit besonders bedeutsamen – politischen Schlussfolgerungen zur globalen Bestandsaufnahme hinreichend zu berücksichtigen. Dies muss über alle Bereiche hinweg, also von Klimaschutz über Klimaanpassung zu den Finanzierungsfragen, geschehen. Der Synthesebericht stellt klar, dass der Fokus auf die Menschenrechte die Wahrscheinlichkeit erhöht, die Ziele des Pariser Abkommens zu erreichen.⁴⁹

Der Bericht betont auch die wichtige Rolle anderer Akteure, wie etwa der Privatwirtschaft, bei der Senkung der Emissionen.⁵⁰ Hier müssen die Vertragsstaaten bei möglichen Regulierungen stets auch die menschenrechtlichen Auswirkungen der Handlungen dieser Akteure einschätzen und sicherstellen, dass es nicht zu Beeinträchtigungen kommt.

6 Schutz und Beteiligung der Zivilgesellschaft gewährleisten

Die Bundesregierung sollte sich bei der Regierung der Vereinigten Arabischen Emirate als Gastgeberin der COP28 dafür einsetzen, dass die Voraussetzungen für eine wirksame zivilgesellschaftliche Beteiligung auf der Klimakonferenz gegeben sind.

Zugangsbeschränkungen, Schikanen und Überwachung⁵¹, die die Teilnahme vieler zivilgesellschaftlicher Vertreter*innen und vom Klimawandel besonders betroffener Gruppen auf der COP27 in Ägypten behindert haben, dürfen nicht erneut vorkommen. Dafür tragen die Vertragsstaaten und das UNFCCC-Klimasekretariat der Vereinten Nationen eine gemeinsame Verantwortung.

Insbesondere die Rechte von zivilgesellschaftlichen Akteuren, darunter Klima- und Umweltaktivist*innen, müssen vor, während und nach der COP28 geschützt werden; Vorwürfen von Repressalien oder Einschüchterungen durch die Regierung der Vereinigten Arabischen Emirate oder anderen Akteuren muss entschieden nachgegangen werden.

De facto und de jure existiert kein zivilgesellschaftlicher Handlungsspielraum in den Vereinigten Arabischen Emiraten. Gesetze zu Meinungsäußerungs-, friedlicher

⁴⁷ World Resources Institute, State of Climate Action 2023, https://www.wri.org/research/state-climate-action-2023?utm_medium=email&utm_source=publication&utm_campaign=soca (abgerufen am 20.11.2023).

⁴⁸ UNFCCC/SB/2023/9, Ziff. 13 ff.

⁴⁹ UNFCCC/SB/2023/9, Ziff. 87 ff., insb. Ziff. 89.

⁵⁰ UNFCCC/SB/2023/9, Ziff. 129.

⁵¹ Siehe u.a. United Nations (18.11.2022): Press Release - Egypt: UN experts alarmed by harassment of civil society actors at COP27 climate summit, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/11/egypt-un-experts-alarmed-harassment-civil-society-actors-cop27-climate> (abgerufen am 20.11.2023); Amnesty International (10.11.2022): Egypt: Prominent Italian Human Rights Activist Banned from Entering Egypt to Participate in COP 27, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde12/6194/2022/en/> (abgerufen am 20.11.2023); Deutsche Welle (14.11.2022): UN investigates allegations of Egypt surveillance at COP27, <https://www.dw.com/en/un-investigates-allegations-of-egypt-surveillance-at-cop27/a-63756174> (abgerufen am 20.11.2023).

Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sind äußerst restriktiv; die beiden grundlegenden Menschenrechtsverträge – den Zivil- und den Sozialpakt – hat das Land nicht ratifiziert. Kritik an der Regierung wird kriminalisiert; zahlreiche Personen, darunter Menschenrechtsverteidiger*innen und Medienschaffende, werden regelmäßig willkürlich inhaftiert, gefoltert, überwacht und schikaniert.⁵²

7 Zugang zu Informationen sicherstellen

Um den Zugang zu Informationen und die Beteiligung der Öffentlichkeit zu gewährleisten, sollten die zuständigen Ressorts der Bundesregierung die Bürger*innen über die auf der COP28 erzielten Ergebnisse und Folgeschritte informieren. Dazu gehört, technische und wissenschaftliche Informationen verständlich zu kommunizieren und die mutmaßlichen Auswirkungen von beschlossenen Maßnahmen zu erläutern. Dies trägt dazu bei, das öffentliche Bewusstsein für Klimapolitik und ihre Folgen zu stärken und die öffentliche Beteiligung zu fördern.

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, Dr. Carolin Schlößer, LL.M.

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. Das Institut wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.

⁵² Amnesty International (01.06.2023): UAE: The Human Rights Situation in the United Arab Emirates Ahead of COP28, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde25/6755/2023/en/> (abgerufen am 20.11.2023); Human Rights Watch: World Report 2023 – United Arab Emirates, <https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/united-arab-emirates> (abgerufen am 20.11.2023). S.a. Abschließende Bemerkungen Frauenrechtsausschuss (2022) UN Dok. CEDAW/C/ARE/CO/4, Ziff. 22 sowie Abschließende Bemerkungen Anti-Folterausschuss (2022) UN Dok. CAT/C/ARE/CO/1, Ziff. 13, 14 (b).