

Gesetze für den globalen Klimaschutz: Warum eine wirksame Klimaaußenpolitik das Recht braucht

Schirwon, Dana; Vinke, Kira

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schirwon, D., & Vinke, K. (2022). *Gesetze für den globalen Klimaschutz: Warum eine wirksame Klimaaußenpolitik das Recht braucht*. (DGAP Policy Brief, 11). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-80030-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Gesetze für den globalen Klimaschutz

Warum eine wirksame Klima-
außenpolitik das Recht braucht.



Dana Schirwon
Research Fellow, Zentrum für
Klima und Außenpolitik



Kira Vinke
Leiterin Zentrum für
Klima und Außenpolitik

Eine ambitionierte nationale Klimaschutzgesetzgebung sollte der Klimakrise proaktiv begegnen. Um die Klimapolitik der Bundesregierung zu komplementieren, muss Klimaschutz jedoch auch außenpolitisch forciert werden: mithilfe völkerrechtlicher Verpflichtungen. So kann Deutschland unter dem Motto „Agieren statt Reagieren“ international Entschlossenheit demonstrieren. Dies wäre ein starkes Signal für den geplanten Klimaclub – und ein wesentlicher Beitrag zur sicherheitspolitischen Zeitenwende.

– Deutschland ist laut Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, sich national wie international für die Erreichung der Pariser Klimaziele einzusetzen: Dies ist ein Handlungsauftrag und eine Chance zugleich.

– Mit einer stärkeren rechtlichen Ausgestaltung des nationalen 1,5-Grad-Reduktionspfades kann der Gesetzgeber eine schnellere Emissionsminderung erreichen und gleichzeitig Deutschlands Glaubwürdigkeit beweisen.

– Deutschland sollte sich weltweit für Klimagerechtigkeit und die Einstufung von Ökozid als völkerstrafrechtlich relevantem Verbrechen einsetzen und so eine Vorreiterrolle beim internationalen Klimaschutz einnehmen.

– Nur mit der Mehrheit der internationalen Staatengemeinschaft kann eine Lösung der Klimakrise gelingen. Der von Deutschland anvisierte „Klimaclub“ ist dabei ein wichtiger Schritt.

Der Ende Februar veröffentlichte Bericht¹ des Weltklimarats, des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), ist alarmierend. Er bestätigte erneut die verheerenden Folgen der globalen Erwärmung für den Planeten und die Menschheit und betonte gleichzeitig: Das Zeitfenster, in dem die Weltgemeinschaft handeln kann, schließt sich. UN-Generalsekretär António Guterres sprach von der „Alarmstufe Rot“ und fand klare Worte: „Die weltgrößten Emittenten von Treibhausgasen machen sich der Brandstiftung an unserem einzigen Zuhause schuldig.“ Er mahnte zum Kampf mit vereinten Kräften. Die Warnsignale des Erdsystems sind tatsächlich überdeutlich – massive Überflutungen in Australiens Hauptstadt Sydney, Rekordtiefwerte des antarktischen See-Eises und Berichte über Instabilität des Amazonasregens versetzen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler weltweit in Alarmbereitschaft. Gleichzeitig steigen die globalen Emissionen nach einem kurzen Dämpfer durch die Corona-bedingten Wirtschaftseinbrüche weiterhin rasant an.²

Die derzeitigen internationalen Klimaschutzanstrengungen reichen bei Weitem nicht aus. Nach aktuellen Schätzungen des IPCC wäre mit den aktuellen Maßnahmen eine globale Erwärmung von mindestens 3 Grad wahrscheinlich. Dabei hat sich die internationale Staatengemeinschaft im Pariser Klimaabkommen bereits 2015 darauf geeinigt, die Erderwärmung langfristig auf möglichst 1,5 Grad zu begrenzen. Vor diesem Hintergrund warnt das IPCC eindringlich, dass Anstrengungen zur Emissionssenkung schnellstmöglich verschärft werden müssen.³

Wenn Bundeskanzler Olaf Scholz infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine eine sicherheitspolitische „Zeitenwende“ ankündigt, muss diese folglich trotz der Parallelität mehrerer Krisen die Klimakrise weiterhin in den Fokus rücken. Denn: Die Klimakrise ist eine fundamentale Sicherheitskrise und eine diesbezügliche Zeitenwende ist insbesondere in diesem Jahr entscheidend. Doch wie könnte eine solche Klimazeitenwende aussehen? Bisher hat die deutsche Politik auf klimabeding-

te Ereignisse, wie etwa die Flut im Ahrtal 2021, erst im Nachhinein reagiert, anstatt proaktiv durch stärkeren Klimaschutz und Anpassungsmaßnahmen der Klimakrise zu begegnen. Dies wäre mit einer stärkeren Nutzung des Rechts zum nationalen und internationalen Klimaschutz möglich. Da Deutschland rund 2 Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen verursacht, sieht das Bundesverfassungsgericht die deutsche Klimapolitik nicht nur zur gesetzlichen Ausgestaltung nationaler Emissionsreduktion verpflichtet, sondern auch zur Umsetzung der Pariser Klimaziele im Rahmen der internationalen Staatengemeinschaft. Dieser Beitrag erläutert, wie beides erreicht werden könnte.

VERFASSUNGSRECHT ALS LEITFADEN FÜR NATIONALEN UND INTERNATIONALEN KLIMASCHUTZ

Das deutsche Verfassungsrecht eignet sich als Handlungsleitfaden für eine effiziente deutsche Klimapolitik, wie das Bundesverfassungsgericht 2021 in seinem viel beachteten Urteil zur Nachbesserung des Klimaschutzgesetzes anschaulich darlegte.⁴ Demnach ist der deutsche Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet, einen Pfad für die innerstaatliche Umsetzung des Pariser Klimaabkommens zu schaffen, sprich für die Begrenzung der globalen Erwärmung auf deutlich unter 2 Grad und möglichst 1,5 Grad. Das bedeutet konkret, dass Deutschland das bis zur Erreichung von 1,5 Grad verbleibende CO₂-Budget von derzeit circa 3,4 Gigatonnen (Gt) möglichst nicht überschreitet und in jedem Fall bis zur Erreichung deutscher Klimaneutralität deutlich weniger als 11,6 Gt CO₂ ausstößt.⁵ Auch wenn mit dem Klimaschutzgesetz der verfassungsrechtlich notwendige Pfad zur Emissionsreduktion gesetzlich vorgezeichnet wurde, ist klar: Da Deutschland derzeit seine Klimaziele verfehlt, reichen die aktuellen Rahmenbedingungen nicht aus.

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts muss die globale Erwärmung entsprechend den Pariser Klimazielen aufgehalten werden, um nicht heute

1 IPCC, Working Group II, Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Full Report 2022: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FinalDraft_FullReport.pdf (abgerufen am 30. März 2022)

2 <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-stiegen-2021-um-45-prozent> (abgerufen am 11. April 2022)

3 IPCC, Working Group III, Climate change 2022: Mitigation of Climate Change, Summary for Policymakers, 2022, S. 21: https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf (abgerufen am 12. April 2022).

4 BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24.03.2021, - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 -, Rn. 1 ff

5 Entspricht 1,1 Prozent des globalen CO₂-Budgets (Siehe: Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change, CO₂-Uhr: Verbleibendes CO₂-Budget – Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) (mcc-berlin.net) gemäß dem deutschen Anteil von 1,1 Prozent an der Weltbevölkerung (Berechnungsvorschlag des Sachverständigenrats für Umweltfragen, Umweltgutachten 2020, <https://www.mcc-berlin.net/forschung/co2-budget.html> (abgerufen am 12. April 2022), Kapitel 2: Pariser Klimaziele erreichen mit dem CO₂-Budget. Aufgrund der historischen Emissionen müsste bei einer gerechten Verteilung des globalen Budgets der deutsche Anteil noch kleiner ausfallen: https://www.umwelttrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2016_Umweltgutachten_HD.html (abgerufen am 12. April 2022)

DAS CO₂-BUDGET SINKT – DIE HÜRDEN STEIGEN



Sobald das noch zur Verfügung stehende CO₂-Budget aufgebraucht ist, stellt das Bundesverfassungsgericht für die Zulassung weiterer CO₂-Emissionen verfassungsrechtlich sehr hohe Anforderungen. | Quelle: Eigene Darstellung

das CO₂-Budget von morgen aufzubauchen und die Freiheit junger Menschen und künftiger Generationen einzuschränken. In diesem Kontext betont das Gericht, dass jeder weitere Verbrauch des CO₂-Budgets die Möglichkeiten einer soziotechnischen Transformation hin zur Klimaneutralität weiter begrenze. Somit steigen die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Zulassung weiterer Emissionen proportional zum sinkenden nationalen CO₂-Budget. Sobald dieses aufgebraucht ist, stellt das Bundesverfassungsgericht für die Zulassung weiterer CO₂-Emissionen verfassungsrechtlich sehr hohe Anforderungen. Ein das Budget überschreitender Ausstoß dürfe demnach nur bei den Klimaschutz überwiegenden Interessen zugelassen werden, was vor dem Hintergrund der Gefahren von Kippkaskaden im Erdsystem verfassungsrechtlich schwer zu begründen wäre.⁶ Eine Überschreitung des nationalen CO₂-Budgets ist daher verfassungsrechtlich na-

hezu ausgeschlossen und würde zudem gegen die völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik zur Einhaltung der Pariser Klimaziele verstoßen.

Der vermeintlich geringe deutsche Anteil von 2 Prozent an den globalen Treibhausgasemissionen führe laut Bundesverfassungsgericht nicht zu einer Entlastung des Gesetzgebers, sondern verpflichte den Staat vielmehr dazu, zeitgleich auch auf überstaatlicher Ebene nach Lösungen zu suchen. Das Verfassungsrecht stellt somit die deutsche Klimaaußenpolitik vor die herausfordernde Aufgabe, sich international für einen deutlich weitreichenderen Klimaschutz einzusetzen. Deutschland müsse weltweit um Vertrauen werben, indem es sich auf nationaler Ebene klar zu den Pariser Klimazielen bekenne und diese Ambition mit entsprechenden Maßnahmen unter Beweis stelle. Ein wichtiger Baustein einer solchen Klimaaußenpolitik wäre ein Klimaclub⁷ („Climate Club“), der eine international verbindliche Lösung für die Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen und Kompensationen klimabedingter Schäden und Verluste („loss and damages“) vorsieht. Darüber hinaus hätte der deutsche Einsatz für eine internationale Strafbarkeit von Umweltverbrechen eine starke Signalwirkung und könnte dazu beitragen, eine empfindliche Lücke im internationalen Klimaschutz zu schließen.

RECHT ALS PROAKTIVES WERKZEUG: GESETZGEBERISCHE GESTALTUNG DES NATIONALEN REDUKTIONSPFADES

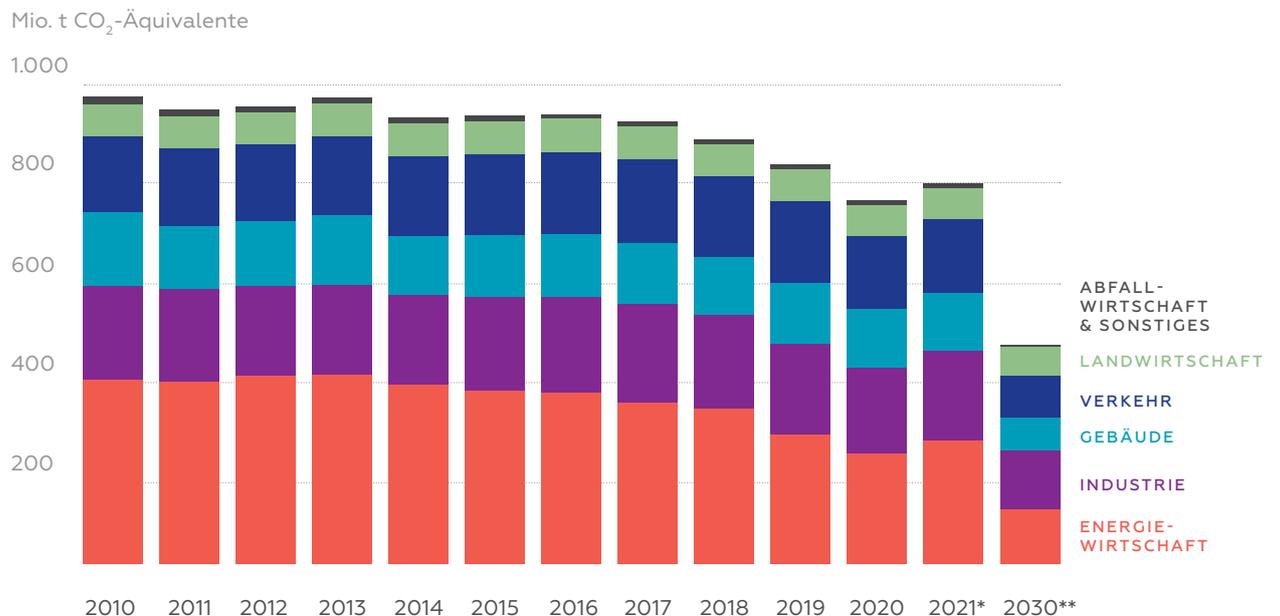
Bei der Eindämmung der Klimakrise durch eine schnellstmögliche und drastische Verringerung der Treibhausgasemissionen spielt das Recht eine entscheidende Rolle. Aufgrund der wachsenden Klimarisiken müssen alle wirtschaftlichen Prozesse, die den natürlichen Kohlenstoffkreislauf stören, zügig klimaneutral gestaltet werden. Mithilfe von Gesetzgebung kann ein solcher soziotechnischer Wandel schnell und effizient umgesetzt werden.⁸ Sofern es dem Gesetzgeber dabei gelingt, eine sozial gerechte Verteilung der mit den Emissionsreduktionen einhergehenden Lasten zu finden, hat das Recht eine befriedende Wirkung. Indem rechtlich ein Reduktionspfad

6 Siehe Potsdam Institut für Klimafolgenforschung: Kippelemente – Achillesfelsen im Erdsystem – Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung: <https://www.pik-potsdam.de/de/produkte/infothek/kippelemente/kippelemente> (abgerufen am 12. April 2022).

7 Der damalige Bundesfinanzminister Olaf Scholz schlug im August 2021 die Gründung eines offenen Klimaclubs vor, Eckpunktepapier, 21.08.2021: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/eckpunkte-internationaler-klimaclub.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 12. April 2022). Einer der politischen Schwerpunkte der diesjährigen deutschen G7-Präsidentschaft: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2000068/b3d051fef6ffc2d04250d17c1efad307/2022-01-21-g7-programm-data.pdf?download=1> (abgerufen am 12. April 2022).

8 Daher initiierte auch eine Gruppe bekannter Jurist:innen und Juristen den „World Lawyers' Pledge on Climate Action“ und appelliert u.a. an die nationalen Gesetzgeber, Rechtssetzung als Mittel zum Klimaschutz einzusetzen: <https://lawyersclimatepledge.org> (abgerufen am 12. April 2022).

WER, WANN, WIEVIEL: ENTWICKLUNG DEUTSCHER TREIBHAUSGASEMISSIONEN NACH SEKTOREN



Wie anhand der Grafik zu erkennen ist, stagniert die Emissionsreduktion in den letzten Jahren auch im Verkehrs- und Gebäudesektor.
*voraussichtlich | ** gemäß KSG | Quelle: Umweltbundesamt 14.03.2022

konkret ausgestaltet wird, werden der Wirtschaft und der Gesellschaft die Entscheidungen für oder gegen freiwillige Emissionsreduktionen abgenommen. Sie werden dazu schlicht verpflichtet. Gleichzeitig würde eine umfassende gesetzliche Ausgestaltung auch die Planbarkeit innerhalb der Wirtschaft erhöhen und so für mehr Verantwortungsbereitschaft sorgen. Derzeit beschränkt sich der Gesetzgeber im Wesentlichen darauf, die Emissionsreduktion nur grob vorzuzeichnen und setzt bei deren Umsetzung überwiegend auf anreizbasierte Maßnahmen. Dies allein wird auf Dauer nicht ausreichen.

Derzeit ist das Klimaschutzgesetz der zentrale Gesetzgebungsakt zur Umsetzung des 1,5- beziehungsweise 2-Grad-Zieles im Sinne des Pariser Klimaabkommens und der Festlegung deutscher Klimaziele. Im Gesetz wird der Reduktionspfad gestaltet, indem das für Deutschland verbleibende CO₂-Budget auf die emissionsintensiven Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft verteilt

wird. Die jeweiligen Industrien werden gleichzeitig zu einem stetigen Umstieg auf klimaneutrale Technologien verpflichtet. Nach der vom Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vorgeschriebenen Reformierung sieht das Klimaschutzgesetz nun eine Reduktion der CO₂-Emissionen bis 2030 um mindestens 65 Prozent, bis 2040 um mindestens 88 Prozent und bis zum Jahr 2045 eine Netto-Treibhausgasneutralität vor.⁹ Zwecks Verteilung des verbleibenden CO₂-Budgets auf die oben erwähnten Sektoren legt das Gesetz sektorspezifische Reduktionsziele entsprechend den nationalen Klimazielen fest und bestimmt für jeden Sektor ein jährliches CO₂-Budget. Das Klimaschutzgesetz lenkt also die Verteilung des verbleibenden CO₂-Budgets in der Wirtschaft. Dies ist ein wichtiger erster Schritt zur Gestaltung des nationalen Reduktionspfades. Problematisch erscheint jedoch, dass nicht festgelegt wird, wie genau innerhalb der jeweiligen Sektoren die Emissionsreduktion erreicht werden soll. Diese weitere Ausgestaltung wurde an die jeweiligen Ressorts delegiert. Die zuständigen Bundesministerien müssen somit Maßnahmen verab-

9 Siehe § 3 Klimaschutzgesetz.

schieden, die eine sektorspezifische Transformation hin zur Klimaneutralität garantieren.

Dennoch: So begrüßenswert der bereits angelegte Reduktionspfad durch das Klimaschutzgesetz ist, ist zweifelhaft, ob allein die Vorschreibung von sektorspezifischen Emissionszielen und Jahresemissionsmengen ausreichend ist.¹⁰ Das Klimaschutzgesetz ist bereits seit 2019 in Kraft und hat das Ansteigen von Emissionen nicht verhindert.¹¹ Daher hat die Bundesregierung zur schnelleren Emissionsreduktion ein umfangreiches Klimaschutz-Sofortprogramm angekündigt.¹² Eine wesentliche Säule ist dabei die Dekarbonisierung der Energiewirtschaft, die einen Großteil der deutschen CO₂-Emissionen verursacht. Diese Priorisierung ist zunächst sinnvoll. Der Weg hin zur deutschen Klimaneutralität wird stark durch eine weitreichende Elektrifizierung von derzeit auf fossilen Brennstoffen basierenden Prozessen gezeichnet sein. Daher spielt der Umbau der Energiewirtschaft durch einen massiven Ausbau der erneuerbaren Energien und einem Ausstieg aus der Braunkohle bis 2030 eine zentrale Rolle. Die angekündigte Beschleunigung des Windkraftausbaus an Land durch Änderungen im Bauplanungs- und Naturschutzrecht ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Eine weitere Möglichkeit zur Beschleunigung des Windkraftausbaus böte die einheitliche Regelung des Mindestabstands zu Windkraftanlagen durch den Bundesgesetzgeber; divergierende landesrechtliche Abstandsregelungen bringen in manchen Bundesländern den Ausbau derzeit zum Erliegen.¹³

Gleichzeitig muss die Emissionsreduktion in den Sektoren Gebäude und Verkehr wesentlich beschleunigt werden. Bereits 2020 verfehlte der Gebäudesektor sein Klimaziel, im Jahr 2021 überschritten die Sektoren Gebäude und Verkehr die zulässige Jahresemissionsmenge. Dies ist auch vor dem Hintergrund der großen Abhängigkeit Deutschlands von russischen Öl- und Gasexporten und der Langlebigkeit die-

ser Infrastrukturen problematisch. Die deutsche Klimapolitik setzt in beiden Fällen im Wesentlichen auf anreizbasierte Emissionsreduktion mithilfe des Emissionshandels. In Deutschland wurde für beide Sektoren 2021 ein Emissionshandel für Produzentinnen und Produzenten, die Produkte beider Sektoren in den Verkehr bringen, eingeführt („Cap-and-Trade-Mechanismus“). So sollen auch Verbraucherinnen und Verbraucher aufgrund langfristig steigender Preise zum Umstieg auf klimaneutrale Technologie motiviert werden.¹⁴ Doch in seiner derzeitigen Form wird der deutsche Emissionshandel zu keiner ausreichenden Emissionsreduktion führen, er muss deutlich verschärft werden.¹⁵ Generell braucht ein anreizbasierter Prozess mehr Zeit, die angesichts der aktuellen Entwicklungen fehlt. Daher muss die Emissionsreduktion zusätzlich durch ordnungspolitische Gesetzesvorhaben schneller herbeigeführt werden. Die Vorschläge hierzu sind gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Energiekrise vielfältig: Tempolimit auf Autobahnen, Verbot der Neuzulassung von Verbrennungsmotoren, Verbot von neuen Gasheizungen in Privathäusern sowie ein über § 72 GEG hinausgehendes Verbot von Ölheizungen, die Beschränkung der Verwendung von Zement und Stahl im Gebäudesektor und vieles mehr.¹⁶ Der Bundesgesetzgeber sollte diese Maßnahmen im Rahmen der angekündigten Gesetzespakete für das Jahr 2022 verabschieden und damit wichtige Weichen im Gebäude- und Verkehrssektor für die kommenden Jahrzehnte stellen.

DEUTSCHE KLIMAAUSSENPOLITIK: EIN VERBINDLICHER KLIMACLUB UND MEHR KLIMAGERECHTIGKEIT

Die deutsche Klimaaußenpolitik muss das Verfassungsrecht als Anreiz nehmen, auch auf internationaler Ebene als Vorreiter für stärkeren Klimaschutz einzutreten. Eine Möglichkeit bietet die Gründung einer internationalen Klimaschutzallianz im Rahmen

10 So auch SRU, Umweltgutachten 2020, Kap. 2: Pariser Klimaziele erreichen mit dem CO₂-Budget: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.html (abgerufen am 12. April 2022).

11 Umweltbundesamt, Pressemitteilung vom 15.03.2022: Treibhausgasemissionen stiegen 2021 um 4,5 Prozent: <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-stiegen-2021-um-45-prozent> (abgerufen am 12. April 2022)

12 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Pressemitteilung vom 11.01.2022: Dr. Robert Habeck legt Eröffnungsbilanz Klimaschutz vor: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Reden/2022/20220111-habeck-rede-eroeffnungsbilanz-klimaschutz.html> (abgerufen am 12. April 2022).

13 Der Bundesgesetzgeber hat gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Bodenrecht und könnte daher die derzeit in § 249 Abs. 3 BauGB geltende Abweichungskompetenz der Länder abschaffen. Siehe auch Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes zur Verfassungsmäßigkeit der Länderöffnungsklausel zur Vorgabe von Mindestabständen zwischen Windenergieanlagen und anderen baulichen Nutzungen, 5. Juni 2014: <https://www.bundestag.de/resource/blob/422408/fea90abf90d9a02e09180bce089862f5/wd-3-120-14-pdf-data.pdf> (abgerufen am 12. April 2022).

14 Auf europäischer Ebene wird im Rahmen des Fit-for-55-Programms der Europäischen Kommission ebenfalls eine Erweiterung des europäischen Emissionshandels auf die Sektoren Gebäude und Verkehr diskutiert („ETS-II“). Siehe Proposal der Europäischen Kommission vom 14.07.2021: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/revision-eu-ets_with-annex_en_0.pdf (abgerufen am 12. April 2022).

15 Siehe DIW aktuell, Nr. 27 vom 20. Februar 2020: [diw_aktuell_27.pdf](https://www.diw.de/aktuell/27.pdf) (abgerufen am 12. April 2022).

16 Umweltbundesamt, Pressemitteilung: Sparsam durch die Energiekrise: <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/sparsam-durch-die-energiekrise> (abgerufen am 12. April 2022).

des von der Bundesregierung bereits anvisierten Klimaclubs. Mithilfe der diesjährigen G7-Präsidentschaft kann Deutschland im Vorfeld der UN Climate Change Conference 2022 (COP27) innerhalb der Industrienationen ein solches Vorhaben vorbereiten und eine entsprechende Allianz formen. Auch wenn es angesichts des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine zu einer Verschiebung der politischen Prioritäten innerhalb der G7 kommen wird: Die Klimakrise erlaubt keinen weiteren Aufschub. Deutschland sollte die Präsidentschaft daher nutzen, um den internationalen Klimaschutz als einen gemeinsamen politischen Fokus zu behandeln. Hier kann der derzeit starke Schulterschluss der G7-Staaten gegenüber Russland von Vorteil sein, da eine partnerschaftliche Allianz mehrerer Staaten in Form eines Klimaclubs auch ein starkes Signal für den Multilateralismus darstellt.

Das Pariser Klimaabkommen sieht die Gründung einer ambitionierteren Klimaschutzallianz ausdrücklich vor.¹⁷ Ein Klimaclub sollte daher auch dazu genutzt werden, gemeinsam mit denjenigen Staaten, die bereits 2015 in Paris zum Abschluss eines weitergehenden Abkommens bereit waren, ein solches ambitionierteres Vorgehen zu beschließen. Durch Anreize können bisher nicht beitriffsgeneigte Staaten zukünftig zu einem Beitritt und damit zu einem verbindlicheren Klimaschutz bewegt werden. Kooperationen im Bereich nachhaltiger Innovationstechnologien wie Speicher- und Batterietechnologien oder die Herstellung von grünem Wasserstoff können beispielsweise andere Staaten zum Beitritt bewegen.

Neben der Klimafinanzierung im Bereich Anpassung und Emissionsminderungen wird die Finanzierung von Schäden und Verlusten eine zentrale Rolle bei den diesjährigen internationalen Klimaschutzverhandlungen (COP27) spielen. Deutschland muss sich daher für dieses Anliegen im Rahmen seiner G7-Präsidentschaft einsetzen und so eine Einigung auf der COP27 ermöglichen. Dies kann der deutschen Klimaaußenpolitik auch und gerade bei stark von der Klimakrise betroffenen Staaten mehr Glaubwürdigkeit verleihen und unter diesen Staaten zu mehr

Bereitschaft zur Gründung eines Klimaclubs beziehungsweise zu einem späteren Beitritt führen. Die Industrienationen tragen durch ihre emissionsintensive Wirtschaftsweise für klimabedingte Schäden im globalen Süden eine besondere Verantwortung. Diese Schäden sind bisher auch in Produktpreisen für Endkundinnen und -kunden nicht eingepreist. Staaten wie Deutschland haben es trotz konkreter wissenschaftlicher Warnungen lange versäumt, klimaschädliche Emissionen gesetzlich zu regulieren und damit gegen die völkerrechtliche „No-Harm-Rule“, die unter anderem in der UN-Klimarahmenkonvention festgelegt ist, verstoßen.¹⁸

Vor diesem juristischen Hintergrund und der historischen Verantwortung muss die deutsche Klimapolitik ein wichtiges Signal setzen und sich für eine angemessene Finanzierung der klimabedingten Schäden und Verluste im Rahmen des bereits dafür eingerichteten „Santiago Network on Loss and Damage“ einsetzen.¹⁹ Diese sollte berücksichtigen, dass die Kosten für Schäden und Verluste abhängig vom Grad der Erderwärmung wachsen werden und eine entsprechende Steigerung der Finanzierung dementsprechend abgebildet werden muss. Studien schätzen, dass bereits im Jahr 2030 je nach tatsächlich eingetretener Erwärmung jährliche Kosten zwischen 290 und 580 Milliarden Dollar allein in Entwicklungsländern entstehen werden.²⁰ Es erscheint angemessen, ein Finanzierungsvolumen zu wählen, das geeignet ist, diese Kosten zumindest in Teilen zu decken. Dazu sollte ab 2030 jährlich ein Volumen von 100 Milliarden Dollar mit stetiger Steigerung abhängig vom Erwärmungsgrad angestrebt werden.²¹

ÖKOZID – INTERNATIONALE STRAFBARKEIT VON SCHWERWIEGENDEN UMWELTVERBRECHEN

Ein weiteres Puzzlestück für eine glaubwürdige Klimaaußenpolitik kann der Einsatz für eine internationale Strafbarkeit von schwerwiegenden Umweltverbrechen sein. Die Folgen solcher Zerstö-

17 Siehe Art. 6 Abs. 1 PA.

18 Art. 2 UNFCCC. Zur mangelnden völkerrechtlichen Staatenverantwortlichkeit: Wewerinke-Singh, State responsibility, climate change and human rights under international law, 2018, S. 60 ff.; Voigt, State Responsibility for Climate Change Damages, in: Nordic Journal of International Law, Vol. 77 (02), S. 1 ff.

19 Krämer-Hoppe, The Climate Protection Order of the FCC and the North-South Divide, in: German Law Journal, Vol. 22 (21), S. 1393-1408.

20 Makandya/González-Eguino, Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage: A Critical Review, in: Mechler/Bouwer/Schinko et al., Loss and Damage from Climate Change, 2019, S. 348; Baarsch/Lissner/Schleussner et al., Impacts of low aggregate INDCs ambition, 2015, S. 9.

21 Teilweise wird sogar ein jährlicher Finanzierungsrahmen von 150 Milliarden Dollar vorgeschlagen: Heinrich-Böll-Stiftung, Spotlighting the Finance Gap, 2021, Seite 7: [https://us.boell.org/sites/default/files/2021-05/Spotlighting the Finance Gap - Loss and Damage brief 3.pdf](https://us.boell.org/sites/default/files/2021-05/Spotlighting%20the%20Finance%20Gap%20-%20Loss%20and%20Damage%20brief%203.pdf) (abgerufen am 12. April 2022).

rungshandlungen können auch für das globale Klima weitreichend sein, wie zuletzt die Brandrodungen im brasilianischen Amazonas-Regenwald zugunsten der Soja-Produktion gezeigt haben. Der brasilianische Staat war nicht willens oder in der Lage, sich mit Ermittlungen und strafrechtlichen Verfahren vor nationalen Gerichten gegen diese Handlungen zur Wehr zu setzen. Jüngsten Studien zufolge stößt der Amazonas aufgrund der bisherigen Zerstörungshandlungen mittlerweile mehr Treibhausgase aus, als er absorbiert und trägt daher sogar zur Erderwärmung bei.²²

Bisher sehen weder das deutsche Umweltstrafrecht noch die Pläne der EU im Kontext der „Environmental Crimes Directive“ eine internationale Strafbarkeit von Ökozid vor. Eine solche strafrechtliche Verfolgbarkeit von Verbrechen, die im Ausland von Nicht-Staatsangehörigen begangen wurden, begründet das Völkerstrafrecht.²³ Innerhalb des für das Völkerstrafrecht maßgeblichen völkerrechtlichen Vertrages, dem Rom-Statut, sind allerdings bislang Zerstörungshandlungen an der Umwelt nur im Kontext eines internationalen bewaffneten Konflikts ausdrücklich mit Strafe bewährt.²⁴ Daher wird die Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs trotz diesbezüglicher Vorlagen durch mehrere zivilgesellschaftliche Gruppierungen aufgrund des im Rom-Statut festgeschriebenen Gesetzlichkeitsprinzips („nulla poena sine lege“ – keine Strafe ohne Gesetz) wahrscheinlich kein Ermittlungsverfahren wegen Menschlichkeitsverbrechen gegen den brasilianischen Präsidenten Jair Bolsonaro einleiten.

Angesichts dieser Situation werden die Forderungen, das Rom-Statut um ein fünftes Verbrechen zu erweitern, immer lauter.²⁵ Eine Erweiterung um umweltrechtliche Verbrechen schwerwiegenden Ausmaßes hätte insofern eine starke politische Signalwirkung, als zukünftig auch außerhalb der eigenen Staatsgrenzen bei schweren Umweltverbrechen nicht mehr unbeteiligt zugeschaut wird. Wenn sich Deutschland somit als Gründungsmitglied des Internationalen Strafgerichtshofs vehement für die Strafbarkeit von Ökozid einsetzt, kann dies die Glaubwürdigkeit der deutschen Außenpolitik weiter stärken. Gleichzeitig kann eine strafrechtliche Sanktionierung von

Ökozid in Zukunft auch eine Abschreckungswirkung entfalten.²⁶ Daher sollte sich die deutsche Klimaaußenpolitik als Mitgliedstaat des Rom-Statuts für dessen Erweiterung einsetzen.

FAZIT: RECHT ALS ENTSCHEIDENDES WERKZEUG FÜR NATIONALEN UND INTERNATIONALEN KLIMASCHUTZ

Der gezielte Einsatz von nationaler Gesetzgebung sowie das Eintreten für stärkere völkerrechtliche Verpflichtungen stellen einen dringend notwendigen Beitrag zur Begrenzung der globalen Erwärmung dar. Recht sollte dabei weniger als Hindernis, sondern vielmehr als praktisches Werkzeug zur Gestaltung des Klimaschutzes begriffen werden. Dieser Aspekt muss auch von der Politikberatung dringend stärker in den Vordergrund gestellt werden.

Der hier vorgestellte Policy Brief versteht sich als Auftakt einer Publikationsreihe, die aktuelle Herausforderungen der internationalen Klimapolitik wie Ökozid und Menschenrechtsfragen aus rechtlicher Perspektive beleuchtet und politischen Verantwortlichen konkrete Handlungsempfehlungen gibt. Damit möchte das Zentrum für Klima und Außenpolitik der DGAP einen Beitrag zu der von der Bundesregierung angekündigten Zeitenwende-Politik leisten.

22 Harris/Gibbs/Baccini et al., Global maps of twenty-first century forest carbon fluxes, in: Nature Climate Change, Vol. 11 (21), S. 234-240.

23 §§ 6 Nr. 9 StGB, 1 VStGB.

24 Art. 8 Abs. 2 lit. b) Rom-Statut

25 Stop Ecocide Foundation, Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide, Commentary and Core Text: <https://static1.squarespace.com/static/5ca2608ab914493c64ef1f6d/t/60d7479cf8e7e5461534dd07/1624721314430/SE+Foundation+Commentary+and+core+text+revised+%281%29.pdf> (abgerufen am 30. März 2022).

26 Pezzot/Graf, Ecocide – Legal Revolution or Symbolism?, Völkerrechtsblog, 03.02.2022: <https://voelkerrechtsblog.org/de/ecocide-legal-revolution-or-symbolism> (abgerufen am 30. März 2022).

DGAP

Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin
Tel. +49 30 254231-0
info@dgap.org
www.dgap.org
@dgapev

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.

Die DGAP ist gefördert vom Auswärtigen Amt aufgrund eines Beschlusses des deutschen Bundestages.

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 2198-5936

Redaktion Jana Idris

Layout Luise Rombach

Design Konzept WeDo

Fotos Autorinnen und Autoren © DGAP



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.