

Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Entwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes (KAnG): Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2023). *Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Entwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes (KAnG): Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*. (Stellungnahme / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-86601-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-SA Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-SA Licence (Attribution-NonCommercial-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum

Entwurf eines Bundes- Klimaanpassungsgesetzes (KAnG)

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Mai 2023

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Stellungnahme im Einzelnen	4
2.1	Menschenrechtsschutz als Ziel verankern	4
2.2	Klimarisikoanalyse menschenrechtlich ausgestalten	5
2.2.1	Auswirkungen auf Einzelne und besonders betroffene Bevölkerungsgruppen berücksichtigen	6
2.2.2	Wirksamkeit der Klimarisikoanalyse sicherstellen	7
2.3	Klimaanpassungsstrategie menschenrechtlich ausgestalten	8
2.4	Ambitionsniveau der Klimaanpassungsstrategie steigern	9
2.4.1	Übergreifendes Ziel der Klimaanpassung nachbessern	9
2.4.2	Ziele im Rahmen der Klimaanpassungsstrategie nachschärfen	9
2.4.3	Wirksame Umsetzung und Indikatoren fordern	10
2.5	Monitoring, Berichterstattung und Durchsetzung / Rechenschaftslegung	11
2.5.1	Mechanismus zur Bewertung des Fortschritts unabhängig, sachkundig und transparent ausgestalten	11
2.5.2	Berichterstattung des Bundes und der Länder nachschärfen	12
2.5.3	Um- und Durchsetzungsmechanismus auf Bundesebene nachschärfen	12
2.6	Verbesserte Datenlage	13
2.7	Menschenrechtliche Risiken und Folgen von Klimaanpassungsmaßnahmen vermeiden	13
2.8	Sinnvolle und niedrigschwellige Beteiligung	14
3	Fazit	16

1 Einleitung

Der vorliegende Referentenentwurf (RefE) eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes (KANg) ist ein wichtiger Schritt, um die dringend erforderliche Klimaanpassung innerhalb Deutschlands verbindlich und koordiniert voranzutreiben und so die Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Klimawandels zu schützen. Mit dem Entwurf greift Deutschland die Empfehlungen des UN-Menschenrechtsausschuss 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 vor den negativen Auswirkungen des Klimawandels und von Naturkatastrophen am meisten gefährdeten Personen, zu schützen.¹

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, vorgelegt.² Diese Empfehlungen finden sich bislang nur in Teilen im Referentenentwurf wieder.

Bereits heute gefährden die Folgen des Klimawandels schon knapp die Hälfte der Menschheit und ihre Menschenrechte, auch in Deutschland. Betroffen sind neben den im Entwurf erwähnten Gefahren für Leben und Gesundheit³ (Artikel 6 UN-Zivilpakt, Artikel 12 UN-Sozialpakt), auch die UN-Sozialpakt-Rechte auf Nahrung, Wasser und Wohnung (Artikel 11), Arbeit (Artikel 6, 7), Bildung (Artikel 13) sowie Privat- und Familienleben (Artikel 17 UN-Zivilpakt).

Deutschland ist menschenrechtlich verpflichtet, die auf seinem Territorium lebenden Menschen vor den Konsequenzen des Klimawandels zu schützen. Dazu gehört, dass Deutschland die aktuellen und kommenden Auswirkungen des Klimawandels so angeht, dass die Rechte besonders betroffener Bevölkerungsgruppen geschützt werden. Dies umfasst beispielsweise die Erhebung von disaggregierten Daten zu den Effekten des Klimawandels auf bestimmte Bevölkerungsgruppen in den unterschiedlichen Regionen Deutschlands; die Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen, um die negativen menschenrechtlichen Auswirkungen von extremen Wetterereignissen zu vermeiden beziehungsweise abzumildern; Planungen zum Umgang mit veränderten Wasserressourcen oder die Schaffung von sicheren und klimaangepassten Wohnmöglichkeiten.

Wie in der Begründung des Referentenentwurfs⁴ 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

¹ UN, Human Rights Committee (30.11.2021): Concluding observations on the seventh periodic report of Germany, UN Doc. CCPR/C/DEU/CO/7, Ziffer 24-25.

² 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.

³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz: Entwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes, April 2023, Abschnitt A, §1 (Ziel und Zweck des Gesetzes); Begründung, S.15.

⁴ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz: Entwurf eines Bundes-Klimaanpassungsgesetzes, April 2023, Begründung Abschnitt A (I).

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 schutzbedürftigen 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 menschenrechtlichen Standards und Prinzipien beinhaltet.⁵ Zu diesen gehört der Zugang zu Informationen für und eine angemessene Beteiligung 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 eine wichtige Rolle. Zu solchen Maßnahmen ist der Gesetzgeber, so das Bundesverfassungsgericht in seinem sogenannten „Klima-Beschluss“ vom März 2021, grundrechtlich verpflichtet. Anpassungsmaßnahmen tragen, so das Bundesverfassungsgericht, ergänzend zum Klimaschutz dazu bei, die Freiheitsrechte vor den Auswirkungen des Klimawandels zu schützen.⁸

2 Stellungnahme im Einzelnen

2.1 Menschenrechtsschutz als Ziel verankern

Das KAnG sollte bei der Regelung des Ziels und Zwecks des Gesetzes den Schutz der Menschen und ihrer Grund- und Menschenrechte ausdrücklich verankern. Bislang finden sich im Entwurf des Gesetzestexts nur implizite und inhaltlich beschränkte Bezugnahmen auf den Schutz der Bevölkerung, während die Grund- und Menschenrechtsrelevanz des Gesetzes vollständig unberücksichtigt bleibt.

Die Ziel- und Zweckbestimmung in § 1 Absatz 1 RefE benennt die Schutzgüter „menschliche Gesundheit“ und „Gesellschaft“. Diese Bestimmung spielt für die Anwendung und Auslegung des Gesetzes insgesamt eine wesentliche Rolle, siehe so z.B. wenn Verwaltungsentscheidungen gemäß § 8 RefE (Berücksichtigungsgebot) unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks getroffen werden sollen oder die Ziele im Rahmen der Klimaanpassungsstrategie entwickelt werden (§ 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 RefE). Lediglich in der Begründung des RefE wird näher konkretisiert, dass das Schutzgut der Gesellschaft menschliches Leben und Gesundheit umfasst, und insbesondere vulnerable Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen sind (S. 15). Auch an weiteren Stellen erkennt die RefE-Begründung den engen Zusammenhang zwischen Klimaanpassung und Grund- bzw. Menschenrechten an.⁹

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

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 Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss vom 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, Rn. 144, 177

⁹ Siehe so z.B. die Anerkennung, dass die Klimakrise eine Bedrohung für gegenwärtige und künftige Generationen darstellt (siehe A. Problem und Ziel, S. 1; RefE-Begründung, S. 15), die Gefahren für Leben und Gesundheit sowie die Gesellschaft nach sich zieht (A. Problem und Ziel, S. 1); diese Gefahren werden als Grund für die erforderlichen Anstrengungen genannt (RefE-Begründung, S. 15). Ferner verweist die Begründung auch auf Artikel 2 Absatz 1 (b) und Artikel 7 Absatz 1 des Übereinkommens von Paris und damit auf das Ziel der nachhaltigen Entwicklung, die die soziale Dimension mitumfasst (RefE-Begründung, S. 15); und die Relevanz des Gesetzes für mehrere Ziele der nachhaltigen Entwicklung anerkannt (RefE-Begründung, S. 17 f.).

In Übereinstimmung mit dem hier insgesamt ersichtlichen, dem Entwurf zugrunde liegenden Willen – und um diesen die aus menschenrechtlicher Sicht notwendige Verbindlichkeit zukommen zu lassen – sollte mindestens der „Schutz von Leib, Leben, Gesundheit“ in den Gesetzestext aufgenommen werden. Vorzugswürdig wäre eine Ergänzung in § 1 Absatz 1 RefE, dass durch die Verhinderung bzw. Reduzierung negativer Auswirkungen des Klimawandels die staatlichen Schutzpflichten zum Schutz der Grund- und Menschenrechte, insbesondere auf Leben und Gesundheit, Nahrung, Wasser, Wohnung, Arbeit, Bildung sowie Privat- und Familienleben gewahrt werden sollen (siehe oben, Abschnitt 1).¹⁰ Ferner sollte auch der Schutz der Bevölkerungsgruppen, die besonders von den negativen Folgen des Klimawandels betroffen sind (unter anderem Gruppen mit niedrigem Einkommen in ländlichen Regionen und urbanen Zentren, junge und alte Menschen sowie Frauen), explizite Erwähnung im Text finden.¹¹

Eine solche, ausdrückliche Bezugnahme im Gesetzestext – und nicht nur in der RefE-Begründung¹² – trägt dazu bei, sicherzustellen, dass Gesetzgeber und Exekutive die grund- und menschenrechtliche Bedeutung von Klimaanpassungsmaßnahmen ausreichend bei der Umsetzung des Gesetzes berücksichtigen. Denn laut Bundesverfassungsgericht ist der Staat „durch das Grundrecht auf den Schutz von Leben und Gesundheit in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zum Schutz vor den Gefahren des Klimawandels verpflichtet. (...) Ergänzend [zu Klimaschutzmaßnahmen] sind positive Schutzmaßnahmen (sogenannte Anpassungsmaßnahmen) erforderlich, die die Folgen des Klimawandels lindern“, um „dessen negative Auswirkungen auf die Grundrechte der in Deutschland lebenden Menschen ab[zu]mildern“. ¹³ So ist auch nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts das Ziel des Klimaschutzgesetzes (KSG), den Anstieg der Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad und möglichst 1,5 Grad zu begrenzen, mit dem Grundrecht auf Leben und Gesundheit vereinbar mit der Maßgabe, dass zugleich Anpassungsmaßnahmen umgesetzt werden.¹⁴

Vorschlag für Änderung betreffend § 1 Absatz 1:

Vorzugswürdig wäre eine Ergänzung, dass durch die Verhinderung bzw. Reduzierung negativer Auswirkungen des Klimawandels die staatlichen Pflichten zum Schutz der Grund- und Menschenrechte, insbesondere auf Leben und Gesundheit, Nahrung, Wasser, Wohnung, Arbeit, Bildung sowie Privat- und Familienleben, gewahrt werden sollen. Mindestens sollte „Schutz von Leib, Leben, Gesundheit“ in § 1 Absatz 1 aufgenommen werden.

2.2 Klimarisikoanalyse menschenrechtlich ausgestalten

Die Umsetzungsinstrumente der Klimaanpassung, die Klimarisikoanalyse sowie die Klimaanpassungsstrategie sollten den Schutz der Menschen und ihrer Rechte ausdrücklich und wirksam miteinbeziehen.

¹⁰ Vgl. als Vorbild etwa die Zweckbestimmung des Gendiagnostikgesetzes, § 1.

¹¹ Anknüpfungspunkt bietet der RefE in § 1 Absatz 1 Satz 3, wonach die Verhinderung der Vertiefung sozialer Ungleichheiten Ziel des Gesetzes sein soll.

¹² Siehe insofern RefE-Begründung, S. 15, unter Allgemeiner Teil, und damit auch nicht spezifisch zu § 1.

¹³ Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss vom 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, Rn. 144, 177.

¹⁴ Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss vom 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, 78/20, 96/20, 288/20, Rn. 165.

2.2.1 Auswirkungen auf Einzelne und besonders betroffene Bevölkerungsgruppen berücksichtigen

Im Rahmen der nach § 4 RefE auf Bundesebene durchzuführenden Klimarisikoanalyse fehlt die Berücksichtigung der Auswirkungen auf den einzelnen Menschen und besonders vom Klimawandel betroffenen, bereits benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Denn laut RefE soll die „Verletzlichkeit natürlicher, gesellschaftlicher und ökonomischer Systeme“ ermittelt werden, wohl in Gleichlauf mit der bisherigen Terminologie der Deutschen Anpassungsstrategie. Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch umfassen „gesellschaftliche Systeme“ gerade nicht den Blick auf die*den Einzelne*n, auch sieht der RefE keine in diese Richtung weisende gesetzliche Definition oder Erläuterung in der Begründung vor. Es reicht auch nicht, wenn sich eine solche Auslegung ggf. unter Zugrundelegung der Anpassungsstrategie ergibt: Zum einen sollte das Gesetz aus sich selbst heraus verständlich sein, zum anderen soll die Klimarisikoanalyse nach der Systematik des RefE gerade die Grundlage für die Anpassungsstrategie darstellen.

Der Sinn und Zweck des Gesetzes, gerade die Grund- und Menschenrechte des Einzelnen und von bestimmten, besonders von den Auswirkungen des Klimawandels betroffenen Bevölkerungsgruppen zu schützen, wird durch die auf „gesellschaftliche und ökonomische Systeme“ beschränkte Risikoanalyse nicht sichergestellt. Dies gilt umso mehr, als die Klimarisikoanalyse die Grundlage für die Klimaanpassungsstrategie und den dort zu bestimmenden Zielen und Umsetzungsmaßnahmen ist.

Aufgrund der zentralen Bedeutung der Klimarisikoanalyse sollte daher die Verletzlichkeit auch „von Menschen und besonders vom Klimawandel betroffenen, bereits benachteiligten Bevölkerungsgruppen“ in § 4 Absatz 1 RefE aufgenommen werden. Dies stünde auch im Einklang mit den Ausführungen des IPCC, der statt von „gesellschaftlichen und ökonomischen Systemen“ umfassender „menschliche Systeme“ bzw. „Systeme des Menschen“ verwendet und hierbei ausdrücklich u.a. „Leben, Existenzgrundlagen, Gesundheitsstatus, (...) Wirtschaftssysteme, Gesellschaften, Kulturen, Dienstleistungen und Infrastruktur“ aufführt.¹⁵ Alternativ und regelungstechnisch vorzugswürdig könnte einheitlich im Rahmen der gesetzlichen Definition der Klimarisikoanalyse (§ 2 Nr. 2 RefE) nach „gegenwärtige und zukünftige Risiken im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Klimawandels,“ „insbesondere für die Menschen und besonders vom Klimawandel betroffenen, bereits benachteiligten Bevölkerungsgruppen“ aufgenommen werden.

Vorschlag für Änderung betreffend § 4 Absatz 1:

Aufgrund der zentralen Bedeutung der Klimarisikoanalyse sollte die Verletzlichkeit auch „von Menschen und besonders vom Klimawandel betroffenen, bereits benachteiligten Bevölkerungsgruppen“ aufgenommen werden.

¹⁵ Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle u.a. (2016): IPCC, 2013/2014: Klimaänderung 2013/2014: Zusammenfassungen für politische Entscheidungsträger. Beiträge der drei Arbeitsgruppen zum Fünften Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen (IPCC). Deutsche Übersetzungen durch Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle, Österreichisches Umweltbundesamt, ProClim, WGII-5; abrufbar unter https://www.de-ipcc.de/media/content/AR5-WGII_SPM.pdf.

2.2.2 Wirksamkeit der Klimarisikoanalyse sicherstellen

Damit die Klimarisikoanalyse eine geeignete Grundlage für die auf sie aufbauende Klimaanpassungsstrategie darstellen kann und damit zum Schutz von Menschen- und Grundrechten beiträgt, muss sie wirksam ausgestaltet werden. Nur dann wird die nach dem RefE gewollte „vorsorgende“ und „risikobasierte“ Klimaanpassung erreicht (vgl. RefE-Begründung, S. 15). Der RefE weist hier Unschärfen und Lücken auf, die der Erfüllung dieser zentralen Funktion der Klimarisikoanalyse entgegenstehen.

Hinsichtlich der Durchführung der Klimarisikoanalyse ist zunächst zu begrüßen, dass diese nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft und Forschung durchgeführt werden soll. Auf Bundesebene soll dies regelmäßig (alle 10 Jahre) erfolgen, die Ergebnisse sollen veröffentlicht werden; beides sollte auch bzgl. der Länder ergänzt werden, da in § 10 Absatz 2 RefE diese Vorgaben fehlen.

Klarstellend sollte in § 4 Absatz 1 RefE ergänzt werden, dass die Klimarisikoanalyse neben der Ermittlung auch den Schritt der Bewertung von gegenwärtigen und künftigen Risiken umfasst (vgl. so auch die Definition in § 2 Nr. 2 RefE). Ferner widerspricht § 4 Absatz 1 RefE bei der Regelung des Gegenstands der Klimarisikoanalyse („Verletzlichkeit“) der in § 2 Nr. 2 RefE legal definierten Klimarisikoanalyse, wonach Gegenstand der Klimarisikoanalyse „gegenwärtige und künftige Risiken“ sind. Diese Abweichung ist aufzulösen.

Unklar bleibt, nach welchen Kriterien die Bewertung der Risiken erfolgen soll. Aus Transparenzgründen und um eine wirksame Grundlage für eine risikobasierte, vorsorgende Anpassung zu schaffen, sollte das Gesetz 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 ein Bewertungskriterium darstellt.

Laut der Definition der Klimarisikoanalyse richtet sich ihr Umfang nach der „Situation“ und den „Bedürfnissen“ der jeweiligen juristischen Person (§ 2 Nr. 2 RefE). Die RefE-Begründung zu § 2 Nr. 2 führt aus, dass die Klimarisikoanalyse des Bundes „sehr umfangreich“ sein soll und nicht Maßstab für Länder oder andere juristische Personen des öffentlichen Rechts ist. Neben der nachvollziehbar notwendigen Flexibilität sollten in den jeweiligen Vorschriften, die die Durchführung einer Klimarisikoanalyse anordnen (d.h. § 4 Absatz 1, § 10 Absatz 2, § 12 Absatz 3 RefE), Kriterien gesetzlich festgelegt werden, die sicherstellen, dass die Klimarisikoanalyse mit der angemessenen Tiefe und Breite durchgeführt wird. Spiegelbildlich wird nur auf diese Weise erreicht, dass die für die angemessene Klimarisikoanalyse notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden. Zum einen sollten die in § 3 Absatz 2 RefE benannten Cluster und Handlungsfelder auf Bundesebene zwingend, und auf Landes- bzw. kommunaler Ebene nach Relevanz durch die Analyse abgedeckt werden (etwa durch Verweis auf § 3 Absatz 2 RefE); zum anderen sollte durch Bezugnahme auf das Vorsorgeprinzip ausdrücklich klargestellt werden, dass durch die Klimarisikoanalyse die wesentlichen Risiken für jetzige und zukünftige Generationen in den Blick genommen werden.

2.3 Klimaanpassungsstrategie menschenrechtlich ausgestalten

Zu begrüßen ist, dass der RefE sowohl für die Bundes- als auch Landesebene verbindlich die Festlegung einer wissenschaftsbasierter Klimaanpassungsstrategie vorsieht, die regelmäßig aktualisiert werden soll und im Sinne der im RefE angelegten vorsorgenden, risikobasierten Klimaanpassung auf der Klimarisikoanalyse beruht (§ 3 Absatz 1 bzw. § 10 Absatz 2 RefE). Auf Landesebene sollen zusätzlich die Ergebnisse einer Analyse bereits eingetretener Auswirkungen des Klimawandels berücksichtigt werden (§ 10 Absatz 2 RefE), dies sollte auch für die Bundesebene klargestellt werden. Auswirkungen des Klimawandels, die sich bereits jetzt negativ auf die Rechte Einzelner oder bestimmter Gruppen auswirken, müssen durch Anpassungsmaßnahmen ggf. prioritär beendet werden und eine Wiederholung muss vermieden werden.

In § 3 (Überschrift) und § 10 Absatz 1 RefE wird die Klimaanpassungsstrategie ausdrücklich als „vorsorgend“ beschrieben. In der RefE-Begründung zu § 3 wird zu „vorsorgend“ lediglich erläutert, dass die Anpassung zukunftsgerichtet zu erfolgen hat. Unter Beachtung des in § 1 Absatz 1 Satz 2 RefE ausdrücklich niedergelegten Vorsorgeprinzips sollte ergänzt werden, dass die vorsorgende Anpassung auch ein Handeln bei (noch) unsicherer Tatsachengrundlage umfasst. Aus Menschenrechtssicht ist dies von zentraler Bedeutung, da es gerade darum geht, klimawandelbedingte Verluste und Schäden zu verhindern, die unumkehrbare menschenrechtliche Beeinträchtigungen beinhalten können. Ein möglichst frühzeitiges, Gefahren vorbeugendes Tätigwerden zum Schutz der potenziell betroffenen Rechte ist daher notwendig.

Positiv ist auch, dass die Klimaanpassungsstrategie auf Bundesebene nach § 3 RefE ausdrücklich das Handlungsfeld „menschliche Gesundheit“ sowie den „Bevölkerungsschutz“ vorsieht (Absatz 2 Nr. 4 bzw. Nr. 6 b)). Auch wenn laut RefE-Begründung die vorgeschlagenen Handlungsfelder im Sinne eines Mindestinhalts nicht abschließend sein sollen, sollte hier das „menschliche Leben“ neben der Gesundheit aufgeführt werden; auch sollte bei den menschenrechtlich besonders wichtigen Handlungsfeldern die menschenrechtliche Dimension mitaufgenommen werden:

- bei Wasser, Nr. 1: Zugang zu Trinkwasser und Sanitärversorgung
- bei Bauwesen, Nr. 2 a): Zugang zu sicheren und klimaangepassten Wohnmöglichkeiten
- bei Fischereiwirtschaft, Nr. 1 c) und Landwirtschaft, Nr. 3 c): Zugang zu Nahrung
- bei menschlicher Gesundheit, Nr. 4: Arbeitsschutz

Zudem sollte in allen Clustern die Berücksichtigung besonders vom Klimawandel betroffener Bevölkerungsgruppen als übergreifendes Handlungsfeld verankert werden.

Parallel zu der bereits bestehenden Deutschen Klimaanpassungsstrategie sollte das KAnG für die vorsorgende Klimastrategie des Bundes (§ 3 Absatz 2 RefE) ausdrücklich auch ein Cluster oder Handlungsfeld zu internationaler Zusammenarbeit im Bereich Klimaanpassung (technische und finanzielle Unterstützung und Kooperation) vorsehen.

2.4 Ambitionsniveau der Klimaanpassungsstrategie steigern

Der RefE legt in § 3 Absatz 3 bzw. § 10 Absatz 3 Nr. 3 und 4 die Elemente der Klimaanpassungsstrategie, d.h. Ziele, Umsetzungsmaßnahmen und Indikatoren, lediglich abstrakt fest ohne detaillierte Ausführungen zu deren Ausgestaltung zu machen. Die Konkretisierung wird in die Klimaanpassungsstrategie verlagert, ein Prozess der „parallel zu diesem Gesetzesvorhaben“ läuft (RefE-Begründung zu § 3). Als Argument hierfür wird die dadurch entstehende Flexibilität angeführt, die bei Rechtsverbindlichkeit nicht bestünde (RefE-Begründung zu § 3). Aufgrund des fortschreitenden, sich verstärkenden Klimawandels und der dynamischen Auswirkungen auf nahezu alle Lebensbereiche ist dieses Vorgehen zwar verständlich. Aufgrund dieser Offenheit des RefE ist aber erforderlich, dass der Rahmen für die Klimaanpassungsstrategie vom (Bundes-)Gesetzgeber selbst abgesteckt wird.

2.4.1 Übergreifendes Ziel der Klimaanpassung nachbessern

Dies erfordert, dass das gesetzliche Anforderungsmaß an die Maßnahmen der Klimaanpassung klar bestimmt und ambitioniert ist. Kritisch zu bewerten ist dabei, dass der RefE das übergreifende Ziel der Anpassung nach § 1 Absatz 1 Satz 1 – das nach § 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 RefE durch die Ziele der Klimaanpassungsstrategie konkretisiert werden soll – weich bzw. offen formuliert. Danach sind negative Auswirkungen „weitestgehend“ zu vermeiden und „nicht vermeidbare“ Auswirkungen „möglichst zu reduzieren. Unklar bleibt, welcher Maßstab bei „vermeidbar“ oder „möglichst“ zugrunde gelegt wird. Weitere Anhaltspunkte – allerdings beschränkt auf die Klimaanpassungsstrategie auf Landesebene – ergeben sich aus der RefE-Begründung zu § 10, wonach die Klimaanpassungsstrategie der Länder „[z]ur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit, der Stärkung der Widerstandskraft und der Verringerung der Anfälligkeit gegenüber den Folgen des Klimawandels“ erfolgen soll.

Hier sollte der RefE nachgebessert und konkretisiert werden. Gesetzgeberisch leitend für die Festlegung des Anforderungsmaßes an die Anpassungsmaßnahmen sollte sein, dass die Maßnahmen insbesondere auch zur Umsetzung der menschenrechtlichen Schutzpflicht erfolgen. Relevant ist dabei die Entscheidung des UN-Menschenrechtsausschusses im sog. Torres Strait Islanders Fall, wonach Staaten bei der Klimaanpassung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht unterliegen, was u.a. die Verhinderung vernünftigerweise vorhersehbarer Menschenrechtsbeeinträchtigungen erfordert, indem der Staat rechtzeitig angemessene Maßnahmen ergreift.¹⁶ Im Sinne der Verhältnismäßigkeit bedeutet dies auch, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Anpassungsmaßnahmen strenger ausgestaltet sein sollten, je schwerer und wahrscheinlicher die potenzielle Beeinträchtigung ist.

2.4.2 Ziele im Rahmen der Klimaanpassungsstrategie nachschärfen

Positiv zu bewerten ist zunächst, dass die Klimaanpassungsstrategie auf Bundesebene Ziele für das jeweilige Cluster beinhalten soll, die messbar und mit einem Zeitrahmen zur Umsetzung versehen sein sollen (§ 3 Absatz 3 Nr. 1 RefE) sowie mit Indikatoren unterlegt werden sollen (§ 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2). In der RefE-

¹⁶ UN-Menschenrechtsausschuss (2022): Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3624/2019 („Torres Strait Islanders Fall“), UN Dok. CCPR/C/135/D/3624/2019, siehe insbes. Rn. 8.12, 8.14.

Begründung (S. 15) heißt es: „Durch die zu setzenden Ziele wird die Klimaanpassung beschleunigt, besser steuerbar, transparenter und gerechter“.

Diesem – begrüßenswerten – gesetzgeberischen Willen widerspricht, dass die Ziele allein durch einen Verweis auf die Vorschrift des § 1 Absatz 1 RefE inhaltlich näher bestimmt werden, was die Transparenz der Auswahl und Ausgestaltung der Ziele einschränkt. Denn der RefE schweigt dazu, welche Auswirkungen die Bewertung der Risiken im Rahmen der Klimarisikoanalyse (siehe oben, Abschnitt 2.2.2) auf die Auswahl und Ausgestaltung von Zielen nach § 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 RefE haben soll. Zudem fehlt auch die gesetzgeberische Entscheidung, dass im Rahmen der Klimaanpassungsstrategie eine Priorisierung von Risiken vorgenommen werden darf¹⁷, obgleich dies in der Praxis aufgrund etwa der begrenzten Haushaltsmittel in der Praxis naturgemäß erfolgt. Hier empfiehlt sich eine Klarstellung des RefE und insbesondere auch die Ergänzung, anhand welcher Kriterien eine solche Priorisierung erfolgen soll.

Darüber hinaus mangelt es dem übergreifenden Ziel nach § 1 Absatz 1 RefE gerade an einem klaren, ambitionierten und an den Grund- und Menschenrechten ausgerichteten Anforderungsmaßstab an die Anpassung (siehe oben, Abschnitt 2.4.1); anders als auf Landesebene sollen die Ziele auch nicht ausdrücklich einer „nachhaltigen“ Klimaanpassung dienen. Zudem wird auch nicht näher ausgeführt, wie der Zeitrahmen zur Umsetzung festgelegt werden soll, wodurch die Beschleunigung der Klimaanpassung nicht sichergestellt ist.

Vorschlag zur Änderung § 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1: Hier besteht insgesamt Nachbesserungsbedarf, indem klar geregelt wird, dass

- die Ziele auf der Grundlage der Ergebnisse der nachgeschärften Klimarisikoanalyse (siehe oben, Abschnitt 2.2) gewählt und ausgestaltet werden;
- die Ziele geeignet sind, das im Ambitionsniveau nachgebesserte (siehe oben, Abschnitt 2.4.1) übergreifende Ziel nach § 1 Absatz 1 wirksam zu erreichen;
- der zeitliche Rahmen der Umsetzung angemessen sein muss;
- ggf. erforderliche Priorisierungsentscheidungen angemessen erfolgen.

Bzgl. der Festlegung von Zielen auf Landesebene ist zunächst zu begrüßen, dass die Ziele verbindlich eine „nachhaltige“ Klimaanpassung (§ 10 Absatz 3 Nr. 3) bezwecken sollen, was im Rahmen der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit auch die Umsetzung der Menschenrechte mitumfasst.¹⁸ Daneben sollte auch hier gesetzgeberisch sichergestellt werden, dass unter Beachtung von § 1 Absatz 1 RefE wirksame Ziele und angemessene Meilensteine (§ 10 Absatz 3 Nr. 4 RefE) gewählt werden.

2.4.3 Wirksame Umsetzung und Indikatoren fordern

Auf Bundesebene sollen „geeignete“ Umsetzungsmaßnahmen benannt bzw. - wenn die Zuständigkeit der Länder berührt ist - empfohlen werden, die zur Erreichung des jeweiligen Ziels „erforderlich“ sind (§ 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 3 und Nr. 4 RefE). Laut RefE-Begründung zu § 3 sollen die Maßnahmen „wirksam“ sein; Auf Landesebene

¹⁷ Anders hingegen auf kommunaler Ebene, siehe § 12 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 RefE, hier soll laut RefE-Begründung die Priorisierung bei nicht näher definierter „Dringlichkeit“ erfolgen.

¹⁸ Auch auf kommunaler Ebene soll die Gesamtstrategie eine „nachhaltige“ Klimaanpassung verfolgen, siehe § 12 Absatz 2 Satz 1 Nr. 3 RefE.

sollen die in § 10 Absatz 3 Nr. 4 RefE vorgesehenen, nicht näher beschriebenen Maßnahmen laut RefE-Begründung geeignet sein, die Risiken und sonstigen Auswirkungen „zielgerichtet“ adressieren. Vorzugswürdig ist auch hier, dass schon im Gesetzestext „wirksame“ bzw. „zielgerichtete“ Maßnahmen gefordert werden.¹⁹ Im Übrigen sollten die Klimaanpassungsmaßnahmen eine menschenrechtliche Risiko- und Folgeabschätzungen beinhalten (siehe unten, Abschnitt 2.7).

Zu begrüßen ist, dass auf Bundesebene „nachhaltige“ Maßnahmen (siehe § 3 Absatz 3 Satz 2 RefE) Vorrang haben sollen (besser: müssen), laut RefE-Begründung auch wenn dadurch Mehrkosten entstehen.

Die nach § 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2 zu definierenden Indikatoren sollten ebenfalls wirksam ausgestaltet werden. Dabei sollte sichergestellt werden, dass auch Indikatoren entwickelt werden, die sich inhaltlich auf den Schutz des vom jeweiligen Ziel erfassten Grund- bzw. Menschenrechts beziehen. Darüber hinaus sollten die Indikatoren insgesamt menschenrechtsbasiert ausgestaltet werden. Wichtig ist hier insbesondere, dass die Indikatoren disaggregiert bzgl. der besonders von den Auswirkungen des Klimawandels betroffenen Bevölkerungsgruppen ausgestaltet werden (siehe dazu auch Abschnitt 2.7 zu disaggregierter Datenerhebung). Bei der Ausgestaltung der Indikatoren im Übrigen sollten die durch das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR) zusammengestellten Indikatorensets berücksichtigt werden; es bietet sich insofern die Aufnahme eines direkten Verweises darauf in die Begründung zu § 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2 an.²⁰

2.5 Monitoring, Berichterstattung und Durchsetzung / Rechenschaftslegung

2.5.1 Mechanismus zur Bewertung des Fortschritts unabhängig, sachkundig und transparent ausgestalten

Das Institut begrüßt zunächst, dass der RefE die Einrichtung eines Mechanismus' zur Bewertung des Fortschritts (§ 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 5) vorsieht. Konkrete Kriterien für die Ausgestaltung und Funktionsweise des Mechanismus sieht die Vorschrift nicht vor, auch wird nicht weiter konkretisiert, wie die Bewertung zu erfolgen hat. Laut RefE-Begründung könnte als Mechanismus ein Expertenrat eingerichtet werden in Anlehnung an §§ 11 – 12 KSG; die Ausgestaltung des Mechanismus' soll aber laut RefE-Begründung dem Prozess zur Bestimmung der messbaren Ziele vorbehalten bleiben und damit durch die Bundesregierung festgelegt werden.

Die Offenheit des § 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 5 RefE wird der zentralen Bedeutung des Monitoring als Voraussetzung der Rechenschaftslegung und damit für die wirksame, menschenrechtsbasierte Umsetzung der Klimaanpassung nicht gerecht. Insbesondere sollte gesetzlich verbindlich festgelegt werden, dass die Unabhängigkeit des Mechanismus' sichergestellt sein muss (vgl. § 11 Absatz 3 KSG). Nach § 5 Absatz 2 RefE soll der Monitoring-Bericht der Bundesregierung die wissenschaftliche Grundlage für die Bewertung des Fortschritts sein. Hier ist zunächst klarstellend zu

¹⁹ Dies gilt auch mit Blick auf die kommunale Ebene, insbesondere da § 12 Absatz 2 Satz 1 RefE keine Festlegung von Zielen vorsieht.

²⁰ OHCHR (2012): Human Rights Indicators, A Guide to Measurement and Implementation, S. 46 ff. Abrufbar unter https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_en.pdf. Danach bestehen folgende Anforderungen an menschenrechtsbasierte Indikatoren „Simple, timely and few in number; Reliable; Based on transparent and verifiable methodology; In conformity with human rights and international statistical standards; and Amenable to disaggregation by prohibited grounds of discrimination and by vulnerable or „marginalized population group at country level“, siehe S. 50 f.

ergänzen, dass dies die Bewertung nach § 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 5 RefE betrifft. Darüber hinaus muss gesetzlich gewährleistet werden, dass im Rahmen des Mechanismus' die nach § 5 Absatz 2 RefE 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 RefE festgelegten Ziele, sondern auch, ob diese Ziele selbst das übergreifende, nachgeschärfte Ziel (siehe oben, Abschnitt 2.4.1) nach § 1 Absatz 1 RefE erreichen. Dies schafft die wesentliche Grundlage für die Aktualisierung der Ziele nach § 3 Absatz 5 RefE.

Daneben sollten auch die Kriterien des § 11 Absatz 1 KSG bzgl. 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 Bewertung der Fortschritte und die Wirksamkeit der Maßnahmen an die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag berichtet wird.

2.5.2 Berichterstattung des Bundes und der Länder nachschärfen

Der RefE sieht mehrere Vorschriften zu Berichterstattung auf Bundes- Landes- und kommunaler Ebene vor. Diese müssen teilweise nachgeschärft werden, um die für die wirksame Umsetzung notwendige parlamentarische Kontrolle und Beteiligung der Öffentlichkeit zu ermöglichen.

Die Berichtspflicht der Bundesregierung nach § 5 Absatz 1 RefE sollte daher mindestens vorsehen, dass – in Anlehnung an § 10 Absatz 1 KSG – nicht nur über die beobachteten Folgen des Klimawandels, sondern auch die prognostizierten Folgen berichtet wird. Ferner sollte die Bundesregierung auch über den Umsetzungsstand der ergriffenen Klimaanpassungsziele und -maßnahmen berichten. Es sollte klargestellt werden, dass der Bericht dem Deutschen Bundestag zugeleitet werden soll.

Hinsichtlich der Berichtspflichten auf Landesebene sollte die die Umsetzung begleitende wissenschaftliche Berichterstattung nach § 10 Absatz 5 RefE konkretisiert werden (etwa im Gleichlauf mit § 5 Absatz 1 RefE „über die beobachteten und – vorzugswürdig auch – prognostizierten Folgen des Klimawandels“). Zudem sollte die unabhängige, wissenschaftsbasierte Bewertung der Fortschritte bei der Klimaanpassung sowie die regelmäßige Veröffentlichung ausdrücklich aufgenommen werden. Auf kommunaler Ebene (§ 12 Absatz 2 Satz 2 RefE) sollten die Länder bei ihrer Entscheidung über die Berichtspflicht jedenfalls den Aspekt der Bewertung berücksichtigen.

2.5.3 Um- und Durchsetzungsmechanismus auf Bundesebene nachschärfen

Der in § 3 Absatz 5 und 6 RefE vorgesehene Um- und Durchsetzungsmechanismus der Klimaanpassungsmaßnahmen auf Bundesebene ist aus menschenrechtlicher Sicht zentral und prinzipiell zu begrüßen. Positiv ist hierbei insbesondere die dort verankerte klare Zuweisung der Zuständigkeit und damit auch Verantwortlichkeit bei der Umsetzung der Ziele und Maßnahmen einschließlich Bereitstellung von Haushaltsmitteln und ggf. Nachbesserung.

Vorschlag zur Änderung § 3 Absatz 5 und 6 RefE:

Damit eine wirksame Nachbesserung von Zielen oder Maßnahmen tatsächlich erfolgt, sollte gesetzlich konkretisiert werden,

- wie festgestellt wird, dass ein Verfehlen der festgelegten Ziele droht (etwa durch Verweis auf § 3 Absatz 3 Nr. 5 RefE),
- dass die vorgelegten Maßnahmen verbindlich verabschiedet werden müssen (siehe RefE-Begründung zu § 3),
- innerhalb welchen zeitlichen Rahmens die vorgelegte Maßnahme umgesetzt werden muss.

Darüber hinaus sollte § 3 Absatz 6 RefE auf das Nachbessern bzw. Aktualisieren von Zielen nach § 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 erweitert werden, um ein hohes Ambitionsniveau bei der Klimaanpassungsstrategie insgesamt sicherzustellen. Andernfalls könnte sich womöglich der Fehlanreiz entwickeln, die nach § 3 Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 RefE festgelegten Ziele möglichst weich zu formulieren, um die Sanktionsfolge bei Nichterreichen dieser Ziele nach Absatz 6 zu vermeiden.

2.6 Verbesserte Datenlage

Wie in Abschnitt 2.2.1 dargelegt, sollte die nach § 4 RefE auf Bundesebene durchzuführenden Klimarisikoanalyse und auch das Monitoring über die Folgen des Klimawandels nach § 5 RefE auch die Auswirkungen auf den einzelnen Menschen und besonders vom Klimawandel betroffenen Personen und Bevölkerungsgruppen berücksichtigen. Dies setzt eine aussagekräftige und disaggregierte Datenerhebung voraus, u.a. nach Alter, Geschlecht, Behinderung, Einkommen sowie Wohnverhältnissen (bspw. Wohnungslosigkeit) und Wohnort (Stadt-Land). Entsprechende Vorgaben zur Erhebung von disaggregierten Daten sollte in den im RefE enthalten Bestimmungen im Zusammenhang mit Datenerhebungen wie in § 4 Absatz 1 (Klimarisikoanalyse) und in § 5 Absatz 1 (Monitoring) ergänzt werden. Dasselbe gilt für die im RefE enthaltenen Bestimmungen zu Klimaanpassung der Länder (§ 10 Absatz 2 und Absatz 3 Nr. 1 und Nr. 2) sowie der Gemeinden, Landkreise oder Kreise (§ 12 Absatz 2 Nr. 1 und Nr. 2).

Zu begrüßen ist, dass laut RefE-Begründung zu § 10 (Klimaanpassung der Länder) die von den Ländern zu verwendenden Datengrundlagen für die Klimarisikoanalysen und die Analysen bereits eingetretener Auswirkungen des Klimawandels möglichst bundesweit konsistent sein sollten. Dies trägt dazu bei, eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen den Ländern herzustellen.

2.7 Menschenrechtliche Risiken und Folgen von Klimaanpassungsmaßnahmen vermeiden

Eine „risikobasierte“ und „vorsorgende“ Klimaanpassung muss auch gewährleisten, dass Klimaanpassungsmaßnahmen selbst keine negativen Auswirkungen auf die Menschen und ihre Rechte haben. Das Übereinkommen von Paris (Präambel) sieht ausdrücklich vor, dass die Vertragsstaaten, wenn sie Maßnahmen gegen den Klimawandel ergreifen, ihre jeweiligen Verpflichtungen im Hinblick auf die Menschenrechte achten, fördern und berücksichtigen.²¹ Es sieht auch vor, dass die Vertragsstaaten nationale Strategien entwickeln, um die Menschen und ihre Lebensgrundlagen zu schützen und zur Stärkung ihrer Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegenüber Klimaänderungen beizutragen. Das Abkommen betont ausdrücklich, dass entsprechende Anpassungsmaßnahmen geschlechtergerecht,

²¹ Die EU-Governance Verordnung 2018/1999 greift diese Bestimmung auf und sieht vor, dass im Wege ihrer zweijährlichen Fortschrittsberichte die Mitgliedsstaaten Informationen darüber vorlegen, wie die Umsetzung ihrer integrierten nationalen Energie- und Klimapläne zur Förderung der Menschenrechte beiträgt (EG45).

partizipativ und vollständig transparent sein und besonders schutzbedürftigen Gruppen und Gemeinschaften berücksichtigen sollten (Artikel 7 Absatz 5, Übereinkommen von Paris).

Die Vorgaben im Regelbuch über das Übereinkommen von Paris zur Kommunikation über Anpassungsmaßnahmen (adaptation communications) greifen diese Bestimmungen auf und beinhalten entsprechende Berichtspunkte.²² Die Vertragsstaaten sollen in ihren Berichten außerdem Informationen über die Folgen und Risiken ihrer Anpassungsmaßnahmen liefern.²³ Auch im Rahmen der globalen Bestandsaufnahme über die Umsetzung des Übereinkommens von Paris (global stocktake) sollen die Vertragsstaaten soziale Auswirkungen von Maßnahmen gegen den Klimawandel beachten.²⁴

Um den Vorgaben aus dem Übereinkommen von Paris und seinem Regelbuch nachzukommen und damit Bund, Länder, Gemeinden, Landkreise und Kreise selbst überprüfen können, ob ihre Anpassungsmaßnahmen Menschen- und Grundrechte fördern anstatt diese zu untergraben, sollten menschenrechtliche Risiko- und Folgeabschätzungen von Klimaanpassungsmaßnahmen in den entsprechenden Vorgaben des RefE aufgenommen werden: § 3 Absatz 3 RefE (vorsorgende Klimaanpassungsstrategie des Bundes), § 10 Absatz 3 RefE (Klimaanpassung der Länder), § 12 Absatz 2 RefE (Klimaanpassungskonzepte der Gemeinden, Landkreise oder Kreise).

Zudem sollten Kriterien sicherstellen, dass die menschenrechtlichen Risiko- und Folgeabschätzungen von Klimaanpassungsmaßnahmen mit der erforderlichen Tiefe und Breite durchgeführt werden und hierfür ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden. Die Ergebnisse der Risiko- und Folgeabschätzungen und die Maßnahmen, die ergriffen werden sollen, um menschenrechtliche Risiken zu vermeiden bzw. abzumildern, sollten insbesondere den Betroffenen der Maßnahmen bereitgestellt werden.

Vorschlag für Änderung betreffend § 3 Absatz 3, § 10 Absatz 3, § 12 Absatz 2:
Die Durchführung von menschenrechtlichen Risiko- und Folgeabschätzung von Maßnahmen sollte aufgenommen werden.

2.8 Sinnvolle und niedrigschwellige Beteiligung

Klimapolitik darf nicht über die Köpfe der Betroffenen hinweg gemacht werden: Der Zugang zu Informationen über Gesetzesvorhaben und Maßnahmen zu Klimaanpassung sowie eine angemessene Beteiligung der betroffenen Bevölkerungsgruppen und zivilgesellschaftliche Akteur*innen an der Ausgestaltung und Umsetzung müssen gewährleistet sein, auch damit Maßnahmen keine negativen Auswirkungen auf die Menschen- und Grundrechte haben. Positiv hervorzuheben ist, dass im Rahmen der Verbändeanhörung zum vorliegenden RefE mit angemessener Frist Interessenvertreter*innen in den Prozess für ein Bundes-Klimaanpassungsgesetz einbezogen werden.

²² UNFCCC: FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, decision 9/CMA.1, Annex, Ziff. h.

²³ UNFCCC: FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, decision 9/CMA.1, Annex, Ziff. b.

²⁴ UNFCCC: FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, decision 19/CMA.1, Ziff. 6b (i).

Der RefE gibt eine Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Festlegung von Zielen, Indikatoren und bei der Auswahl von Maßnahmen im Rahmen der vorsorgenden Anpassungsstrategie des Bundes (§ 3 Absatz 4 RefE) vor. Auch für die landeseigenen vorsorgenden Klimaanpassungsstrategien ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen (§ 10 Absatz 4 RefE). Daher sollte auch für die Klimaanpassungskonzepte der Gemeinden, Landkreise und Kreise die Beteiligung der Öffentlichkeit mindestens empfohlen, besser noch vorgegeben werden und nicht im Ermessen der Länder liegen (§ 12 Absatz 4 RefE). Die Begründung des RefE (zu § 9 RefE) erkennt an, dass „[a]ufgrund ihrer Kenntnisse und Erfahrungen bezüglich der Gegebenheiten vor Ort (...) den Landesbehörden, einschließlich der Gemeinden, Landkreise und Kreise, eine zentrale Rolle bei der Anpassung an den Klimawandel zukommt“. Gerade deshalb sollte die Beteiligung der Öffentlichkeit auf Gemeinde-, Landkreis- und Kreisebene vorgegeben werden, um so den Beitrag, den insbesondere die Bürger*innen vor Ort für Klimaanpassung leisten und leisten könnten, ausdrücklich anerkannt und in der Praxis sichergestellt wird. Das Regelbuch zum Übereinkommen von Paris sieht vor, dass die Vertragsstaaten lokale Gemeinschaften beteiligen, wenn sie Klimaanpassungsmaßnahmen auf subnationaler und kommunaler Ebene planen und umsetzen.²⁵

Laut RefE-Begründung zu § 3 und § 10 dient die Beteiligung der Öffentlichkeit (nur) der Transparenz. Das Übereinkommen von Paris sieht vor, dass die Vertragsstaaten ihre Anpassungsmaßnahmen u.a. auf lokale Wissenssysteme gründen und ausrichten (Artikel 7 Absatz 5, Übereinkommen von Paris), was eine Beteiligung von Menschen vor Ort voraussetzt. In der Begründung sollte daher klargestellt werden, dass Beteiligung nicht nur der Transparenz dient, sondern einen Beitrag zu nachhaltiger und wirksamer Klimaanpassung leistet.

Der Begriff „Öffentlichkeit“ sollte in den Vorgaben des RefE (§ 3 Absatz 4, § 10 Absatz 4 RefE und RefE-Begründung zu § 3 und § 10) näher bestimmt und eine „sinnvolle“ Beteiligung (meaningful participation), die niedrigschwellig und zugänglich ist, vorgeschrieben sein. Insbesondere die von den Auswirkungen des Klimawandels am meisten gefährdeten, bereits benachteiligten Bevölkerungsgruppen²⁶ sollten beteiligt werden sowie Bevölkerungsgruppen, die direkt von Anpassungsmaßnahmen betroffen sind. Wie oben dargelegt macht das Regelbuch des Übereinkommens von Paris klare Vorgaben zu der Beteiligung von lokalen Gemeinschaften. Auch in der Begründung zu § 11 RefE sollte noch klarer gefasst werden, dass es bei „... bewährte Zusammenarbeit mit Interessengruppen, die besonders anfällig für die Auswirkungen des Klimawandels sind ...“ um die sinnvolle Beteiligung von besonders vom Klimawandel gefährdeten, bereits benachteiligten Bevölkerungsgruppen geht.

Nach § 10 Absatz 6 RefE sind die Länder dazu verpflichtet, ihre Klimaanpassungsstrategien im Internet zu veröffentlichen. Für den Bund selbst ergibt

²⁵ UNFCCC: FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, decision 18/CMA.1, Annex, Ziff. 19 (b) und Ziff. 106 (b).

²⁶ Laut einer Studie des Umweltbundesamts aus dem Jahr 2020 sind Menschen aus unteren Einkommens- und Bildungsschichten, mit Migrationshintergrund sowie jüngere Personen und Frauen in Beteiligungsprozessen zur Klimaanpassung in Deutschland mit Wahrscheinlichkeit unterrepräsentiert. Siehe Bundesumweltamt (2020): Beteiligungsprozesse zur Klimaanpassung in Deutschland, S. 46, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/cc_17-2020_beteiligungsprozess-das_teilbericht_fkz_3714_48_1020_beteiligungsprozess_das.pdf

sich aus den Vorgaben im RefE keine solche Selbst-Verpflichtung. Dies sollte aus Gründen der Transparenz im RefE als Vorgabe ergänzt werden.

Vorschlag für Änderung betreffend § 3 Absatz 4 und § 10 Absatz 4

Klarstellung, dass neben der Öffentlichkeit, insbesondere die besonders vom Klimawandel betroffenen, bereits benachteiligten Bevölkerungsgruppen sowie Bevölkerungsgruppen, die direkt von Anpassungsmaßnahmen betroffen sind, sinnvoll zu beteiligen sind.

3 Fazit

Mit dem Referentenentwurf 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. In den bestehenden Vorgaben des Entwurfs bleibt der Schutz der Menschen und ihrer Grund- und Menschenrechte - als ein maßgebliches Ziel von Klimaanpassung - jedoch vollständig unberücksichtigt.

Das Institut empfiehlt Nachbesserungen: Insbesondere mit Blick auf die staatlichen menschenrechtlichen Schutzpflichten hinsichtlich der negativen Auswirkungen des Klimawandels, insbesondere für bereits benachteiligte Bevölkerungsgruppen; die Prävention von negativen menschenrechtlichen Auswirkungen von Klimaanpassungsmaßnahmen durch Risiko- und Folgeabschätzungen; sowie die sinnvolle Beteiligung von besonders vom Klimawandel betroffenen, bereits benachteiligten Bevölkerungsgruppen, sowie von Bevölkerungsgruppen, die direkt von Anpassungsmaßnahmen betroffen sind.

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: Franca Maurer (maurer@dimr.de), Nina Eschke (eschke@dimr.de)

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

Mai 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 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.