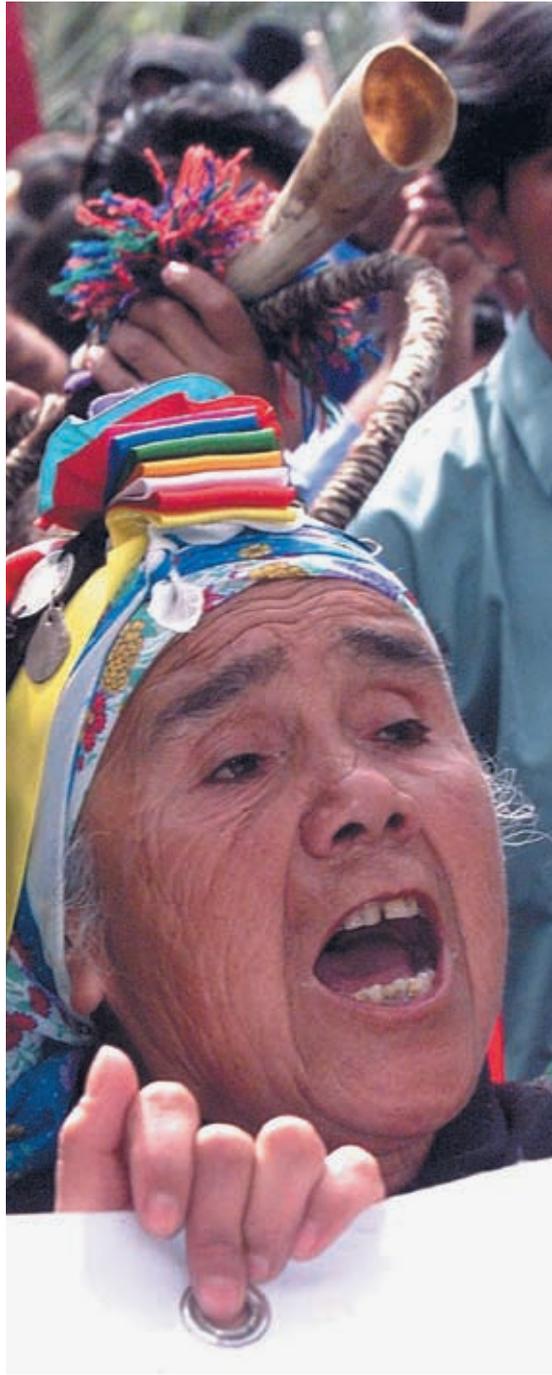


BAND 6

Klimawandel verletzt Menschenrechte

Über die Voraussetzungen einer gerechten Klimapolitik

Von Theodor Rathgeber



KLIMAWANDEL VERLETZT MENSCHENRECHTE

Der Autor

Theodor Rathgeber, Politologe, Dr. rer. pol., ist freiberuflich als wissenschaftlicher Autor sowie Gutachter für die Bereiche Menschenrechte, Minderheiten, indigene Völker und entwicklungs-politische Zusammenarbeit tätig. Seit 1987 Lehrbeauftragter an der Universität Kassel im Bereich Sozialwissenschaften. Seit 2003 Repräsentant des Forums Menschenrechte für die vormalige UN-Menschenrechtskommission und den heutigen UN-Menschenrechtsrat. Zahlreiche Veröffentlichungen.

Klimawandel verletzt Menschenrechte
Über die Voraussetzungen einer gerechten Klimapolitik
Von Theodor Rathgeber

Band 6 der Reihe Ökologie
Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung
© Heinrich-Böll-Stiftung 2009
Alle Rechte vorbehalten

Gestaltung: graphic syndicat, Michael Pickardt (nach Entwürfen von blotto Design)
Titelphoto: dpa
Druck: agit-druck

ISBN 978-3-86928-011-0

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin
T +49 30 28534-0 F +49 30 28534-109 E info@boell.de W www.boell.de

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR ÖKOLOGIE
BAND 6**

Klimawandel verletzt Menschenrechte

Über die Voraussetzungen einer gerechten
Klimapolitik

Von Theodor Rathgeber

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

INHALT

| | |
|---|----|
| Vorwort | 7 |
| Einführung | 8 |
| Die Entwicklung eines ergänzenden Verhandlungs- und Handlungsrahmens | 12 |
| Der Klimawandel im UN-Menschenrechtssystem | 16 |
| Verletzte Menschenrechte im Zuge des Klimawandels | 20 |
| Fallbeispiele | 25 |
| Afrika | 25 |
| Asien | 27 |
| Lateinamerika | 29 |
| Inselstaaten | 31 |
| Indigene Völker | 32 |
| Schlussfolgerungen und Perspektiven | 34 |
| Literatur | 36 |

VORWORT

Die Erderwärmung und ihre unmittelbaren Folgen stehen inzwischen in den meisten Ländern der Erde auf der politischen Tagesordnung. Auf der internationalen Bühne wird um ein Klimaabkommen gestritten, das endlich ernst machen soll mit drastischen Einsparungen bei den Kohlendioxidemissionen durch die Industrie- und einige Schwellenländer. Hart verhandelt wird auch über die nötigen Finanztransfers des Nordens an den Süden, um Entwicklungsländer beim Klimaschutz zu unterstützen. Der Norden muss dabei doppelte Verantwortung übernehmen. Er hat die Atmosphäre schon längere Zeit überschmutzt. Die Folgen des Klimawandels bekommen aber vor allem die armen und ärmsten Bevölkerungsschichten im Süden zu spüren. Ihre Lebensräume werden zerstört, das Recht auf Wasser und Nahrung, auf Wohnen und auf Bildung droht unter den Bedingungen des Klimawandels in noch weitere Ferne zu rücken. Immerhin tritt endlich die Dimension der Menschenrechte in Sachen Klimawandel stärker ins öffentliche und politische Bewusstsein. Erstmals hat sich 2009 auch der UN-Menschenrechtsrat mit der Verknüpfung von Klimawandel und Menschenrechten befasst.

Mit der vorliegenden Publikation wollen wir diese Diskussion einem breiteren Publikum vermitteln. Sie schildert Beispiele aus verschiedenen Weltregionen, die verdeutlichen, wie die Folgen des Klimawandels zu Menschenrechtsverletzungen führen. Damit ergänzt und präzisiert diese Veröffentlichung die langjährige und weltweite Arbeit der Heinrich-Böll-Stiftung für eine soziale und klimagerechte Entwicklung. Wir bedanken uns ganz herzlich bei Theodor Rathgeber für die Zusammenarbeit.

Berlin, im Oktober 2009

Barbara Unmüßig
*Vorstand der
Heinrich-Böll-Stiftung*

Jost Pachaly
*Referent für
Demokratieförderung*

Klimawandel verletzt Menschenrechte

Einführung¹

Der Weltklimarat der Vereinten Nationen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) veröffentlichte im Jahr 2007 und Anfang 2008 mehrere Berichte zum Sachstand in Sachen Klimawandel.² Schon seit 1990 warnte der IPCC vor irreversiblen Umkehrungen zentraler, klimawirksamer Wasser- und Luftströme mit tiefgreifenden Auswirkungen auf die globalen Lebensbedingungen. Weil aber die neuen Berichte noch gravierende Folgen durch den Klimawandel prognostizierten, sorgten die Aussagen trotz der moderaten Formulierungen für Aufregung, verstörten Politik und Öffentlichkeit ob der Dramatik des Inhalts. Ernsthaft kann nicht mehr bezweifelt werden, dass wir einer Klimakatastrophe entgegengehen, die in erheblichem Umfang menschlichem Handeln geschuldet ist. Politik und Gesellschaft müssten schnell und entschlossen eingreifen und Vorkehrungen auch allein vor möglich erscheinenden Gefahren treffen, da unumkehrbare Folgen drohen.

Es muss nicht jedem Katastrophenszenario gefolgt werden, um klimatisch bedingte, nachhaltige Verschlechterungen im Zugang zu Land, Wasser und Ressourcen als auslösende Faktoren für zukünftige, massive Fluchtbewegungen, Gewaltkonflikte oder Kriege zu begreifen. Solche Szenarien lassen allerdings erahnen, dass der Überlebenskampf durchaus radikale und auf gegenseitige Vernichtung ausgerichtete Lösungen hervorbringen könnte.³ Das vom ehemaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan gegründete Global Humanitarian Forum

-
- ¹ Im nachfolgenden Text wird von Personen mit Funktionsbezeichnungen die Rede sein, die sowohl Frauen als auch Männer ausfüllen. In der jüngeren Literatur werden verschiedene Versuche unternommen, dies sprachlich angemessen zum Ausdruck zu bringen. In diesem Text wird auf entsprechend genutzte Endungen (z.B. ExpertInnen oder ExpertInnen) verzichtet, mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass die Sammelbezeichnungen beide Geschlechter umfassen, soweit der Textbezug nichts anderes ergibt.
 - ² Vgl. IPCC 2007a, 2007b, 2007c und 2008. Das IPCC und Al Gore erhielten 2007 den Friedensnobelpreis für ihre Bemühungen, ein besseres Verständnis für die von Menschen verursachten Klimaveränderungen zu entwickeln und wesentlich dazu beigetragen zu haben, dass verstärkt Anstrengungen unternommen werden, diesen Veränderungen zu begegnen. Zum Versuch einer wirtschaftlichen Folgenabschätzung s. Nicolas Stern 2006; Oxfam International 2007; UNDP 2007; Diakonisches Werk der EKD et al. 2008.
 - ³ Vgl. Harald Welzer 2008.

hat in einer Studie Anfang des Jahres 2009 die heute schon auftretenden Folgen des Klimawandels auf jährlich 300.000 Tote vor allem in den von Armut gezeichneten Regionen der Welt und auf 300 Millionen unmittelbar Betroffene geschätzt. Vier Milliarden Menschen werden als besonders gefährdet und 500 Millionen als einem extremen Risiko ausgesetzt prognostiziert.⁴ Eine dem Problem angemessene Klimapolitik müsste also nicht zuletzt ein akzeptables Verfahren der Streit-schlichtung beinhalten.

Das Problembewusstsein in der Öffentlichkeit nimmt zu; zumal ökologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Konsequenzen von Orkanen, Überschwemmungen und Dürren sich auch in Ländern des Nordens als dauerhaft und allgegenwärtig zeigen. Besondere Aufmerksamkeit erregte die Hitzewelle in Europa im Jahr 2003. Die Politik schätzt solche absehbaren Folgen jedoch nach wie vor als mit gewohntem Katastrophenmanagement beherrschbar ein. Zweifelsohne gehören technisch-finanzielle Maßnahmen zur Anpassung, Finanzkooperationen, Technologietransfer und Regelungen zur Nutzung von Patenten zu einem Bündel an Lösungen, und sie sind schwierig genug zu vereinbaren.⁵ Nach den Vorverhandlungen über ein Nachfolgeabkommen zum Kyoto-Protokoll, zuletzt im Juni 2009 in Bonn, ist allerdings noch wenig erkennbar, dass selbst aus einem technologischen Problemverständnis ein brauchbares Ergebnis erwachsen würde. Nur wenige Industriestaaten zeigen ihre Bereitschaft zu einer substanziellen Finanz- und Technologiekooperation mit den Ländern des Südens.⁶

Geschweige denn, dass ein politischer Wille zum entschiedenen Klimaschutz, eine dem Ernst der Lage angemessene Bereitschaft zur Veränderung des «business as usual» erkennbar geworden wäre. Als ob ein schlicht besseres, umweltgerechteres Management hinreichen würde. Das zähe Ringen um das Kyoto-Protokoll, das erst 2005 in Kraft trat, 13 Jahre nach Beschluss der Klimarahmenkonvention, ist immer noch symptomatisch für staatliches Handeln. Der notwendige Wandel im Denken und Handeln müsste sich daher nicht zuletzt auf die Verhandlungsstrategie in der Klimapolitik erstrecken. Bislang handeln viele politische Verantwortliche nach gewohnten Schemata, d.h. nur insoweit eigene Leistungen anzubieten, wie für die Fortsetzung des Verhandlungsprozesses unabdingbar nötig ist. Dies ist weder der Größe der Herausforderung noch der Dringlichkeit des Anliegens angemessen.

Wie ließe sich die Herausforderung einer angemessenen, politischen Antwort im Sinne einer großangelegten Kooperation bewältigen, ohne allein auf engagierte Einzelpersonen zählen und ethische Lehrsätze bemühen zu müssen? Auch hier gibt es mehr als nur einen Ansatz, wenngleich die m.E. überzeugendsten Antworten den Begriff der «Gerechtigkeit» in das Zentrum der Überle-

4 Global Humanitarian Forum 2009; vgl. auch die Risikoanalysen der WHO 2009 und WHO / Health Care Without Harm 2009 sowie den Bericht von Oxfam International 2009.

5 Vgl. Germanwatch / Brot für die Welt 2008; eine Übersicht zu einzelnen Faktoren und möglichen Maßnahmen in Kapitel 3 und 4 bei Worldwatch Institute / Heinrich-Böll-Stiftung / Germanwatch 2009.

6 Norwegen und Schweiz; vgl. Christoph Bals / Larissa Neubauer 2009.

gungen stellen.⁷ Demnach hat zum einen niemand ein größeres Recht auf die Nutzung des globalen Gemeinschaftsguts «Klima» als andere. Der Klimawandel ist zum anderen zwar ein gemeinsames Problem aller, aber mit unterschiedlich verteilten Verantwortlichkeiten. Gerechtigkeit im Bereich Klimapolitik bedeutet, dass von Armut, sozialer und politischer Randständigkeit betroffene Bevölkerungsgruppen und Länder im Vergleich zu den wesentlichen Verursachern der Erderwärmung in ihren Beiträgen zum Klimaschutz nicht nur anders behandelt, sondern in ihren Entwicklungsbemühungen zusätzlich gefördert werden müssen. Dies erfordert technisches Know-how, aber ebenso ein grundsätzliches Umdenken beim zukünftigen Ordnen der Welt.

Wo nehmen wir den Referenzrahmen für einen solchen alternativen Politik- und Verhandlungsansatz her? Der Begriff Gerechtigkeit behauptet, dass es einen grundsätzlichen Anspruch, ein Recht auf Dasein und die Inanspruchnahme von Gütern gibt, um das Dasein in Würde gestalten zu können. Von hier aus ist es gedanklich nur noch ein kleiner Schritt, um die Menschenrechte zwecks Aufgabenbewältigung zu entdecken. Das dazu vorliegende Instrumentarium enthält die Dringlichkeit bereits in seiner Aufgabenstellung: grundlegende Rechte von Menschen unmittelbar zu schützen. Im Kontext des Klimawandels sind das überwiegend das Recht auf Gesundheit und Leben, auf Nahrung und Wasser, Wohnung und Eigentum, gesunde Umwelt und den Bestand kultureller Spezifika etwa bei indigenen Völkern, Umsiedlung und Migration.⁸ Dass Klimaschutz Leiden, Ängste und Nöte bedeutet, wird bei der Benennung von Menschenrechtsverletzungen einer breiten Öffentlichkeit sofort deutlich. Gleichzeitig stehen international anerkannte Normen, Verfahren und Mechanismen bereit, um gleich mehrere Aufgaben zu bewältigen; die im Folgenden zur Sprache kommen.⁹ Das Diakonische Werk der EKD, Brot für die Welt und Germanwatch haben in mehreren Positions- und Diskussionspapieren den menschenrechtsbasierten Ansatz in die Diskussion um Anpassungsaktivitäten eingebracht und dabei insbesondere das Recht auf Nahrung und Wasser hervorgehoben. International entwickelte sich dieser Diskussionsstrang innerhalb der Food and Agriculture Organisation (FAO).¹⁰

7 Vgl. Tilman Santarius 2007 und 2008; Oxfam International 2007 und 2009 (zum Bereich humanitäre Hilfe); Deutsche Kommission Justitia et Pax / MISEREOR 2008; für den Weltkirchenrat (World Council of Churches) hat dies Guillermo Kerber (2009) jüngst zusammengefasst; VENRO 2009 und dort aufgeführte Positionspapiere mehrerer Nichtregierungsorganisationen.

8 Nicolas Stern (2006) prognostiziert für das Jahr 2050 ungefähr 200 Millionen durch den Klimawandel Vertriebene; vgl. auch IOM 2008.

9 Die frühere Hochkommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, drückte dies 2007 so aus: Klimawandel heiße nicht länger die Vergabe von Almosen reicher Länder an arme, damit diese ihre Probleme angehen können. Klimawandel bedeute globale Ungerechtigkeit und erfordere einen völlig anderen Politikansatz; vgl. <http://www.realizingrights.org/?option=content&task=view&id=227>, konsultiert am 18.08.2009.

10 Vgl. Diakonisches Werk der EKD et al. 2008; Germanwatch / Brot für die Welt 2008; FAO 2008 und 2009; s. auch Oxfam International 2007; UNDP 2007; Christoph Bals 2009; VENRO 2009.

Das internationale Abkommen zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (WSK-Rechte) – in dem das Recht auf Nahrung und Wasser enthalten ist – stellt Staat und Regierung vor die Aufgabe, allen ein Mindestmaß an materieller und kultureller Sicherheit zu gewährleisten, damit die gesellschaftliche Partizipation nicht durch Existenzängste ausgehöhlt oder obsolet wird. Grob gesprochen soll Armut reduziert und Entwicklung gefördert werden, wobei der Nationalstaat zur Erfüllung seiner Aufgabe sein Höchstmaß an verfügbaren Ressourcen einsetzen und dazu auch internationale Unterstützung suchen soll. Eine ähnliche Aufgabe stellt auch das Klimarahmenabkommen den Staaten: etwa für Anpassungsmaßnahmen und Technologietransfers internationale Hilfe zu organisieren. Das bislang nur als Absichtserklärung bestehende «Recht auf Entwicklung» und die Millenniums-Entwicklungsziele sind zwei weitere Normgerüste aus dem Kontext der Menschenrechte. Im Rahmen der Diskussion über Klimapolitik stellen sie gleichfalls einen Bezugspunkt zur Verfügung, um die Folgen des Klimawandels auf die Entwicklung von Ländern und Bevölkerungsgruppen entlang international vereinbarter Mindeststandards abschätzen und spezifisch umsetzen zu können.¹¹

Klimawandel beeinträchtigt jedoch nicht allein die stoffliche Existenzsicherung. Wenn ganze Inselstaaten im Pazifik vom Untergang bedroht sind, stellt sich nicht zuletzt die Frage der Staatsbürgerschaft und der Garantie staatsbürgerlicher Freiheitsrechte. So sollen politische und zivile Menschenrechte alle mit gleichen Rechten zur Partizipation an politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen ausstatten, den Dissens oder Streit um den richtigen Weg garantieren und den Zugang zur rechtsstaatlichen Überprüfung einer getroffenen Entscheidung eröffnen. Die Garantie dieser Rechte ist unabdingbar für die Ausgestaltung einer Klimapolitik, die sich um die Berücksichtigung authentischer Interessen lokaler und besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen bemüht. So ist die Todesrate unter Frauen bei Naturkatastrophen deutlich höher als bei Männern.¹² Folgen des Klimawandels und besondere Gefährdungen werden bislang vor allem im Sinne von Kosten für thematische Segmente wie Gesundheit berechnet, nicht aber für Bevölkerungsgruppen wie indigene Völker, Minderheiten, Frauen und Kinder.

Im Kontext Klimawandel ergibt sich daraus zum einen die Maxime, dass notwendige Maßnahmen zur Vermeidung und Anpassung an den Klimawandel keine Menschenrechte verletzen dürfen. Die klimaneutrale Gewinnung von Energie dürfte nicht in Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion stehen und zu Lasten der Nahrungssicherheit gehen. Große Staudambauten, die Ausdehnung von Monokulturen, die veränderte Nutzung von Land- und Wasserressourcen müssten die Land- und Wasserrechte der angestammten lokalen Bevöl-

11 Zum Recht auf Entwicklung in der Klimadiskussion vgl. Paul Baer et al. 2007.

12 Vgl. IPCC 2007a; Eric Neumayer / Thomas Plümper (2007): «The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981-2000». In: *Annals of the American Association of Geographers*, 97 (3), S. 551-566; zitiert nach OHCHR 2009.

kerung achten. Dies erfordert gleichermaßen eine faire Streitschlichtung. Eine auf Gerechtigkeit gründende Klimapolitik muss den Zugang zu Beschwerdemechanismen und Klagemöglichkeiten und insgesamt die Herstellung rechtsstaatlicher Verhältnisse in die Agenda aufnehmen. So ist etwa auch die Partizipation der Betroffenen am Ermessen des Schadens sicherzustellen. Anhand von Fallbeispielen erläutert die vorliegende Publikation diesen Zusammenhang von Klimawandel und Menschenrechten.

Die Entwicklung eines ergänzenden Verhandlungs- und Handlungsrahmens

Auf dem Erdgipfel von Rio de Janeiro 1992 flossen die Bemühungen um den Erhalt einer lebensfreundlichen Umwelt in zwei internationale Abkommen: Die Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) sowie die Konvention über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD). Die meisten Experten sind sich einig, dass die Verabschiedung dieser Abkommen ein wichtiger Schritt zum Schutz der Umwelt und der Atmosphäre gewesen ist, während die Einschätzungen zur Effektivität, d.h. die Umsetzung in praktische Politik, weit auseinander klaffen.¹³

Mehrere Publikationen in jüngerer Zeit zeichnen im Vorfeld der Kopenhagen-Konferenz im Dezember 2009 den Stand der Verhandlungen für ein globales Klimaabkommen für die Zeit nach 2012 nach.¹⁴ Die Einzelheiten müssen hier nicht ausgebreitet werden. Nur soviel: Nach wie vor zeigen viele Industriestaaten eine geringe Bereitschaft, die Verringerung ihrer Emissionen bis 2020 um 25 bis 40 Prozent gegenüber 1990 ernsthaft zu verhandeln. Dabei gerät den staatlichen Verhandlungsführern auch aus dem Blick, dass selbst die Einhaltung der 2-Grad-Obergrenze für die Erderwärmung bereits Menschenrechtsverletzungen nach sich zieht. Die Auseinandersetzungen in zentralen Verhandlungen um großangelegte Finanz- und Technologiekooperationen mit den Ländern des Südens, um Anpassungsleistungen, Anpassungsfonds und Mechanismen der Geldvergabe, um Risikomanagement und internationale Versicherungsmodelle für besonders Betroffene, um das Instrumentarium zum Stopp der Entwaldung im Tropenbereich (United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries, REDD) scheinen auf Abwarten angelegt.¹⁵ Auch das politische Klima müsste sich ändern.

Mit Routinapolitik und eingefahrenen Denkstrukturen ist angemessene Klimapolitik nicht zu bewältigen. Dies beginnt mit dem Missverständnis in christlich geprägten Gesellschaften, unterstützt von einer fortschrittsgläu-

¹³ Zusammenfassend Christopher Flavin / Robert Engelmann 2009.

¹⁴ Germanwatch / Brot für die Welt 2008; Christoph Bals 2009; Christoph Bals / Larissa Neubauer 2009; VENRO 2009.

¹⁵ Ein rechthebasierter Ansatz würde bei REDD die Forderungen von Waldvölkern stärker legitimieren und z.B. ihre Verhandlungsposition stärken.

bigen Wissenschaft, dass der Schöpfungsauftrag Gottes, die Erde zu unterwerfen und über sie zu herrschen (Genesis 1,28), die gewaltsame Ausbeutung und nicht die bewahrende Fürsorge zum Auftrag hat. Viele Publikationen und Appelle aus dem kirchlichen Bereich setzen sich für eine erneuerte Wertorientierung in der Politik ein, in deren Zentrum die Würde des Menschen, die Achtung der Menschenrechte und die Ausrichtung am Gemeinwohl stehen.¹⁶ Die Bibel verweist darauf, dass das Leben auf der Erde nicht automatisch sicher ist, sondern durch katastrophale Veränderungen bedroht werden kann. Nicht die Haltung des «Nach mir die Sintflut», sondern ein entschiedener, politischer Gestaltungswillen ist also gefordert. Das Engagement der Kirchen birgt schließlich ein hohes ethisches Potential, das dringend notwendig ist, um die Stimmen der Opfer zu Gehör zu bringen und etwa den Schutz von Klimaflüchtlingen im Ausland zu organisieren.

Demgegenüber haben Vertreter selbst der als besonders gefährdet geltenden Bevölkerungsgruppen («vulnerable groups») über die bloße Teilnahme als Beobachter keine institutionelle Möglichkeit, ihre spezifischen Anliegen in die Klimaverhandlungen einzubringen, um Projekte und Programme etwa des Anpassungsfonds auf ihre Nöte abzustimmen.¹⁷ Im polnischen Posen kam es im Dezember 2008 im Konferenzgebäude zu einer spontanen Demonstration, als der Versuch scheiterte, die Rechte der indigenen Völker und ihrer fairen Teilhabe am REDD-Mechanismus in der Textvorlage für die Kopenhagener Konferenz zu verankern. Es ist offensichtlich, dass die politischen und juristischen Institutionen des Nationalstaats zur angemessenen Problembeschreibung und Problemlösung nicht ausreichen oder vorhandene Steuerungskapazitäten nicht funktionieren. So kommt zivilgesellschaftlich nutzbaren (Beschwerde-) Verfahren und Instrumentarien im Rahmen der zwischenstaatlichen Kooperation große Bedeutung zu.¹⁸

Die geringe Dynamik im Verhandlungsprozedere und das Fehlen einer sachgerechten Beteiligung von unmittelbar vom Klimawandel Betroffenen stand mittelbar Pate bei der Initiative im UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council), dieses Gremium und das UN-Menschenrechtssystem als Mechanismus zur Beschleunigung der Klimaverhandlungen zu nutzen. Die Initiative ging wesentlich von den Malediven und anderen Staaten aus, die aufgrund ihrer Insellage vor allem im Pazifik und in der Karibik in den nächsten Jahrzehnten vom Untergang bedroht sind. Sie lancierten im März 2008 die Resolution A/HRC/7/23 («Human rights and climate change»), die das UN-Hochkommissa-

16 Vgl. EKD 1995; World Council of Churches 2006; Wolfgang Huber 2007; Robert Zollitsch 2009.

17 Vgl. Germanwatch / Brot für die Welt 2008; Christoph Bals 2009.

18 Wie sie im Bereich Klimawandel auf regionaler Ebene beim Arctic Council oder im Bereich der Beschwerde bei den UN-Vertragsausschüssen zu verschiedenen Menschenrechtspakten (UN Treaty Bodies) sowie bei interamerikanischen und europäischen Gerichtshöfen für Menschenrechte bzw. bei der afrikanischen Kommission für Menschenrechte existieren.

riat für Menschenrechte (OHCHR) beauftragte, zu diesem Thema eine Studie anzufertigen.¹⁹

Im Umfeld dieser Bemühungen um einen expliziten Menschenrechtsbezug beim Thema Klimawandel veröffentlichte der International Council on Human Rights Policy (ICHRP) 2008 eine Studie, die der Frage nachging, wie nutzbringend das internationale Menschenrechtssystem und die Erfahrungen aus seiner Umsetzung in die Klimadebatte eingebracht werden könnten.²⁰ Zunächst stellt die Studie fest, dass der Großteil der Literatur zum Thema Klimawandel Menschenrechte kaum abhandelt. Selbst der 4. Sachstandsbericht des Weltklimarats, der sich sehr intensiv mit den sozialen Folgen des Klimawandels befasst und um einen wissenschaftlich interdisziplinären Ansatz bemüht ist, bleibt recht knapp in seinen Ausführungen zum Recht auf Nahrung, Wohnen und Gesundheit.²¹

Die Autoren der Studie, Stephen Humphreys und Robert Archer, stellen weiterhin fest, dass der Großteil der von den Folgen des Klimawandels Betroffenen gleichzeitig diejenigen – ärmeren – Länder und Bevölkerungsgruppen sind, die auch prekäre Bedingungen beim Schutz der Menschenrechte aufweisen. Besonders die lokale Bevölkerung befindet sich dort in einem Teufelskreis: Geringer Zugang zu Ressourcen und Kompetenzbildung sowie eine schwach entwickelte Infrastruktur erhöhen die Anfälligkeit und Schäden aus der Erderwärmung und umgekehrt. Es handelt sich um Bevölkerungsgruppen, die kaum Zugang zu Informationen, Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen sowie meist auch keinen Einblick in internationale Mechanismen der Einflussnahme haben. Dazu kommt die ungleiche Verteilung von Reichtum und Einkommen und geringer Zugang zur politischen Ebene in diesen Ländern, so dass die Folgen des Klimawandels nicht nur zusätzlich belastend wirken, sondern auch kaum oder keine Mittel zur eigenen aktiven Bewältigung bereit stehen.

Umgekehrt ermöglicht den Individuen und Bevölkerungsgruppen der Blick auf ihre Situation mit Hilfe einzelner Menschenrechtsnormen eine meist prägnante Bestandsaufnahme der Beeinträchtigungen oder Zerstörungen. Die Frage nach den eigentlichen Ursachen eröffnet die Chance, die Folgen des Klimawandels mit vertrauten Erfahrungen und Begriffen zu erläutern, unter Umständen lokale Erfahrungen für eine langfristige Anpassung an veränderte

19 UN Human Rights Council 2008; unterstützt wurde die Resolution vor allem durch Staaten aus Lateinamerika und der Karibik bei großen Vorbehalten seitens westlicher Länder wie Kanada, Australien und den USA unter Präsident George W. Bush. Parallel dazu verabschiedete die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) die Resolution 2429 fast gleichen Titels. Darin werden u.a. die internationalen Agenturen aufgefordert, den Ländern der Region zu einer effektiveren Politik zu verhelfen, um die Folgen aus dem Klimawandel insbesondere für gefährdete Bevölkerungsgruppen besser bewältigen zu können. Die Allianz kleiner Inselstaaten (Alliance of Small Island States) verabschiedete im November 2007 in Male (Malediven) die Male Declaration on the Human Dimension of Global Climate Change.

20 International Council on Human Rights Policy 2008.

21 IPCC 2007a: 44-47.

Klimabedingungen aufzuspüren und die externen Ursachen für den – drohenden – Schadensfall zu identifizieren und beim Lösungsversuch zu berücksichtigen.²² Einsichtigen Regierungen hilft dieses Vorgehen, um eine recht genaue Auswertung des Sachstands zu erhalten, die wiederum die Verhandlungen über die internationale Finanz- und Technologiekoooperation begünstigt.

Die Autoren der ICHRP-Studie sehen nützliche Effekte des Menschenrechtsansatzes bei der Ausarbeitung einer auf reale Probleme abgestimmten, internationalen Regulierung der Folgen der Erdwärmung. Grundsätzlich beschreiben Menschenrechte das Mindestmaß an Versorgung und freier Entfaltung, das der Staat zu gewähren hat. Weniger verbietet sich auch für ein internationales Klimaregime. Die Folgen des Klimawandels und die daraus erwachsenden Herausforderungen für die Entwicklung armer und ärmster Länder finden in den Menschenrechtsstandards inhaltliche Orientierungen, um Fragen der Gerechtigkeit und der angemessenen Verteilung von finanziellen und technischen Ressourcen zur Entwicklungsförderung nicht zuletzt bei besonders gefährdeten oder benachteiligten Personen und Bevölkerungsgruppen substanziell zu lösen.

Im Für und Wider um Waldschutzmaßnahmen oder Agrokraftstoffe erlaubt der Rückgriff auf Menschenrechtsstandards, nicht nur deren kurzfristige Folgen für Nahrungssicherheit, Wasser- und Gesundheitsversorgung aufzuzeigen. Auch der eventuell langfristige Ausschluss vom Zugang zu grundlegenden Ressourcen der Existenzsicherung, die Gefährdung autonomer lokaler Überlebensstrategien oder kulturell geprägter Lebensentwürfe kann verdeutlicht werden. Menschenrechtsstandards identifizieren Verantwortlichkeiten und Verfahren, um eine Beseitigung eingetretener Schäden betreiben zu können. Vorschläge für ein Klimaregime lassen sich mit menschenrechtlichen Benchmarks eindeutig bewerten. Gleiches gilt für die Bewertung von Anpassungsmaßnahmen (z.B. Umsiedlung aus Notstandsgebieten), Technologietransfers (z.B. Cash-crop-Anbau in tradierten Subsistenzmilieus), institutionelle Vorkehrungen zur Umsetzung von Maßnahmen sowie Vermeidungsstrategien.

Das Recht auf Information ist nach Ansicht der Autoren ein wesentliches politisches Instrument, um potentiell Betroffene ausreichend und frühzeitig über schädliche Folgen des Klimawandels und eventuelle Anpassungsmaßnahmen in Kenntnis zu setzen. Umgekehrt eröffnet die systematische Umsetzung dieses Rechts den Zugriff auf direkte Informationen aus dem betroffenen Gebiet. Die Autoren verweisen in diesem Zusammenhang auf die Erfahrungen mit der Aarhus-Konvention aus dem Jahr 1998 (Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters). Diese Konvention verlangt eine aktive Informationssammlung und das aktive Verbreiten von Informationen sowie die Beteili-

22 Bis heute berichten Delegierte aus pazifischen Inselstaaten oder indigener Völker aus dem Amazonas, dass die Angehörigen lokaler Gemeinschaften den Begriff Klimawandel zum Teil gar nicht kennen, aber sehr genaue Beobachtungen über Veränderungen des Wasserspiegels, des Niederschlagsverhaltens, der Regenzeiten, des Auftretens von Stürmen und der Dauer von Sturmperioden mitteilen können.

gung von Betroffenen an Regulierungseinrichtungen als staatliche Aufgabe und schlägt dazu Verfahrensschritte vor. Darüber hinaus verpflichtet die Aarhus-Konvention die Vertragsstaaten, ihre Bevölkerung über internationale Verhandlungen zu informieren. Viele europäische Staaten kommen dieser Verpflichtung zur Information über Umweltbedrohungen und Unterrichtung über staatliche Maßnahmen nach.²³

Der Klimawandel im UN-Menschenrechtssystem

Innerhalb der Vereinten Nationen hatten vor dem Jahr 2008 nur wenige UN-Einrichtungen das Thema Klimawandel auf ihrer Agenda stehen. In einer frühen Stellungnahme postulierte die UN-Konferenz zur menschlichen Umwelt (UN Conference on the Human Environment; auch: Stockholm Declaration) im Jahr 1972 das Recht auf angemessene Lebensbedingungen in einer Umwelt, die ein Leben in Würde und sozialer Sicherheit ermöglichen soll.²⁴ Im Jahr 2002 führten das Hochkommissariat für Menschenrechte und das UN-Umweltprogramm (UN Environment Programme, UNEP) ein Seminar durch, das Menschenrechte, Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung zum Thema hatte.²⁵ Innerhalb des UN-Menschenrechtssystems²⁶ beschäftigte sich seit 2002 die von der vormaligen Menschenrechtskommission²⁷ berufene Arbeitsgruppe zu indigenen Völkern (UN Working Group on Indigenous Populations) mit dem Thema der von Menschen verursachten Veränderungen der natürlichen Umwelt und den Folgen für indigene Territorien.²⁸ Der UN-Sonderberichterstatter zu den Rechten indigener Völker behandelte den Themenkomplex ab 2005 in seinen jährlichen

23 Dazu zählt auch, inwieweit gegen vorhersehbare Risiken Vorsorge getroffen wird; wenn z.B. eine Sturm- oder Orkanwarnung grob fahrlässig unterbleibt, kann in Deutschland Schadensersatz gegenüber der zuständigen staatlichen Verwaltung geltend gemacht werden.

24 Prinzip 1 der Erklärung führt aus, es gebe «a fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being». Auf regionaler Ebene stehen ähnliche Zusagen in der Afrikanischen Charta zu Menschen- und Völkerrechten (African Charter on Human and Peoples' Rights) sowie im Protokoll zur Amerikanischen Konvention über Menschenrechte (San Salvador Protocol to the American Convention on Human Rights); vgl. OHCHR 2009.

25 Vgl. UN Commission on Human Rights 2002.

26 Das besteht im Wesentlichen aus den UN-Vertragsorganen, dem UN-Menschenrechtsrat und seinen Unterorganen sowie dem UN-Hochkommissariat für Menschenrechte. Mit einbezogen, aber weniger zentral sind der UN-Sicherheitsrat und der Internationale Strafgerichtshof, wenngleich letzterer kein UN-Organ, sondern vertraglich mit dem Sicherheitsrat verknüpft ist.

27 Im Jahr 2006 aufgelöst und durch den heutigen UN-Menschenrechtsrat ersetzt. Die Arbeitsgruppe zu indigenen Bevölkerungen entfiel 2006 ebenfalls und wurde durch den heutigen, dem Menschenrechtsrat unterstellten Expertenmechanismus zu den Rechten indigener Völker (Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples) ersetzt.

28 Françoise Hampson 2004 und 2005.

Berichten.²⁹ Das beim UN-Wirtschafts- und Sozialrat angesiedelte, spezifisch zu indigenen Völkern arbeitende Permanente Forum zu indigenen Angelegenheiten beschäftigte sich in seiner Jahressitzung 2008 speziell mit dem Thema Klimawandel, biologische Vielfalt, Lebensumfeld, die bewahrende Rolle indigener Völker und neuen Herausforderungen.³⁰

Auf der Grundlage der Resolution 7/23 des UN-Menschenrechtsrates erarbeitete das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte einen Bericht zur Beziehung zwischen Klimawandel und Menschenrechten, der vom Menschenrechtsrat in seiner 10. Sitzung angenommen wurde.³¹ Der Bericht nimmt zunächst Bezug auf den 4. Sachstandsbericht des Weltklimarates und benennt anhand der dortigen Szenarien Menschenrechtsnormen aus verschiedenen internationalen Abkommen sowie besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen. Unstrittig sind die Auswirkungen des Klimawandels auf Menschenrechte im Bereich Gesundheit, dem Recht auf ein würdiges Leben (Wohnen, Ernährungssicherheit, Zugang zu sauberem Trinkwasser) sowie spezifische Gruppenrechte etwa bei indigenen Völkern oder nationalen Minderheiten. In eigenen Kapiteln würdigt der OHCHR-Bericht die Folgen aus dem Klimawandel in Bezug auf Vertreibung oder Umsiedlung sowie daraus entstehende Konflikte und Risiken nicht zuletzt für die Sicherheit von Staaten. Ein weiteres Kapitel beschäftigt sich mit nationalen und internationalen Verpflichtungen aus den geltenden Menschenrechtsstandards.

Die Studie bewegt sich angesichts anhaltender Vorbehalte aus westlichen Ländern politisch auf dünnem Eis und bleibt in den Schlussfolgerungen eher vage. Die konkret erwachsenden Verpflichtungen der Staaten in einem Umfeld, in dem die rechtliche Zuständigkeit des Nationalstaates und die faktische Verursachung durch Dritte in der Regel auseinander klafft, verknüpft der OHCHR-Bericht mit dem Auftrag der Staaten zur internationalen Kooperation zwecks Umsetzung der Menschenrechte.³² Dabei haben laut Allgemeinem Kommentar Nr. 3 des überwachenden Ausschusses für die WSK-Rechte wohlhabende und reiche Staaten die Verpflichtung, ärmeren Ländern beizustehen. Westliche Industrieländer beharren jedoch darauf, dass sie die Aufgabenstellung zwar

29 Rodolfo Stavenhagen 2005 und 2007. Sonderberichterstatte der Vereinten Nationen sind unabhängige Experten, die der UN-Menschenrechtsrat auf Zeit beruft und die entweder Themen (z.B. Meinungsfreiheit oder Recht auf Gesundheit) oder speziell einzelne Länder untersuchen; vgl. Theodor Rathgeber 2007.

30 UNPFII 2008; Empfehlungen zu «Climate change, biocultural diversity and livelihoods: the stewardship role of indigenous peoples and new challenges».

31 OHCHR 2009.

32 D.h. zum einen die Pflicht des Nationalstaates, internationale Unterstützung zu suchen, zum anderen die abgeleitete Verpflichtung der anderen Nationalstaaten, diese Unterstützung zu gewähren; vgl. UN-Charta Artikel 1.3, 55 und 56; WSK-Rechte Artikel 2.1., 11.2, 15.4, 22 und 23 plus Allgemeiner Kommentar Nr. 3 des überwachenden Ausschusses; Kinderrechtskonvention Artikel 4 und 24.4 plus Allgemeiner Kommentar Nr. 5 des überwachenden Ausschusses; das Abkommen zu Menschen mit Behinderungen Artikel 32; die Erklärung zum Recht auf Entwicklung Artikel 3, 4 und 6.

anerkennen, aber sich vorbehalten, die faktischen Leistungen freiwillig und im Rahmen bilateraler Beziehungen zu gewähren.

Das umstrittene Prinzip der extraterritorialen Staatenpflichten³³ nimmt der OHCHR-Bericht auf, indem er den UN-Ausschuss zum WSK-Pakt zitiert. Demnach sind Staaten aufgefordert, keinen Einfluss zu Lasten der Menschenrechte in anderen Ländern auszuüben, in gleicher Weise private Unternehmen davon abzuhalten, soweit sie der eigenen Gesetzgebung unterliegen³⁴, Mittel für internationale Hilfe und Kooperation bereitzustellen und zu gewährleisten, dass den Menschenrechten in internationalen Abkommen ein gebührender Platz eingeräumt wird und solche Abkommen keine Menschenrechte verletzen. Vor allem westliche Regierungen lehnen allerdings eine extraterritoriale Staatenpflicht bislang strikt ab; vergleichbar der Haltung in den Verhandlungen über Anpassungs- und Ausgleichsmaßnahmen beim Klimawandel.

Ungeachtet des institutionellen Stellenwerts, dass es eine solche Studie überhaupt gibt, sowie der prägnanten Übersicht enthält der Bericht nichts grundsätzlich Neues. Neu hingegen ist, dass – versehen mit der Autorität des Amtes des Hochkommissariats – der Bericht und seine Aussagen vom Menschenrechtsrat (d.h. von Regierungen) per einstimmigem Beschluss bestätigt worden sind und nun regierungsamtlich feststeht, dass der Klimawandel sich negativ und konkret auf Menschenrechte auswirkt. Das mag nicht aufregend klingen, unterlegt den Verhandlungen der Regierungen jedoch eine zusätzliche, völkerrechtlich verbindliche Grundlage mit gemeinsam vereinbarten Sprachregelungen.

Konsequenterweise beauftragte der Menschenrechtsrat im März 2009 mittels Resolution A/HRC/RES/10/4 einschlägig tätige UN-Sonderberichterstatter, Folgen aus dem Klimawandel zukünftig zu untersuchen und in ihren Berichten an den Menschenrechtsrat aufzunehmen.³⁵ In der gleichen Ratssitzung sprachen sich im Rahmen einer Podiumsdiskussion zum Thema Klimawandel mehrere Podiumsteilnehmer und staatliche Vertreter für die Einrichtung eines neuen

33 Artikel 2.1. des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Rechte) verlangt von den Unterzeichnerstaaten, die im Pakt niedergelegten Menschenrechte «im Alleingang und durch internationale Unterstützung und Kooperation» umsetzen. Der für die Überwachung des Paktes zuständige UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vertritt die Rechtsmeinung, dass diese Bestimmung nicht nur die Verpflichtungen auf nationaler Ebene beschreibt, sondern aus der Aufgabe zur internationalen Kooperation für andere Unterzeichner extraterritoriale Verpflichtungen zustande kommen; vgl. dazu die Allgemeinen Kommentare des Ausschusses in Nr. 12, 13, 14 und 15.

34 Hier haben die frühere Unterkommission der Menschenrechtskommission (2003) mit den UN-Normen sowie der Einsetzung eines unabhängigen Experten beim Menschenrechtsrat Vorlagen geschaffen, um insbesondere private Unternehmen stärker an das UN-Menschenrechtsregime zu binden; vgl. John Ruggie 2009.

35 UN Human Rights Council 2009; diese Resolution wurde im übrigen von über 80 Staaten unterstützt, darunter auch die Industriestaaten aus der Europäischen Union, während Kanada, Australien und die USA in den Textverhandlungen ihre Vorbehalte aus dem Jahr zuvor beibehielten.

Mandats der UN-Sonderverfahren beim Menschenrechtsrat («Special Procedures») zur systematischen Bearbeitung der Folgen des Klimawandels aus. Zur gleichen Zeit schlugen die Nichtregierungsorganisationen CIEL und FES vor, u.a. pragmatisch mit einem gemeinsamen Bericht der Mandatsträger für das Recht auf Nahrung, Wohnung sowie Trinkwasser und sanitäre Einrichtungen zu beginnen.³⁶ Alle Mandatsträger der Sonderverfahren hatten ihrerseits zum Internationalen Menschenrechtstag (10. Dezember) in einer gemeinsamen Erklärung festgestellt, dass mit der Finanzkrise und dem Klimawandel neue Herausforderungen erwachsen sind, die potentiell Menschenrechte und Entwicklung massiv beeinflussen.³⁷ Darüber hinaus wird im Umfeld des Menschenrechtsrates überlegt, den Beratenden Ausschuss des Rates (Advisory Committee) ebenfalls mit dem Thema Klimawandel zu befassen.³⁸ Im Umfeld der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen arbeiten UNICEF, FAO und WHO *expressis verbis* zum Thema Klimawandel und daraus entstehenden Gefährdungen von Rechtsansprüchen.³⁹

Neben dieser Arbeit in der Breite verfügt das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen über spezifische Instrumente zur möglichst genauen und angemessenen Problemlösung. Am Beispiel indigener Völker, eine der als gefährdet geltenden Bevölkerungsgruppen, lässt sich ein ganzes Bündel an völkerrechtlich verankerten Grundlagen aufzeigen, um in Bezug auf den Klimawandel internationale Standards in die Verhandlungen einzubringen. Mit dem Sonderberichtersteller (z.Zt. James Anaya) und dem Expertenmechanismus für indigene Rechte liegen beim UN-Menschenrechtsrat Untersuchungs- und Bewertungsinstrumente vor, um Beeinträchtigungen der Lebensbedingungen im Zuge des Klimawandels eindeutig zu identifizieren, Beschwerdemechanismen schnell funktionsfähig zu machen, Beteiligung zu organisieren und das Ausmaß an notwendiger Hilfe zu bestimmen.

In Bezug auf indigene Völker ist vor allem die von der UN-Generalversammlung verabschiedete Erklärung zu den Rechten indigener Völker im Jahr 2007 zu nennen.⁴⁰ Das Recht auf Selbstbestimmung (Artikel 3), der Schutz traditioneller politischer Entscheidungssysteme, des traditionellen Wissens, des Landes und der auf indigenen Territorien befindlichen Ressourcen (Artikel 25-31) sowie Konsultations- und Beteiligungsrechte (Free, Prior and Informed Consent, FPIC; Artikel 10,11, 19, 28, 29) lassen Folgen des Klimawandels aus Sicht der Betroffenen rechtlich und politisch hinreichend bewerten, Maßnahmen einfordern und zum Gegenstand der Klimaverhandlungen erheben. Allerdings stellt die Erklärung keinen völkerrechtlich bindenden Vertrag dar.

³⁶ CIEL / FES 2009.

³⁷ UN Special Procedures 2008; (...) «New challenges include ensuring global access to food, and those presented by climate change and financial crisis have potentially massive human rights and development implications.»

³⁸ U.a. CIEL / FES 2009.

³⁹ UNICEF 2008; FAO 2008 und 2009; WHO 2009.

⁴⁰ UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples; vgl. UN General Assembly 2007.

Die für Unterzeichnerstaaten rechtlich verbindliche ILO-Konvention 169 zu indigenen Völkern ermöglicht einen Schutz für das historisch gewachsene Lebensumfeld indigener Völker.⁴¹ Ansonsten sagt die Konvention wenig zum Schutz der natürlichen Umwelt sowie der Ressourcen auf indigenen Territorien aus. Von praktischer Relevanz ist hingegen Artikel 6 der ILO-Konvention 169, der bei Maßnahmen Dritter auf indigenen Territorien ein ausgeklügeltes Konsultationsverfahren vorgibt. In Lateinamerika wurde dieses Instrument durch den Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte mehrfach gegen Vorhaben nationaler Regierungen durchgesetzt. Das Instrument untermauert das Prinzip der Konsultation und Beteiligung, wie indigene Völker sie auch für das neue Klimaabkommen fordern. Ansatzweise, in Form einer informellen Arbeitsgruppe, ist bei der Konvention und den Vertragsstaatenkonferenzen zur biologischen Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD) eine solche Beteiligung etabliert worden.⁴² In einigen regionalen Foren ist die Partizipation indigener Vertreter institutionell vorgesehen; vor allem beim Arctic Council und Arctic Climate Impact Assessment sowie im South Pacific Forum. Insgesamt mögen diese Erläuterungen genügen, um das reichhaltige Instrumentarium der Menschenrechtsstandards aufzuzeigen, mit Normen und Verfahren zur Lösung von Problemen beizutragen, die gerade aus Sicht Betroffener schwerwiegender Art sind.

Verletzte Menschenrechte im Zuge des Klimawandels

Der Bericht des Weltklimarates behandelt einzelne Menschenrechtsverletzungen vor allem in Bezug auf den Rückgang von Schnee- und Eisflächen, das Ansteigen des Meeresspiegels und der Wassertemperaturen, die Zunahme von extremer Hitze und Hitzewellen, von Niederschlägen und Dürren sowie heftigen tropischen Wirbelstürmen.⁴³ Im Vordergrund stehen das Recht auf Wasser, Nahrung und Gesundheit. Ohne hier auf Details einzugehen, stellt der Bericht beim Recht auf Wasser fest, dass u.a. 20 Prozent der Weltbevölkerung an Flussmündungen durch Überschwemmungen, Hunderte von Millionen durch Gletscherwasser versorgte Menschen in Indien, China und in den Anden zuerst durch Fluten und dann durch Dürren, lokale Bevölkerungen am Mittelmeer, im Westen der USA, im südlichen Afrika und Nordosten Brasiliens durch Dürren immens beeinträchtigt und sich insgesamt Verteilung und Zugang zu Wasser dramatisch verändern werden.

Beim Recht auf Nahrung geht der Weltklimarat davon aus, dass sich die Zahl der Hungernden durch die Folgen des Klimawandels um 50 Millionen

41 ILO Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries aus dem Jahr 1989.

42 Z.B. zum Aspekt des Schutzes des traditionellen Wissens (gegenüber Patentrechten). Zur jüngsten Konferenz der Vertragsparteien in Bonn im Mai 2008 gab es außerdem mehrere Treffen indigener Repräsentanten mit hochrangigen Politikern.

43 IPCC 2007a: S. 44-47; vgl. auch UNDP 2007.

Menschen im Jahr 2020 und bis zu 266 Millionen im Jahr 2080 erhöhen könnte. Neben zunehmenden extremen Wetterlagen gerät das Recht auf Nahrung durch vermehrt auftretende Brände und Pflanzenschädigungen in Gefahr. Dies betrifft vor allem kleine, selbstversorgende Familienbetriebe von Landbauern, Weidebauern und Fischern vor allem in Afrika und Asien, aber auch Farmen in Australien, während die Nahrungsmittelproduktion in anderen Teilen der Welt durchaus steigen kann.

Beim Recht auf Gesundheit befürchtet der Weltklimarat eine drastische Steigerung der Unterernährung in Afrika und Asien bzw. tropischen Regionen mit besonders fatalen Auswirkungen auf das Wachstum von Kindern. Malaria wird sich bei geschätzten 220 bis 400 Millionen zusätzlich ausbreiten; was im übrigen auch Großbritannien, Australien und Portugal betreffen könnte. Die Zunahme der Diarrhoe wirkt sich vor allem bei Familien mit geringen Einkommen aus. Bis zu 3,5 Milliarden Menschen werden vom Dengue-Fieber bedroht sein. Die WHO hat ausgerechnet, dass jetzt schon rund 150.000 Menschen jährlich durch Klimawandel zusätzlich zu Tode kommen.⁴⁴

Die von den Vereinten Nationen bislang beschlossenen Menschenrechtsverträge enthalten kein explizites Recht auf eine sichere und gesunde Umwelt.⁴⁵ Gleichwohl haben die UN-Vertragsorgane, die die Umsetzung der Konventionen überwachen, mehrfach die Wechselwirkung zwischen Umwelt und Umsetzung der Menschenrechtsstandards betont. Grundlegend ist das Recht auf Leben, das der Internationale Pakt zu zivilen und politischen Rechten (International Covenant on Civil and Political Rights; auch: Zivilpakt) durch Artikel 6 begründet.⁴⁶ Gleiches führt die Kinderrechtskonvention (Convention on the Rights of the Child) in ihrem Artikel 6 aus. Der für den Zivilpakt zuständige Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee) postuliert in den Allgemeinen Kommentaren Nr. 6 und Nr. 14 das Recht auf Leben als oberstes Recht, das auch in Notstandszeiten nicht eingeschränkt werden darf. Der Vertragsausschuss zur Kinderrechtskonvention legt im Allgemeinen Kommentar Nr. 7 zur frühen Kindheit u.a. eine gesunde Umwelt als unabdingbaren Standard für das Überleben und die Entwicklung des Kindes fest.

Das Recht auf Nahrung wird explizit vom Internationalen Pakt zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten postuliert (Artikel 11). Gleiches gilt für die Kinderrechtskonvention (Artikel 24.c.), das Abkommen zu Menschen mit Behinderungen (Artikel 25.f. und 28.1.), die Ausführungen zum Lebensstandard beim Abkommen zur Eliminierung von Frauendiskriminierung (Artikel

⁴⁴ Siehe auch WHO 2009.

⁴⁵ Zur Übersicht über die einzelnen Pakte, Strukturen und Aufgaben vgl. Theodor Rathgeber 2007.

⁴⁶ Zu den Ausführungen vgl. auch IPCC 2007a und OHCHR 2009.

14.2.h.) sowie das Abkommen zur Eliminierung von Rassismus (Artikel 5.e.).⁴⁷ Der Vertragsausschuss zu den WSK-Rechten (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR) fordert im Allgemeinen Kommentar Nr. 12 eine angemessene Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik von der vertraglich gebundenen Regierung. Dabei soll für die Staatsbürger insbesondere die Möglichkeit geschaffen werden, sich eigenständig von den natürlichen Ressourcen ernähren zu können. Hunger ist selbst in Katastrophenfällen zu vermeiden, und besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen sind verstärkt zu schützen. Der Ausschuss zur Kinderrechtskonvention hebt zu Artikel 24.2.c. hervor, dass Unterzeichnerstaaten verpflichtet sind, Mangelernährung (und Krankheit) bei Kindern angemessen zu bekämpfen und dabei auf die Risiken der Umweltverschmutzung zu achten. Der UN-Sonderberichterstatte zum Recht auf Nahrung dokumentierte in seinem Jahresbericht 2008 einige Beispiele, wie extreme, klimatisch bedingte Katastrophen oder vermeintlich klimaschonende Anbauprodukte und Methoden etwa bei Agrarkraftstoffen oder Palmölplantagen die Nahrungssicherheit der Menschen bedrohten.⁴⁸

Das Recht auf Wasser steht zwar nicht ausdrücklich im WSK-Pakt, wird aber vom CESCR unter Verweis auf Artikel 11 und 12 (Gesundheit) des WSK-Abkommens als gegeben erachtet und durch den Allgemeinen Kommentar Nr. 15 als Recht auf sauberes, ausreichend verfügbares und faktisch zugängliches Wasser postuliert und den Regierungen als Aufgabe auferlegt. Die Kinderrechtskonvention benennt in Artikel 24.2.c. «sauberes Trinkwasser», um Krankheit und Mangelernährung zu vermeiden. Die Frauenrechtskonvention (Artikel 14.2.h.) und die Konvention zu Menschen mit Behinderungen (Artikel 28.2.a.) postulieren den Zugang zur Wasserversorgung als notwendige Voraussetzung für einen angemessenen Lebensstandard.

Das Recht auf eine angemessene Wohnung ist in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Artikel 25), den WSK-Rechten (Artikel 11), dem Abkommen zur Eliminierung von Rassismus (Artikel 5.e.iii.), der Frauenrechtskonvention (Artikel 14.2.), der Kinderrechtskonvention (Artikel 27), der Wanderarbeiterkonvention (Artikel 43.1.d.)⁴⁹ und der Konvention zu Menschen mit Behinderungen (Artikel 9.1.a., 28.1. und 28.2.d.) enthalten. Der WSK-Vertragsausschuss definiert dieses Recht in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 12 als Anspruch, in Sicherheit, Frieden und Würde zu leben, sowie als Recht, über notwendige Dienstleistungen, Materialien und Infrastruktur verfügen zu können. Im Allgemeinen Kommentar Nr. 7 führt CESCR aus, dass das Recht u.a. die Garantie des Besitzes, den Schutz vor Vertreibung oder Ansiedlung

⁴⁷ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW; auch: Frauenrechtskonvention), International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (ICERD).

⁴⁸ Jean Ziegler 2008.

⁴⁹ International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families.

in risikoreichen Gebieten umfasst. In die gleiche Richtung argumentiert der UN-Sonderberichterstatter in seinem Jahresbericht 2008 unter Verweis auf Klimawandel und Vertreibung.⁵⁰

Das Recht auf den höchst möglichen Standard zur physischen und mentalen Gesundheit begründet umfassend der WSK-Pakt in Artikel 12.⁵¹ Das Recht auf Gesundheit wird ebenso aufgenommen in der Frauenrechtskonvention (Artikel 12 und 14.2.b.), in der Kinderrechtskonvention (Artikel 24), dem Abkommen zur Eliminierung von Rassismus (Artikel 5.e.iv.), dem Abkommen zu Menschen mit Behinderungen (Artikel 16.4., 22.2. und 25) sowie der Wanderarbeiterkonvention (Artikel 43.1.e., 45.1.c. und 70). Im Allgemeinen Kommentar Nr. 14 zählt der WSK-Vertragsausschuss eine «gesunde Umwelt» zu den notwendigen Bedingungen, das Recht in Anspruch nehmen zu können. Der angemessene Zugang zu Nahrung, Wohnung, sauberem Trinkwasser und Sanitäreinrichtungen gehört ebenso zu den Schlüsselkriterien. Der UN-Sonderberichterstatter zum Recht auf Gesundheit warnte 2008 vor der UN-Generalversammlung, dass eine ungenügende Gegensteuerung beim Klimawandel unter den sowieso schon Benachteiligten Millionen von Menschenleben in Gefahr bringt.⁵² Fortbildung und der Ausbau der öffentlichen Gesundheitseinrichtungen würden darüber entscheiden, wie gravierend die Folgen des Klimawandels ausfallen.

Das Recht auf Selbstbestimmung gehört zu den grundlegenden Prinzipien des Völkerrechts. Die beiden zentralen Menschenrechtsabkommen – Zivilpakt und WSK-Rechte – artikulieren dies wortgleich jeweils in Artikel 1.⁵³ Für den Kontext Klimawandel ist das Verständnis relevant, dass u.a. niemand ungewollt seiner Subsistenzmittel verlustig gehen darf. Der Vertragsstaat ist außerdem verpflichtet, das Recht auf Selbstbestimmung auch für Völker durchzusetzen, die nicht auf seinem Staatsgebiet leben.⁵⁴ Der drohende Untergang von Inselstaaten durch die Erderwärmung verpflichtet andere Unterzeichnerstaaten, der Gefahr zu begegnen, dass dadurch gefährdete Völker ihr Recht auf Selbstbestimmung nicht mehr ausüben könnten. Geschützt wird nach herrschender Meinung auch die soziale und kulturelle Identität indigener Völker; entsprechend Artikel 27 des Zivilpakts sowie Artikel 15 der WSK-Rechte.

Im Bereich politischer Menschenrechte kommt der Informations- und Meinungsfreiheit eine unmittelbare Bedeutung zu, wenn es etwa darum geht, die Öffentlichkeit zu informieren oder frühe Warnungen über vermutete Schäden an alle weiterzugeben. Artikel 6 der Klimarahmenkonvention sieht das ebenso

⁵⁰ Miloon Kothari 2008.

⁵¹ Vgl. die Allgemeinen Kommentare Nr. 12 zum WSK-Pakt, Nr. 12 zur Frauenrechtskonvention und Nr. 4 zur Kinderrechtskonvention.

⁵² Paul Hunt 2008.

⁵³ Ebenso in den Artikeln 1 und 55 der UN-Charta, Artikel 1.2. der UN-Erklärung zum Recht auf Entwicklung und den Artikeln 3 und 4 der Erklärung zu den Rechten indigener Völker.

⁵⁴ Vgl. Menschenrechtsausschuss, Allgemeiner Kommentar Nr. 12, und den Allgemeinen Kommentar Nr. 21 des Vertragsausschusses zum Abkommen zur Eliminierung von Rassismus.

vor. Der Zivilpakt enthält das Recht auf Zugang zu Informationen in Artikel 19. Laut Artikel 25 des Paktes über zivile und politische Rechte ist es unabdingbar, dass Betroffene hinreichend konsultiert und ihre Partizipationsmöglichkeiten bei Meinungsbildungs- sowie Entscheidungsprozessen garantiert werden, etwa bei Umsiedlungsmaßnahmen aus Risikogebieten. Gleiches postulieren Artikel 19 der Erklärung zu den Rechten indigener Völker und Artikel 12 der Kinderrechtskonvention. Im Unterschied zu Artikel 6 der Klimarahmenkonvention existieren bei den beiden Vertragsabkommen Mechanismen, um die Umsetzung von unabhängigen Expertengremien überprüfen und Betroffene unter bestimmten Bedingungen Beschwerde führen zu lassen.

Die meisten internationalen Menschenrechtsstandards verfügen über einen Beschwerdemechanismus, sei er im eigentlichen Text oder in Form eines Zusatzprotokolls verankert. Unbeschadet der an Voraussetzungen gebundenen Nutzung gibt ein solcher Mechanismus einzelnen Personen ein Rechtsmittel an die Hand, das von der nationalen Gesetzgebung und politischen Vorgaben der Regierung unabhängig ist. Außerdem eignet sich der Beschwerdemechanismus, sich einen recht genauen Überblick zu verschaffen, wie drängend und schwerwiegend eine Rechtsverletzung ist. In ähnlicher Weise können die Mandatsträger der allermeisten Sonderverfahren sowie das Amt des Hochkommissariats fungieren. Für die Beschwerdeführer ist dies der leichtere Weg, da sie im Unterschied zu den Vertragswerken nicht den nationalen Instanzenweg haben durchlaufen müssen.⁵⁵ Unmittelbar einschlägig sind die Mandatsträger der UN-Sonderverfahren zum Recht auf angemessenes Wohnen, Nahrung, Gesundheit, zu Trinkwasser und sanitären Einrichtungen, Fragen der extremen Armut, den Auswirkungen der Ablagerung toxischer Abfälle, zum Recht auf Entwicklung, zu indigenen Völkern, Minderheiten, intern Vertriebenen und zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte.

Damit diese Instrumente im Kontext des Klimawandels zum Tragen kommen, müssten sie systematisch in den Verhandlungsprozess und die Ergebnisse eingebunden werden. Bisherige Vorschläge gehen teilweise den Weg, die bestehenden Menschenrechtsinstrumente stärker für das Thema Klimawandel zu sensibilisieren und darüber Druck auf den Verhandlungsprozess zum Klimawandel aufzubauen. So werden die Mandatsträger der Sonderverfahren ersucht, Richtlinien zur Wechselwirkung von Menschenrechten und Klimawandel für den Aufgabenbereich der Sonderberichtersteller und Experten zu erarbeiten. Ein zweiter Vorschlag geht an die UN-Vertragsorgane, damit diese Allgemeine Kommentare verfassen und den Staaten für ihre periodischen Länderberichte eine Vorgabe liefern. Ein dritter Vorschlag richtet sich an den UN-Menschenrechtsrat, im Rahmen der periodischen Länderüberprüfung (Universal Periodic Review, UPR) die Folgen des Klimawandels gezielt abzufragen und Empfehlungen auszusprechen.⁵⁶ Neben der Verfeinerung des menschenrechtlichen

⁵⁵ Zur Übersicht über die genannten Beschwerdeverfahren siehe Theodor Rathgeber 2009.

⁵⁶ Zu den Vorschlägen s. CIEL / FES 2009.

Instrumentariums in Sachen Klimawandel wird ebenso darüber diskutiert, innerhalb der Klimarahmenkonvention eine Menschenrechtsinstitution zu schaffen. Unbestritten scheint, dass Menschenrechtsstandards und ihre Mechanismen eine Fülle von Möglichkeiten bieten, um auf vertraglich und diplomatisch ausgehandelter Grundlage den Klimawandel und seine Folgen rechtlich und politisch bewerten und in angemessener Weise behandeln zu können.

Fallbeispiele

Die Folgen der von Menschen verursachten Erderwärmung sind heute schon und gerade für die Bevölkerung armer Länder erfahrbar und bedrohlich. Dabei kann nicht schematisch in Nord und Süd unterschieden werden, um Verantwortung zu bestimmen. Einige Länder des Südens wie China, Indien oder Brasilien tragen zur Emission von Treibhausgasen bereits merklich bei, während sie gleichzeitig Betroffene in Bezug auf ungleiche weltwirtschaftliche Entwicklungsparameter und unerledigter Armutsbekämpfung im Innern sind. Auch reiche Ölförderländer wie Kuwait oder die Vereinigten Arabischen Emirate nehmen eine doppelte Rolle als Länder des Südens ein bei gleichzeitig ähnlich hohen Emissionen wie Industrieländer.⁵⁷ Von der Erderwärmung betroffen sind durchaus auch Bewohner der nördlichen Regionen. Soweit sie im westlichen Europa leben, müssen sie jedoch mit wenig gravierenden Einschnitten in ihre Lebensentwürfe rechnen; wengleich die Hitzewelle 2003 in Mitteleuropa vielfach als Menetekel beschrieben wird.⁵⁸ Ansonsten werden in Deutschland eher Trainingskurse zur Verlagerung von Wein-, Getreide- und Fruchtsorten oder die Umstellung von Gebieten des früheren Wintertourismus öffentlich diskutiert. Demgegenüber fällt der Hauptteil der Lasten Afrika, Asien und den Armenhäusern in Lateinamerika und der Karibik zu.

Afrika

Der Weltklimarat schätzt allein für Afrika die Zahl der im Jahr 2020 von Überflutung Betroffenen auf 75 bis 250 Millionen Menschen, abhängig vom Grad der Erwärmung; mit allen absehbaren Folgen für die Zerstörung von historisch gewachsenem Lebensumfeld, den Zugang zu sauberem Wasser, die landwirtschaftlichen, forstlichen und aquatischen Nutzungsmöglichkeiten, die Nahrungssicherheit aus autonomer lokaler Produktion sowie die landschaftlich begründete Identität.⁵⁹ Wengleich die Modellrechnungen kein einheitliches Resultat über die möglichen Schäden ergeben, lassen selbst günstige Varianten wenig Zweifel an der hohen Anfälligkeit Afrikas für die Folgen des Klimawandels aufkommen. Aufgrund der relativ geringen wirtschaftlichen Leistungskraft

⁵⁷ Vgl. Tilman Santarius 2007.

⁵⁸ Vgl. Global Humanitarian Forum 2009 und weitere Fallbeispiele dort.

⁵⁹ IPCC 2007a; Diakonisches Werk der EKD et al. 2008.

und begrenzten Anpassungsfähigkeit gehören vor allem die Sahel-Zone, das semiaride Weideland und die Küstengebiete im Osten Afrikas, die Gegenden der Großen Seen und die traditionell trockenen Landschaften im Süden Afrikas weltweit zu den besonders gefährdeten geographischen Zonen. Eine der schon heute erkennbaren Folgen besteht in der Landflucht und der damit einhergehenden Verdichtung sozialer Krisen in Megastädten. Liegen diese Städte an Flussmündungen, verschärfen sich die Probleme durch den Anstieg des Meeresspiegels. Würde der Meeresspiegel um einen Meter ansteigen, versänke z. B. Gambias Hauptstadt Banjul.

Zu den besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen zählen nomadisierende Hirten im Osten Afrikas. Die Weidewirtschaft hat dort immer schon unter prekären Bedingungen stattgefunden: wenig Regen, spärliche Vegetation und eine gering diversifizierte Nahrungskette. Daraus entstand eine ausgeklügelte Wechselbeziehung von Pflanzen, Tieren und Menschen. Wasser ist der entscheidende Faktor, der das soziale und wirtschaftliche Leben bestimmt. Gutes Gelingen hängt von Absprachen mit Nachbarn zum gegenseitigen Vorteil ab: Wenn Dürre einen Klan schädigt, helfen traditionell andere, indem sie Vieh ausleihen, um den Grundstock für die Weidewirtschaft wieder nachbilden zu lassen. Wenn sich Klima und Umwelt jedoch beschleunigt ändern, nimmt die Fähigkeit ab, Schäden gegenseitig auszugleichen und ein relativ selbstbestimmtes Leben auf der Basis eigener Erfahrungen zu führen. Die in der Großregion Sub-Sahara lebenden rund 50 Millionen Angehörigen verschiedener Hirtenvölker erleben heute, dass sich Niederschlagsmenge und -häufigkeit und damit der Pflanzenbewuchs nachhaltig verändern, extreme Wetterumschläge zunehmen, zuvor als sicher geltende Weideplätze und Wasserlöcher abnehmen und gleichzeitig die Nachfrage nach diesen Ressourcen wiederum zunimmt. Letzteres ist nicht zuletzt dem Anbau von Pflanzen zur Gewinnung von Agrokraftstoff geschuldet, den die Regierungen Chinas und Japans nachdrücklich betreiben.⁶⁰

Diese Prozesse verlaufen jedoch nicht eindimensional. In der Gesellschaft Kenias galten und gelten Hirtenvölker als rückständig und hinterwäldlerisch. Regierung und Verwaltung schränkten die Mobilität der Herden ein. Mit den ersten Anzeichen eines Klimawandels und der Versteppung großer Gebiete hat jedoch eine Umkehrung der Werte zumindest in Teilen von Regierung und Verwaltung eingesetzt. Die ausgeklügelten Systeme der ariden oder semi-ariden Weidewirtschaft gelten nun als rationale Strategie, um in solchen Gegenden überleben zu können.

In einer menschenrechtlichen Bewertung aus Sicht der Hirtenvölker sind technische und institutionelle Lösungen erforderlich: Anerkennung der kollek-

⁶⁰ Vgl. Joseph Ole Simel 2008; ähnlich berichten die Samen aus Nordeuropa, die mit ihren traditionellen Kapazitäten zur Anpassung an Wetterschwankungen keine wirksame Antwort mehr auf die beschleunigten Veränderungen finden und ihre angestammten Weide- und Siedlungsgebiete konkurrierenden Ansprüchen nicht-indigener Rentierzüchter ausgesetzt sehen.

tiven, teilweise noch ungeschriebenen Landrechte, mehr Bewegungsfreiheit für Gemeinschaften und Herden auch zwischen Staatsgrenzen (Kenia-Tansania, Kenia-Somalia, Mali-Burkina Faso), gesicherte Zugänge zu Wasser- und Weideplätzen, angesichts vermehrter Dürren Programme zur ersatzweisen Einkommensbeschaffung und ein auf der Weidebewirtschaftung abgestimmtes Katastrophenmanagement. Dies lässt sich nur durchführen und überhaupt erst erkennen, wenn die Repräsentanten der Hirtenvölker Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt bekommen. Wenn sie in die Lage versetzt werden, selber an alternativen Entwürfen und Studien mitwirken zu können, in denen eine gute Praxis der Weidewirtschaft unter veränderten klimatischen Bedingungen erörtert wird. Dies erfordert von allen Beteiligten gegenseitigen Respekt vor unterschiedlichen Lebensentwürfen und die Einsicht in ein ziviles Konfliktmanagement. Regierungen sind nicht unbedingt verlässlich in ihren Zusagen, und insofern müsste die politische Selbstorganisation der Hirtenvölker gefördert und ein internationales Monitoring zu den Menschenrechtsgarantien eingerichtet werden, das mit den Besonderheiten von Nomaden und Hirtenvölkern vertraut ist. Das UN-Menschenrechtssystem hält ein solch umfassendes Bündel an Instrumenten bereit und wäre gleichzeitig eine nahe am realen Geschehen wirkende Quelle und Kommunikationsschiene für grundlegende Daten zur gesellschaftlichen Planung.

Asien

Der Klimawandel gefährdet in Asien die bisherigen Ergebnisse einer auf Urbanisierung und Industrialisierung angelegten Entwicklung und postulierten Armutsreduzierung in vielen Ländern; wie immer dieser Entwicklungsansatz zu werten ist. Schwere Überschwemmungen und Dürren werden für den Osten, Süden und Südosten des Kontinents vorausgesagt. Megastädte wie Shanghai, Singapur, Jakarta oder Bangkok drohen, überflutet zu werden. Befürchtet werden die großflächige Versalzung von fruchtbarem Ackerland in den Küsten- und Flussmündungsgebieten sowie das Abschmelzen von Himalaya-Gletschern. Bei ungebremster Erderwärmung würden die Gletscher bis 2030 um 80 Prozent abnehmen; mit entsprechenden Folgen in Form von Überflutungen und nachfolgenden Dürren selbst in den Gegenden entlang der großen Flüsse. Insgesamt wird geschätzt, dass bis 2050 bis zu einer Milliarde Menschen unter Wasserknappheit leiden könnte. Für Zentral- und Südasiens werden Hungersnöte befürchtet, während Ost- und Südostasien mit einer höheren landwirtschaftlichen Produktion rechnen könnten. In Bangladesch drohen die bisher erfolgreichen Bemühungen um Armutsreduktion im Rahmen der Millenniumsentwicklungsziele zunichte gemacht zu werden. Auch die Anpassungs- und Lenkungs-kapazitäten einzelner Staaten spielen eine Rolle. Während der Zyklon Sidr 2007 dank eines funktionierenden Frühwarnsystems in Bangladesch relativ wenig Opfer forderte (ungefähr 3.400 Menschen starben), kostete der Zyklon Nargis ein Jahr später in Birma fast 150.000 Menschen das Leben. Gleiches gilt für die

Kapazitäten und den politischen Willen bei Schutzbauten, Wiederaufforstungsprogrammen und Katastrophenvorsorge.⁶¹

Die vom Wasserzyklus des Himalaya unmittelbar versorgten Bundesstaaten Indiens Arunachal Pradesh, Assam, Meghalaya und Nagaland weisen eine vielfältige Fauna und Flora wie auch ethnische Zusammensetzung auf. Einige der sich als indigen verstehenden Völker verfügen über relativ intakte Selbstversorgungs- und Selbstverwaltungssysteme. Das Schmelzen der Gletscher würde auf indischer Seite vor allem in den trockenen Monaten just jene von indigenen Völkern besiedelten, abgelegenen Gebiete bei der Versorgung mit sauberem Wasser beeinträchtigen. Betroffen wäre nicht nur die Wasserversorgung. Wie in Afrika haben die Gemeinschaften im Nordosten Indiens ganz wesentlich zur biologischen Vielfalt beigetragen und sich so die Grundlage ihrer Nahrungs- und kulturell spezifisch konnotierten Existenzsicherheit geschaffen. Verändert sich die Wasserversorgung entsprechend den skizzierten Szenarien dramatisch, wäre die traditionelle Kapazität zur Anpassung überfordert. Es kommt hinzu, dass die indischen Landes- und Bundesregierungen in ihrer Suche nach Lösungen für die absehbaren Folgen des Klimawandels diese Völker allenfalls marginal einbezieht oder konsultiert, geschweige denn beteiligt. Erste Umsiedlungen lokaler Gemeinschaften im Bundesstaat Arunachal Pradesh fanden statt, ohne dass diese zuvor gebührend in Kenntnis gesetzt oder gar gefragt worden wären.

Die Diskriminierung und existenzielle Bedrohung der als Entwicklungshemmnis betrachteten indigenen Völker erfährt eine heute schon gefährliche Zuspitzung durch die Pläne zur Errichtung Hunderter von Mega-Staudämmen im Himalaya. Geht es nach dem Willen der Regierungen in Indien, Pakistan, Nepal und Bhutan, sollen im Himalaya in den nächsten 20 Jahren Wasserkraftwerke mit einer Gesamtleistung von rund 150.000 Megawatt (MW) entstehen. Saubere Energiegewinnung und Regulation der Wassermassen sind die Zauberworte der Projektbetreiber. Der Himalaya würde geradezu zubetoniert. Darunter fiel das Dibang-Projekt in Arunachal Pradesh mit veranschlagten 3.000 MW Leistung. Die dort siedelnden Gemeinschaften müssten aufgrund der Größe und Länge des Staugebietes in eine komplett andere Kulturlandschaft umsiedeln. Entsprechend heftig fällt der lokale Protest aus, ohne dass die vom Gesetz vorgesehenen Konsultationsmechanismen umgesetzt würden. Eine Folgenabschätzung unter Einbeziehung der Erderwärmung und der zunächst vermehrten und später versiegenden Wassermassen fand bis heute nicht statt oder ist öffentlich nicht zugänglich. Fehlende Finanzen haben im Wesentlichen das Betreiben des Projektes bislang verhindert.⁶²

Diese Konflikte finden in einer Großregion statt, dem Nordosten Indiens, in der das Potenzial gewaltförmiger Krisen durch bewaffnete Aufständische und

⁶¹ Vgl. IPCC 2007a; Diakonisches Werk der EKD et al. 2008; Global Humanitarian Forum 2009.

⁶² International Rivers Network / Shripad Dharmadhikary 2008.

straflos vorgehende, staatliche Sicherheitsorgane⁶³ sowieso schon recht hoch ist. Die Protestierenden gegen das Dammprojekt befürchten, dass ihr Protest kriminalisiert wird. Neben den Rechten auf ein würdiges Leben und Wohnen, eine selbst gewählte Form der Nahrungssicherung und tradiertem Wissen in der Gesundheitsversorgung sowie auf die dazu notwendige Umwelt sind auch Rechte der politischen Selbstverwaltung berührt. Das Recht auf Information, in Indien unter Einschluss der Akteneinsichtnahme per Gesetz eigentlich garantiert, Versammlungs- und Meinungsfreiheit sowie die politische Selbstverwaltung sind ernsthaft gefährdet. In einem auf Kostenrelationen abhebenden Untersuchungsansatz kommen diese Rechte nicht vor und rücken bei der Folgenabschätzung des Klimawandels nicht automatisch ins Blickfeld. Im Falle der lokalen Gemeinschaften bilden sie jedoch eine ganz wesentliche Grundlage, um ihren spezifischen Lebensentwurf zu verteidigen.

Lateinamerika

Für die Regionen Süd- und Mittelamerika wird von einer Zunahme der Hurrikane ausgegangen. Haiti hat das bereits zu spüren bekommen. Zog früher durchschnittlich alle 15 Jahre ein schwerer Hurrikan über die Insel, gab es Ende August und Anfang September 2009 gleich vier, die mehreren hundert Menschen den Tod brachten sowie Überschwemmungen und Erdbeben verursachten. Da die Temperatur des Meeres messbar ansteigt, muss davon ausgegangen werden, dass die Wucht der Wirbelstürme zunimmt. Während für den Sojaanbau sogar ein Anstieg möglich ist, würde der für die Grundversorgung bedeutsame Reisbau zurückgehen. Laut Prognosen würde die von Hunger bedrohte Bevölkerung kontinuierlich von fünf Millionen 2020 auf 85 Millionen im Jahr 2080 anwachsen. Der stetige Temperaturanstieg und der sinkende Grundwasserspiegel könnten zur Mitte des Jahrhunderts dazu führen, dass der tropische Regenwald im Osten des Amazonas sich in eine Savanne verwandelt. Der für die kulturelle Identität wichtige Maisanbau droht in einigen Ländern Mittelamerikas sowie in den Anden-Staaten um rund 15 Prozent abzunehmen. Insgesamt steht Lateinamerika vor einem großen Verlust seiner biologischen Vielfalt. Einige Staaten haben ernsthafte Schritte unternommen, wichtige Ökosysteme unter Schutz zu stellen, Frühwarnsysteme an Flüssen und Küsten einzurichten, Risikomanagement im Landbau zu verankern und pandemisch auftretende Krankheiten bei Menschen und Pflanzen verstärkt zu kontrollieren. Die positive Wirkung könnte jedoch deutlich höher sein, würde die lokale Bevölkerung beteiligt und entsprechend ausgebildet.⁶⁴

Peru gehört zu den artenreichsten Ländern der Welt. Etwa 15 Prozent der Staatsfläche stehen unter Naturschutz. Was sich bemerkenswert anhört, geht

⁶³ Der Armed Forces (Special Powers) Act von 1958 entzieht Soldaten und Polizisten jeglicher juristischer Verantwortung, wenn sie sich im Einsatz gegen Aufständische befinden, auch wenn Zivilisten die Leidtragenden sind.

⁶⁴ IPCC 2007a.

allerdings häufig mit Verboten der traditionellen Nutzung des (Regen-) Waldes und seiner Produkte einher; von verweigerten Landrechten oder Konzessionsvergaben an Erdölkonzerne ganz zu schweigen. Bewohner der Anden präsentierten 2008 bei der ersten Sitzung des UN Social Forum, einem Unterorgan des Menschenrechtsrates, ein Schema, in dem sie den Zusammenhang zwischen Pazifik, wüstenähnlicher Küste mit großförmiger Wolkenbildung, Berghängen und Steigungsregen im Gipfelbereich, Gletscherbildung und dem Entspringen zahlreicher Quellen auf der Ostseite der Anden vorstellten. Die Erkenntnis: Wer den Amazonas und seine natürliche Umgebung, seinen Reichtum an Wasser, Fauna und Flora schützen will, muss in Peru auch die Pazifikküste und die Wüste an der Westseite der Anden in Rechnung stellen. Während dieser Zusammenhang in die wirtschaftlichen und kulturellen Aktivitäten der lokalen Bevölkerung bewusst oder intuitiv eingeflossen ist, drohen die skizzierten Klimaveränderungen im Verein mit Regierungsplänen zur weiträumigen Umleitung von Flüssen und zur landwirtschaftlichen Nutzung auch der Wüsten dem Amazonas das Wasser und den Gemeinden den Zugang zum traditionellen Wirtschaften buchstäblich abzugraben. Der UN-Ausschuss zur Überwachung des Abkommens gegen Rassismus hat die Regierung Perus aufgefordert, zumindest die Praxis der Dekretierung von Regierungsplänen ohne Konsultation der lokalen Bevölkerung zu ändern.⁶⁵

Im entwicklungspolitischen Diskurs ist das Abwägen zugunsten eines höheren Gutes nichts Ungewöhnliches, doch funktioniert dies mit einem menschenrechtlichen Politikansatz nicht. Hier sind Regierungen verpflichtet, alle ihre Mittel dafür einzusetzen, die in Frage kommenden Rechte strikt zu achten, sie gegen Eingriffe Dritter zu schützen und unter Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Mittel zu gewähren.

Natürlich kommt es auch bei der Umsetzung von Menschenrechten zu Abwägungen; zumal, wenn keine endlos sprudelnden Einnahmequellen zur Verfügung stehen. Das Abwägen darf jedoch die Inanspruchnahme des Rechts nicht verhindern. Im vorliegenden Fallbeispiel hat die Regierung Perus seine Aufgaben nicht erfüllt, und dies betrifft nicht nur soziale Rechte. Der Ausschluss vom Entscheidungsprozess der Regierung und die geringe Neigung der Regierung, sich mit abweichenden, historisch gewachsenen Lebensentwürfen überhaupt auseinanderzusetzen, erfüllt laut UN-Ausschuss zum Vertrag zur Eliminierung des Rassismus den Tatbestand der Diskriminierung. Die Arbeit mit einem Menschenrechtsansatz bedeutet nicht zuletzt ein Bündel an Fragestellungen und Prüfaufträgen für die Politik, um die Entwicklung nahe an den Nöten der lokalen Bevölkerung gewähren zu können.

⁶⁵ Vgl. Social Forum 2008, den Abschnitt über Klimawandel.

Einschneidende Folgen des Klimawandels lassen sich bereits in einigen Inselstaaten vor allem des Pazifiks und in der Karibik beobachten. Als vom Untergang potenziell bedroht gelten Tuvalu, Nauru, Kiribati, die Salomon-Inseln, die Malediven und die Bahamas. Ohne nachdrückliche Maßnahmen gegen den Klimawandel würde etwa der durchschnittlich 4,5 Meter hoch gelegene Inselstaat Tuvalu durch einen Anstieg des Meeresspiegels größtenteils überflutet. Die Regierung hat für die rund 11.000 Einwohner in Neuseeland und Australien prophylaktisch Asyl beantragt. Wer wird die Kosten für die Um- und Wiederansiedlung tragen? Welche Staatsbürgerschaft des dann versunkenen Königreichs werden die Bürger von Tuvalu einnehmen?

Schäden an touristisch genutzten Stränden, nicht mehr ganzjährig nutzbare Straßen, Schulen, Hospitäler, Flugplätze oder landwirtschaftliche Flächen (Weidegebiete, Kokospalmanbau) durch überflutete oder zerstörte Ufer sind inzwischen Alltag. Das küstennahe Grundwasser vermengt sich zusehends mit Salzwasser. Im Inneren größerer Inseln nehmen die Trockenzeiten zu, und es treten größere Dürren auf. Das sind nur einige der Konsequenzen von extremen, länger anhaltenden Wetterlagen. Der Zeitraum für Zyklone hat sich um mehr als einen Monat verlängert. Aufgrund der längeren Feuchtigkeit vermehren sich Krankheiten bei Tieren und Menschen. So nehmen Malariaerkrankungen zu. Die ersten Migranten mussten sich auf den Malediven, in Kiribati, Tuvalu und Vanuatu schon auf den Weg machen, um eine neue Existenz in sichereren Gefilden zu gründen.⁶⁶

Im Rahmen der periodischen Länderüberprüfung (UPR) des Menschenrechtsrates im Mai 2009 erläuterten Vertreter aus Vanuatu den veränderten Alltag. Im aus 83 Inseln bestehenden Inselstaat Vanuatu musste bereits eine Insel geräumt werden, zwei weitere Inseln sind akut vom Verschwinden bedroht. Für die Betroffenen war die Umsiedlung eine schwierige Entscheidung, obwohl sie «nur» auf eine Nachbarinsel umsiedeln mussten und dort willkommen waren. Sie fühlten sich gleichwohl als «Fremde». Erst als die Regierung freien Zugang zu Wasser und die Sicherheit der Ernährung garantierte, gaben die zu Evakuierenden ihr Einverständnis zur Umsiedlung. Umgekehrt sieht sich die Regierung in Vanuatu von der Notwendigkeit gefordert, die eigene Bevölkerung, die zum Teil für diesen Aspekt erst sensibilisiert werden muss, viel stärker zu informieren und in die Diskussion um Vermeidungsstrategien und Anpassungen einzubeziehen. Viele Einheimische beobachten zwar sehr genau die Veränderungen, erfassen sie aber nicht mit dem Begriff Klimawandel. Seminare sollen der Bevölkerung verdeutlichen, dass die klassischen Maßnahmen gegen die beobachteten «Wetterkapriolen» vermutlich nicht mehr ausreichen und anders gedacht werden muss.⁶⁷

⁶⁶ Holley Ralston et al. 2004; IPCC 2007a; FAO 2008.

⁶⁷ Persönliche Aufzeichnungen vom Mai 2009.

Es ist offensichtlich, dass die Regierung in Vanuatu nicht Verursacher der klimatischen Veränderungen und der daraus resultierenden Schäden ist. Gleichwohl werden seit zwei Jahren zusätzliche Mittel im nationalen Haushalt bereitgestellt, um Schäden zu beheben und Vorsorge zu betreiben. Die Regierung Vanuatus nutzt dazu u.a. das Programm Pacific Adaptation to Climate Change (PACC), um die Infrastruktur in gefährdeten Gebieten anzupassen. PACC wird von der Globalen Umweltfazilität (Global Environment Facility, GEF) finanziert und durch das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) bei der Ausführung unterstützt. Vanuatu ist auch Teil einer Allianz von Inselstaaten und Ländern mit gefährdeten Küstengebieten innerhalb der Vereinten Nationen (Alliance of Small Island States, AOSIS; z. Zt. 43 Staaten). In Gesprächen mit den Regierungsvertretern in Berlin und Genf wurde deutlich, dass menschenrechtliche Benchmarks bei der Kalkulation hilfreich wären, um zu ermitteln, welche Aufwendungen zur Rehabilitation Geschädigter und für Vorsorgemaßnahmen zu tätigen sind.

Indigene Völker

An mehreren Stellen war bereits von «besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen» die Rede. Es gibt dazu keine abschließende Definition, aber im Kontext Klimawandel zählen dazu u.a. Nomaden, familienwirtschaftende Fischer, Regen- und Wanderfeldbauern, Subsistenzbauern, Slumbewohner, marginalisierte Bewohner in Flussregionen und an Küsten, Angehörige indigener Völker und ethnischer Minderheiten, Menschen mit Behinderungen, Frauen, Kinder und Senioren, soweit sie unmittelbar dem Wetterisiko ausgesetzt sind und nur geringe eigene Mittel zu Verfügung haben, sich an das veränderte Klima anzupassen. Im Folgenden wird auf die Lage indigener Völker eingegangen, um die Folgen aus dieser Klassifizierung für einen angemessenen Politikansatz darzulegen.⁶⁸

Die große Mehrheit der weltweit rund 400 Millionen Angehörigen indigener Völker lebt in marginalisierten Regionen und fragilen Ökosystemen, die wiederum besonders sensibel auf Änderungen in der Umwelt reagieren. Dies konnte bereits bei Zerstörungen im Zuge des Ressourcenraubbaus zur Genüge nachvollzogen werden. Zum Thema Klimawandel entstanden im Kontext des UN-Menschenrechtssystems erste Arbeiten ab 2002. Den Anfang machte Françoise Hampson, unabhängige Expertin der ehemaligen UN-Unterkommission zum Schutz der Menschenrechte, mit ihren Berichten über vom Verschwinden bedrohte Länder, Notlagen durch Naturereignisse, Umsiedlungen infolge der Klimaerwärmung und die Verwüstung großer Landstriche durch häufigere, extreme Wetterlagen. Als besonders fragil erwiesen sich indigene Territorien in der Arktis, in borealen und tropischen Regenwäldern, in Gebirgslagen und auf Inseln im Pazifik, in der Karibik und im Indischen Ozean. Der UN-Sonderberichterstatter zu indigenen Völkern ging darauf in seinen Bestandsaufnahmen ab 2005 ein.⁶⁹

⁶⁸ Vgl. Global Humanitarian Forum 2009.

⁶⁹ Françoise Hampson 2004 und 2005; Rodolfo Stavenhagen 2005 und 2007; IWGLIA 2008.

Interessant sind Unterschiede etwa in der Bewertung von Fakten. Bei den Athabascan-Gemeinden in Alaska stellten Wissenschaftler fest, dass sich die Temperatur im Herbst um einige Zehntelgrad, im Winter um ganze fünf Grad über einen längeren Zeitraum verändert hatte. In der Diskussion konzentrierten sich die Wissenschaftler auf den 5-Grad-Unterschied, während für Athabascan-Vertreter die Zehntelgrade entscheidender waren. Im Winter sind die Temperaturen tief, und Arbeiten draußen werden auf das Notwendigste beschränkt. Fünf Grad Unterschied sind dabei eher zu vernachlässigen. Im Herbst dagegen ist Jagd- und Erntezeit, und die Athabascan gehen gerne auf Elchjagd. Elche verändern ihre Routen jedoch offensichtlich schon bei geringen Temperaturschwankungen wegen der veränderten Bodenbeschaffenheit.⁷⁰ Ohne die Diskussion zwischen Athabascan-Vertretern und Wissenschaftlern und den Rekurs auf lokale Bewertungssysteme wäre aus einer solchen Faktenlage vermutlich ein völlig irrtümlicher Projektansatz entwickelt worden.

Ähnliche Berichte kommen von den Samen aus Nordeuropa. Aufgrund der fragilen Ökosysteme machen sich bereits geringe Temperaturschwankungen beim Wuchs von Kräuterpflanzen oder Moosen bemerkbar, die die Samen in ihrem Alltag verwenden und entlang ihrer traditionellen Weiderouten pflanzen und sammeln. Die Inuit im Nordpolarbereich können mehrere traditionelle Jagdrouten auf dem Eis nicht mehr nutzen, da das Eis nicht mehr trägt. Außerdem verderben Vorräte, weil der Permafrostboden aufbricht. Es handelt sich dabei um derart gravierende Einbrüche in die Lebensgewohnheiten, dass Sheila Watt-Cloutier, die damalige Vorsitzende der Inuit Circumpolar Conference, im Dezember 2005 bei der Interamerikanischen Menschenrechtskommission Klage gegen die USA wegen Verletzung von Menschenrechten im Zuge von Treibhausgasemissionen einreichte. Sie kam in Begleitung von 62 Jägern und Ältesten der Inuit nach Washington. Per Urteil sollten die USA verpflichtet werden, Höchstgrenzen für Emissionen festzulegen, die internationale Zusammenarbeit wieder aufzunehmen sowie mit den Inuit einen Plan auszuarbeiten, wie die eingetretenen Folgen der Klimaveränderung ausgeglichen werden könnten. Die Interamerikanische Menschenrechtskommission nahm die Klage zwar nicht zur Verhandlung an, setzte aber im März 2007 eine Anhörung zum Thema Klimawandel und Menschenrechte an.⁷¹

Zum Verlust an Land, Ressourcen für die Generationenvorsorge, regionalem Charakter und religiösen Stätten droht der Verlust grundlegender Gewissheiten bis hin zur Frage, inwieweit Umgesiedelte oder Vertriebene den Status des Angehörigen eines indigenen Volkes verlieren, wenn die Gemeinschaft in nicht traditionell besiedeltem Gebiet oder gar in einem anderen Land Zuflucht suchen muss. Anthropologisch ist das kein Problem, aber politisch und rechtlich drohen deutlich geringere Rechtsansprüche etwa beim Zugang zu Land und Ressourcen.

70 Vgl. Mirjam Macchi et al. 2008.

71 Jan Salick / Anja Byg 2007; IPCC 2007a; Mirjam Macchi et al. 2008; Global Humanitarian Forum 2009.

Im Rahmen der Klimadebatte ist dies mit Blick auf die Mechanismen der Klimarahmenkonvention wie Clean Development Mechanism (CDM) oder REDD wichtig, die indigene Rechte an Land und Ressourcen sowie traditionelle, selbstbestimmte politische Steuerungskapazitäten der indigenen Gemeinschaften bislang nicht im Blick haben.⁷²

Schlussfolgerungen und Perspektiven

Der von Menschen induzierte Klimawandel beeinträchtigt und verletzt Menschenrechte. Hauptleidtragende sind Menschen in den Ländern des Südens. Gleichzeitig geben die Menschenrechte und das UN-Menschenrechtssystem diesen Menschen und mittelbar den Staaten Instrumente an die Hand, den Schutz ihrer Rechte einzufordern und im internationalen Kontext einen fairen Ausgleich zu verhandeln. Basierend auf Menschenrechten handelt es sich dabei nicht um eine milde Gabe reicher Länder, sondern eine Verpflichtung aus vertraglichen Abkommen mit gemeinsamer Sprachregelung. Der Menschenrechtsansatz unterfüttert die Bestrebungen nach einem gerechten Ausgleich mit konkreten Orientierungen. Die von allen Seiten zurecht beschworene Zusammenarbeit der Staaten mit unterschiedlichen Interessen findet in den Menschenrechtsstandards eine genuine Plattform. Menschenrechte als Referenzrahmen ermöglichen eine recht genaue Bewertung der Politikoptionen und ihrer Konsequenzen, insbesondere mit Blick auf die Schwächsten in der jeweiligen Gesellschaft.

Der menschenrechtlich basierte Politikansatz ist andererseits natürlich kein Allzweckinstrument, das per se alle wesentlichen Probleme der Klimaverhandlungen lösen könnte. Das Einklinken der Menschenrechtsnormen und Verfahren in die Verhandlungen über Anpassung, Vermeidung, Technologietransfers, Ausgestaltung und Ausstattung von Fonds, Fragen der zukünftigen Entwicklung u.a.m. ist m.E. vor allem ein Beitrag, die Verhandlungen und Perspektiven für die Vielfalt der lokalen Verhältnisse zu sensibilisieren, der Partizipation der bislang von den offiziellen Verhandlungsrunden ferngehaltenen, nichtstaatlichen Akteure einen Weg zu bahnen und das Druckpotenzial in Richtung eines Ergebnisses zu erhöhen, das der Dringlichkeit und Größe der Herausforderung gerecht wird. Mit dem *Greenhouse Development Rights*-Modell steht ein brauchbares gedankliches Konstrukt zur Einbettung der Menschenrechte in das Klimaverhandlungsprozedere zur Verfügung.⁷³

Der Vorbehalt gegen einen menschenrechtsbasierten Ansatz in der Klimadiskussion, Menschenrechte fielen in die Verantwortung des Nationalstaates, und damit werde ein Staat zur Verantwortung gezogen, der zur klimabedingten Verletzung von Menschenrechten in der Regel wenig bis nichts beigetragen hat, kann plausibel nicht aufrecht erhalten werden. Die Ausführungen vor allem zu

⁷² European Parliament 2009.

⁷³ Vgl. Tilman Santarius 2008.

den WSK-Rechten weisen darauf hin, dass ärmere Länder die Umsetzung der Rechte in den Verhandlungen um Anpassungsmaßnahmen, Geld- und Technologietransfers geltend machen können – mit Verweis auf ihre nationalen Verpflichtungen und der Aufgabe der anderen zur internationalen Kooperation. Der Rekurs auf Menschenrechte würde die Verhandlungsposition eher stärken und den Verhandlungsprozess zur Klimarahmenkonvention notwendig ergänzen.

Der Menschenrechtsansatz ist geeignet, die Problemwahrnehmung um den Blick der vom Klimawandel Betroffenen zu erweitern und weitere Handlungsoptionen zu eröffnen. Legitime Rechte geltend zu machen vergrößert die Chance, eigene Interessen zusammen mit anderen zu artikulieren. Wenngleich aus dem Menschenrechtskanon kein Recht auf eine direkte Beteiligung an den Verhandlungen der Vertragsstaatenkonferenzen abgeleitet werden kann, wäre ein vermehrter Selbstorganisationsprozess nichtstaatlicher Akteure eine große Hilfe, die eigenen Anliegen in die offiziellen Verhandlungen zu transportieren. Damit Institutionen und Strukturen einer gerechten Emissionsminderung mit hohen Finanztransfers und vitalem Emissionshandel geschaffen werden, bedarf es der aktiven Einforderung. Ein menschenrechtsorientierter Politikansatz im Kontext Klimawandel würde dies fördern.⁷⁴

Beschwerdemechanismen in Anspruch nehmen zu können eröffnet die Chance auf Identifizierung besonderer Gefährdungen und spezifischer Maßnahmen und Lösungen. Dies müsste auch vermehrt systematische Analysen über die Auswirkungen des Klimawandels auf besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen nach sich ziehen und damit über die bisher bevorzugt untersuchten Sektoren Transport und Gesundheit hinaus. Bei den Millennium Development Goals und den menschenrechtsorientierten Konzepten der Armutsreduzierung wurde dieses Vorgehen erfolgreich praktiziert. Auch tradierte Wissenssysteme der nachhaltigen Umweltnutzung hätten eine bessere Chance, sich zu Gehör zu bringen, da sie aufgrund der Verpflichtungen aus dem Menschenrechtsabkommen berücksichtigt werden müssten.

Zweifelsohne gibt es auch Schwierigkeiten bei einem menschenrechtsbasierten Politikansatz. So bleibt es schwierig, kausale Abläufe und Verantwortlichkeiten für ein lokales Schadensereignis festzulegen, das geographisch weit entfernt verursacht wurde. Unter Umständen kann eine kausale Beweisführung aufgrund der komplexen Zusammenhänge nicht geführt und damit im engen Sinn von einer Menschenrechtsverletzung nicht gesprochen werden. Der Behelf mit fondsgestützten Modellen weist die Richtung. Ein menschenrechtsbasierter Politikansatz vermag in solchen Fällen dann immerhin zu sagen, was Mindeststandards etwa für Wohnen, Einkommensgenerierung, soziale Existenzsicherung wären, und welche Verpflichtungen die jeweilige Regierung hat, die Opfer zu unterstützen, und was durch die internationale Kooperation geleistet werden muss.

Ungelöst ist die Einbeziehung privater Unternehmen in die Menschenrechtssystematik. Zwar entwickelte die UN-Unterkommission für Menschenrechte zu

74 Vgl. Philip Alston 2001; Achim Brunnengräber et al. 2007 und 2008.

Beginn des Jahrtausends die sogenannten Normen zur Verantwortung transnationaler Konzerne, die als Referenz nach wie vor sinnvoll sind. Sie verschwanden aber offiziell rasch wieder im Giftschränk. Der Nachfolgeprozess mit dem Sondergesandten des UN-Generalsekretärs John Ruggie hat bislang wenig einsetzbare Ergebnisse hervorgebracht, die für die Klimadebatte relevant wären.

Die konkrete Darstellung von Menschenrechtsverletzungen wird in der Öffentlichkeit eher wahrgenommen. Ein höherer Niederschlag in Medien und in der öffentlichen Aufmerksamkeit unter Gesichtspunkten von realen Leiden, Nöten und Ängsten vermag dazu beizutragen, das Problembewusstsein zu schärfen, um die Lebensführung und den hohen Energieverbrauch in den wohlhabenden Teilen der Welt zu hinterfragen. Allein mit einem besseren Management der Wirtschaft und der Katastrophenvorsorge sowie einer Versicherungslösung für eintretende Schäden wird der Klimawandel voraussichtlich nicht zu bewältigen sein. Wenn deutlich wird, dass in manchen Gegenden der Welt schon das Minimum an einem würdigen Leben verletzt wird und dass dies eher als krimineller Akt denn als Vergehen zu werten ist, dann wäre dies das Momentum für einen auf Wandel zielenden Verhandlungsansatz: die Menschenrechte als Instrument der politischen Beschleunigung.

Literatur

- Alston, Philip (Hg.) (2001): *Peoples' Rights*. Oxford
- Bals, Christoph (2009): *Klimazug im «Tal des Todes» zwischen Posen und Kopenhagen*. Ergebnisse des UN-Klimagipfels in Polen, 1.-12. Dezember 2008. Germanwatch Hintergrundpapier, Bonn
- Bals, Christoph / Neubauer, Larissa (2009): «Zeit der Entscheidungen: Klimazug nimmt Kurs auf Kopenhagen». In: Worldwatch Institute / Heinrich-Böll-Stiftung / Germanwatch (Hg.): *Zur Lage der Welt 2009. Ein Planet vor der Überhitzung*. Münster, S. 9-30
- Baer, Paul / Athanasiou, Tom / Kartha, Sivan (2007): *The Right to Development in a Climate Constrained World*. Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin
- Brunnengräber, Achim / Walk, Heike (Hg.) (2007): *Multi-Level-Governance. Klima-, Umwelt- und Sozialpolitik in einer interdependenten Welt*. Baden-Baden
- Brunnengräber, Achim / Burchardt, Hans-Jürgen / Görg, Christoph (Hg.) (2008): *Mit mehr Ebenen zu mehr Gestaltung? Multi-Level-Governance in der transnationalen Sozial- und Umweltpolitik*. Baden-Baden
- Centre for International Environmental Law (CIEL) / Friedrich-Ebert-Stiftung Genf (Hg.) (2009): *Human Rights and Climate Change. Practical Steps for Implementation*. Washington / Genf
- Deutsche Kommission Justitia et Pax / MISEREOR (2008): *Für eine entwicklungsgerechte Klimapolitik. Klimaschutz und Armutsbekämpfung dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden!* Erklärung vom 25. Oktober 2008, Berlin
- Diakonisches Werk der EKD / Brot für die Welt / Germanwatch (Hg.) (2008): *Climate Change, Food Security and the Right to Adequate Food*. Serie Analysis 02, Stuttgart
- European Parliament / Oviedo, Gonzalo / Fincke Annelie (2009): *Indigenous Peoples and Climate Change*. Study requested by the European Parliament's Subcommittee on Human Rights, Directorate-General for External Policies of the Union, Policy Department, Brussels

- Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) (Hg.) (1995): *Gefährdetes Klima*. Studie des Beirats des Beauftragten des Rates der EKD für Umweltfragen. EKD-Text 52, Hannover
- Flavin, Christopher / Engelmann, Robert (2009): *Eine Politik gegen den Klimawandel*. In: Worldwatch Institute / Heinrich-Böll-Stiftung / Germanwatch (Hg.): *Zur Lage der Welt 2009. Ein Planet vor der Überhitzung*. Münster, S. 38-49
- Food and Agriculture Organisation (FAO) (2008): *Climate Change and Food Security: A Framework Document*. Rom
- Dies. (2009): *FAO and Traditional Knowledge: the Linkages with Sustainability, Food Security and Climate Change Impacts*. Rom
- Germanwatch / Brot für die Welt (Hg.) (2008): *Making the Adaptation Fund Work for the Most Vulnerable People*. Serie Profile 02 / Discussion Paper, Stuttgart
- Global Humanitarian Forum Geneva (2009): *The Anatomy of a Silent Crisis*. Human Impact Report – Climate Change. Geneva
- Hampson, Françoise (2004): *The human rights situation of indigenous peoples in States and other territories threatened with extinction for environmental reasons*. Dokument Nr. E/CN.4/Sub.2/2004/CRP.1, Genf
- Dies. (2005): *The human rights situation of indigenous peoples in States and other territories threatened with extinction for environmental reasons*. Dokument Nr. E/CN.4/Sub.2/2005/28, Genf
- Huber, Wolfgang (2007): *Es ist nicht zu spät für eine Antwort auf den Klimawandel*. Ein Appell des Ratsvorsitzenden der Evangelischen Kirche in Deutschland. EKD-Texte 89, Hannover
- Hunt, Paul (2008): *Right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*. Report of the Special Rapporteur, Dokument A/62/214, New York
- Indigenous Peoples Caucus (2000): *Quito-Declaration regarding the process of the Framework Convention on Climate Change*. Quito, Mai 2000
- Indigenous Peoples Caucus (2002): *Indigenous Peoples Statement to the Eighth Session of the Conference of the Parties*. Klimagipfel New Delhi, Oktober / November 2002
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2007a): *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, UK
- Ders. (2007b): *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, New York
- Ders. (2007c): *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007*. Cambridge, New York
- Ders. (2008): *Climate Change 2007. Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. IPCC Genf
- International Council on Human Rights Policy (ICHRP) (Hg.) (2008): *Climate Change and Human Rights: A Rough Guide*. Versoix (Schweiz)
- International Organisation for Migration (IOM) (2008): *Migration and Climate Change*. IOM Migration Research Series No. 31, Genf
- International Rivers Network / Dharmadhikary, Shripad (2008): *Mountains of Concrete: Dam Building in the Himalayas*. Berkeley
- International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) (2008): *Climate Change and Indigenous Peoples*. Zeitschrift *Indigenous Affairs*, Ausgabe 1-2/2008, Kopenhagen
- Kerber, Guillermo (2009): *The World Council of Churches and Climate Change*. Statement to the UN Human Rights Council Side event. 16. Juni Genf
- Kothari, Miloon (2008): *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living*. Dokument Nr. A/HRC/7/16 und Add. 1-4, Genf

- Macchi, Mirjam et al. (2008): *Indigenous and Traditional Peoples and Climate Change*, Issues Paper IUCN, Gland
- Ole Simel, Joseph (2008): *The Threat Posed by Climate Change to Pastoralists in Africa*. In: IWGIA; Indigenous Affairs 1-2/08 – Climate Change and Indigenous Peoples. Kopenhagen
- Organization of American States (OAS) (2008): *Human Rights and Climate Change in the Americas*. Resolution Dokument Nr. AG/RES. 2429 (XXXVIII-O/08), Medellín/Washington
- Oxfam International (2007): *Adapting to Climate Change: What's Needed in Poor Countries and Who Should Pay*. Oxfam, Briefing Paper 104, Oxford
- Dies. (2009): *The Right to Survive. The humanitarian challenge for the twenty-first century*. Oxford
- Ralston, Holley / Horstmann, Britta / Holl, Carina (2004): *Climate Change Challenges Tuvalu*. Germanwatch, Bonn / Berlin
- Rathgeber, Theodor (2007): «Von der Menschenrechtskommission zum Menschenrechtsrat. Akzentverschiebungen im UN-Menschenrechtssystem». In: Sierck, Gabriela M. / Krennerich, Michael / Häußler, Peter / FES / Forum Menschenrechte (Hg.): *Handbuch der Menschenrechtsarbeit*. Edition 2006/2007, Bonn, S. 167-184
- Ders. (2009): «Beschwerdeverfahren im Bereich der Menschenrechte bei den Vereinten Nationen». In: Hinze, Daniela / FES / Forum Menschenrechte (Hg.): *Handbuch Menschenrechte*. Edition 2008/2009, Bonn-Berlin
- Ruggie, John (2009): *Report of the Special Representative of the Secretary-General on human rights and transnational corporations and other business enterprises. Business and human rights: Towards operationalizing the 'protect, respect and remedy' framework*. Dokument A/HRC/11/13 und Add.1, Genf
- Salick, Jan / Byg, Anja (Hg.) (2007): *Indigenous Peoples and Climate Change*. Tyndall Centre for Climate Change Research, Oxford
- Santarius, Tilman (2007): «Klimawandel und globale Gerechtigkeit». In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (ApuZ)* 24/2007, S. 18-24
- Ders. (2008): *Deutschlands Vorreiterrolle auf dem Prüfstand. Wie schützen wir die Menschenrechte im Treibhaus?* Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin
- Stavenhagen, Rodolfo (2005): *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people*. Dokument Nr. E/CN.4/2005/88, Genf
- Ders. (2007): *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people*. Dokument Nr. A/HRC/4/32, Genf
- Stern, Nicolas (2006): *Stern Review on the Economics of Climate Change*. Government of the United Kingdom / HM Treasury / Office of Climate Change, London
- UN Commission on Human Rights (2002): *Promotion and Protection of Human Rights, Science and Environment. Report of the joint OHCHR-UNEP seminar on human rights and the environment*. 16 January 2002. Dokument Nr. E/CN.4/2002/WP.7, Genf
- UN Commission on Human Rights / Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights (2003): *Economic, social and Cultural Rights: Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights*. Dokument Nr. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, Genf
- UN Development Programme (UNDP) (2007): *Human Development Report 2007/2008: Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*. New York
- UN General Assembly (2007): Resolution 61/295 vom 13. September 2007. New York
- UN Human Rights Council (2008): *Resolution on human rights and climate change*. Report of the Human Rights Council on its Seventh Session. Dokument Nr. A/HRC/7/78, Genf
- Ders. (2009): *Resolution on human rights and climate change*. Report of the Human Rights Council on its Tenth Session. Dokument Nr. A/HRC/10/29, Genf, April 2009
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2009): *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*. Dokument Nr. A/HRC/10/61, Genf

- UN Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII) (2008): *Report on the seventh session (21 April-2 May 2008)*. Economic and Social Council Official Records, Supplement No. 23, Dokument Nr. E/2008/43 und E/C.19/2008/13, New York
- UN Social Forum (2008): *Report of the 2008 Social Forum; Geneva, 1-3 September 2008*. Dokument Nr. A/HRC/10/65, Genf
- UN Special Procedures (2008): *The Universal Declaration on Human Rights – Sixty Years of Inspiration and Empowerment for Human Rights*. Presseerklärung am 9. Dezember 2008, Genf
- UN Children's Fund (UNICEF) Innocenti Research Centre (2008): *Climate Change and Children: A Human Security Challenge*, New York / Florenz
- Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) (2009): *Anforderungen an eine gerechte und nachhaltige Klimapolitik*. Positionspapier 5/2009 zu den Folgen des Klimawandels aus entwicklungspolitischer Sicht. Bonn
- Welzer, Harald (2008): *Klimakriege. Wofür im 21. Jahrhundert getötet wird*. Frankfurt/Main
- World Council of Churches (Hg.) (2006): *Climate justice for all*. A statement from the World Council of Churches (WCC) to the High-Level Ministerial Segment of the UN Climate Conference in Nairobi COP12/MOP2. 17. November 2006, Nairobi
- World Health Organisation (WHO) (2009): *Protecting health from climate change: Global research priorities*. Genf
- World Health Organisation / Health Care Without Harm (Hg.) (2009): *Healthy hospitals, healthy planet, healthy people: Addressing climate change in healthcare settings*. Genf
- Worldwatch Institute / Heinrich-Böll-Stiftung / Germanwatch (Hg.) (2009): *Zur Lage der Welt 2009. Ein Planet vor der Überhitzung*. Münster
- Ziegler, Jean (2008): *Report of the Special Rapporteur on the right to food*. Dokument Nr. A/HRC/7/5 und Add.1-3, Genf
- Zollitsch, Robert (2009): «Mehr Zeugnis wagen». In: *Aus Politik und Zeitgeschehen / ApuZ* 14/2009, S. 3-5

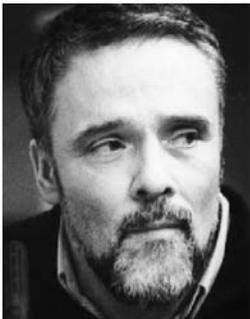
■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG FREUNDINNEN + FREUNDE

Die Freundinnen und Freunde der Heinrich-Böll-Stiftung unterstützen die Werte und Ziele der Stiftung. Sie fühlen sich der politischen und moralischen Haltung Heinrich Bölls verbunden. Menschenrechte, Kunst und Kultur liegen den Freundinnen und Freunden der Heinrich-Böll-Stiftung am Herzen. Mit ihren Mitgliedsbeiträgen fördern sie unbürokratisch und schnell Menschenrechtsaktivisten, Künstler und Kunstprojekte.

Angebote an die Freundinnen und Freunde:

- exklusive Informationen über die Stiftungsarbeit
- spezielles Veranstaltungsangebot
- politische Begegnungsreisen zu den Auslandsbüros
- Vernetzung im grünen Umfeld
- persönliche Einladungen zu besonderen Veranstaltungen wie der Petra-Kelly-Preisverleihung oder dem Sommerfest des Heinrich-Böll-Hauses in Langenbroich
- Verlinkung unserer Homepage mit ihrer Website

Wir laden Sie ein, Mitglied zu werden und damit Teil unserer grünen Ideenwerkstatt und unseres internationalen Netzwerkes – ob als Privatperson, als Institution oder als Unternehmen. Als Freund oder Freundin tragen Sie dazu bei, Qualität und Selbstständigkeit der Heinrich-Böll-Stiftung langfristig zu sichern.



«Die Heinrich-Böll-Stiftung ist ein Stück autonomer und engagierter politischer Kultur in Deutschland – sie verdient Ihre Unterstützung.»

György Dalos, ungarischer Autor in Berlin

Machen Sie mit!

Ansprechpartnerin:

Dr. Janina Bach

Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

T 030 28534-112 **F** -119 **E** bach@boell.de

Informieren Sie sich über unser Programm unter: www.boell.de/freundeskreis



Die Hauptleidtragenden des Klimawandels sind die Menschen in den Ländern des Südens. Ihre Lebensräume werden zerstört, ihre Menschenrechte verletzt. Die bestehenden Menschenrechtsstandards bieten gleichzeitig die Möglichkeit, bei den internationalen Klimaverhandlungen Orientierungspunkte zu setzen: Gleich ob es um Fragen der Anpassung an die Klimaveränderungen, um Vermeidung von Klimagasen, um Technologietransfers und Fragen der zukünftigen Entwicklung geht

– die Menschenrechte ermöglichen als Bezugsrahmen eine recht genaue Bewertung der Politik und ihrer Versäumnisse, insbesondere mit Blick auf die Schwächsten. Die vorliegende Publikation des Politikwissenschaftlers Theodor Rathgeber zeigt anhand von Beispielen die Gefährdungen, denen vor allem indigene Völker ausgesetzt sind, sowie die Instrumente, die das UN-Menschenrechtssystem auch ihnen an die Hand gibt, um ihren Kampf für eine gerechte Klimapolitik zu stärken.

Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Die grüne politische Stiftung

Tel. 030 285340 Fax 030 28534109 info@boell.de www.boell.de

ISBN 978-3-86928-011-0