

SCHRITTE DER STAATENGEMEINSCHAFT ZUM SCHUTZ KLIMABEDINGTER MIGRANTEN UND VERTRIEBENER

VERA KÜNZEL || Der Klimawandel bedroht die Existenzgrundlage vieler Menschen, gerade im globalen Süden. Klimafolgen können Lebensräume unbewohnbar machen und die betroffenen Menschen kurzfristig oder permanent zum Verlassen ihres Heimatlandes zwingen. Ihr Schutz ist in dieser Situation nicht gesichert. Diese Herausforderung ist u. a. mit dem Pariser Klimaabkommen auf der internationalen politischen Ebene erkannt worden, bestehende Lösungsansätze müssen aber dringend weiterentwickelt werden.

KLIMAFOLGEN BEEINTRÄCHTIGEN LEBENSBEDINGUNGEN

Die Auswirkungen des Klimawandels stellen die Menschen insbesondere in stark betroffenen Weltregionen wie Küstenregionen in Bangladesch, kleinen Inselstaaten im Pazifik oder von Dürren geplagte Gebiete in Subsahara-Afrika vor große Herausforderungen. Extremwetterereignisse wie Stürme, Überflutungen und Dürren sowie langsam fortschreitende Ereignisse wie der Anstieg des Meeresspiegels bedrohen die Existenzsicherung. Verwüstungen, aber auch andere sich schrittweise vollziehende Verschlechterungen wie die Versalzung von Böden und der Verlust von Frischwasser, können die Befriedigung der grundlegenden menschlichen Bedürfnisse unmöglich und ganze Lebensräume unbewohnbar machen. In der Folge ist die Sicherung ihrer grundlegenden Menschenrechte wie das Recht auf Nahrung, Wasser und Wohnen nicht mehr gewährleistet.

Für die betroffenen Menschen und Gemeinden bedeutet dies im schlimmsten Fall, dass sie ihre Lebensorte verlassen müssen. Jene, die ohnehin sehr verletzlich sind wie beispielsweise arme, sehr junge oder alte und kranke Menschen, sind überproportional von dieser Herausforderung betroffen. Gerade auf sie wirken

die Klimafolgen sehr direkt – sie leben bspw. von Subsistenzwirtschaft und können Ernteverluste nicht ausgleichen.

Natürlich sind die Gründe für Migration und Vertreibung nie nur auf eine einzelne Ursache zurückzuführen. Doch sind die (klimabedingten) Umweltveränderungen hier oft ein wichtiger Faktor im Geflecht von sozio-ökonomischen, zunehmend aber eben auch ökologischen Ursachen – immer häufiger sind sie der letzte Auslöser.

**EXTREMWETTEREREIGNISSE nehmen in
Wahrscheinlichkeit und Heftigkeit deutlich zu.**

Eine Vorhersage über das Ausmaß der betroffenen Menschen zu machen, ist schwierig. Als Orientierung können aber die Zahlen des Internal Displacement Monitoring Centres dienen. Ihren Untersuchungen zufolge wurden alleine im Jahr 2016 weltweit 24,2 Mio. Men-

schen durch Extremwetterereignisse vertrieben – dreimal so viele wie jene durch Konflikte.¹ Auch wenn ein einzelnes Ereignis nicht eindeutig dem Klimawandel zugeordnet werden kann, so nehmen diese aber durch einen fortschreitenden Klimawandel in ihrer Wahrscheinlichkeit und Heftigkeit deutlich zu, sodass zukünftig auch die Zahl der Menschen wächst, die von den Auswirkungen betroffen sein werden.

Auch der Weltklimarat „Intergovernmental Panel on Climate Change“ (IPCC), der als wissenschaftliches Gremium die internationalen Klimaverhandlungen begleitet, sieht Migrationsbewegungen als eine der gravierendsten Folgen des Klimawandels für den Menschen.

Einen Fall besonderer Härte in der Debatte um klimabedingte Migration und Vertreibung stellen sogenannte „trapped populations“ dar. Sie können sich aufgrund fehlender Kapazitäten oder körperlicher Verfassung nicht aus den unsicheren und teilweise lebensbedrohlichen Situationen befreien und ihre Wohnorte verlassen. Sie sind gezwungen zu bleiben, obwohl die Migration für sie die angemessenste Umgangsform mit Klimafolgen wäre.

Der Weltklimarat schätzt Migrationsbewegungen als eine der gravierendsten Folgen des KLIMAWANDELS für den Menschen ein.

VERSCHWINDENDE STAATEN?

Für kleine Inselstaaten, die bei der diesjährigen Klimakonferenz der Vereinten Nationen durch den Konferenzvorsitz² des Pazifik-Staates Fidschi im Fokus stehen, ergibt sich eine besondere Problemkonstellation durch die Bedrohungen des Klimawandels. Aufgrund ihrer Höhe von nur wenigen Metern über dem Meeresspiegel führt ein Anstieg dessen zu fundamentalen Herausforderungen. Eine vollständige und permanente Überflutung könnte zum „Verschwinden“ der Inseln und damit des Staatsterritoriums führen und die Bevölkerung ins Exil treiben. Eine mögliche Folge ist die Auflösung des

Staates und die Staatenlosigkeit seiner Bürger.³ Ein solcher Fall ist völkerrechtlich beispiellos. Doch lange bevor das Territorium versinkt, wird es unbewohnbar: Küstenerosion bedroht Häuser und Siedlungen, das Eindringen von Salzwasser minimiert die Verfügbarkeit von Frischwasser, Böden versalzen, Landwirtschaft wird zunehmend unmöglich und führt zu Importabhängigkeit für Trinkwasser und Nahrung. Die Versauerung der Meere (ebenfalls eine Folge des sich erwärmenden Meerwassers) zerstört marine Ressourcen und beeinträchtigt den Fischfang. Die Existenzsicherung wird unmöglich. Mit dem Untergang der Inseln entstünde auch ein enormer ökonomischer Schaden: das Küstenmeer als staatliches Hoheitsgebiet ginge verloren, Fischereirechte und andere Nutzungsansprüche würden erlöschen. Die Regierung von Kiribati hat bereits versucht, sich auf diese Gefahren einzustellen und Land auf Fidschi erworben. Zunächst zum Anbau von Agrarprodukten. Auch die Umsiedlung der Bevölkerung ist denkbar, aber mit fundamentalen Herausforderungen durch große Vorbehalte der ansässigen Bevölkerung verbunden.

Darüber hinaus führt die Vertreibung auch zu nicht zu unterschätzenden nicht-ökonomischen Verlusten: Sie gefährdet die Aufrechterhaltung der Kultur der Betroffenen. Gerade im Pazifik zeichnet sich diese durch eine enge Verbundenheit zum Land aus.

International wird bereits überlegt, wie mit drohender klimabedingter Staatenlosigkeit umzugehen ist. Skizzierte Lösungsoption in dieser Debatte ist einerseits, dass Menschen die Staatsangehörigkeit eines anderen als ihres Heimatlandes annehmen, andererseits, dass andere Staaten Teile ihres Territoriums abtreten und der betroffenen Bevölkerung zur Verfügung stellen – die so ihre Staatsangehörigkeit behalten würde.⁴

Kleine Inselstaaten könnten durch den Anstieg des Meeresspiegels ÜBERFLUTET werden und die Bevölkerung staatenlos machen.

DIE VÖLKERRECHTLICHE SCHUTZLÜCKE DER BETROFFENEN

Verlassen Menschen ihre Heimat, liegt ihr Ziel in den allermeisten Fällen in der unmittelbaren Nähe – in kulturell ähnlichen Regionen. Je nachdem, wo sich die Bedingungen als sicherer und weniger lebensbedrohlich herausstellen, verbleiben sie dabei in ihrem Heimatland oder überschreiten nationalstaatliche Grenzen.

Müssen sie ihr Heimatland verlassen, fallen die Betroffenen in eine Schutzlücke. Es fehlt ein rechtlicher Status, der ihren Schutz sichert. Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), die das Flüchtlingsrecht regelt, schützt Menschen, die aufgrund von Verfolgung (aufgrund ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder ihrer politischen Überzeugung) fliehen. (Klimabedingte) Umweltveränderungen sind kein anerkannter Fluchtgrund. Dieser Umstand erklärt auch, warum viele Experten davon absehen, den Begriff „Klimaflüchtling“ zu verwenden. Eine einheitliche Definition existiert bisher nicht.

Die Schutzlücke zu schließen, um die Menschenrechte der Betroffenen zu sichern, ihre menschliche Sicherheit zu gewährleisten und sie in die Entwicklung von Lösungen einzubinden, ist also eine dringende und nicht einfach zu lösende Aufgabe. Eine Öffnung der GFK zwecks ihrer Erweiterung ist hierbei keine wahrscheinliche Option und zusätzlich mit vielen Risiken für diejenigen behaftet, die bereits jetzt unter ihrem Schutz stehen. Andere Lösungsansätze sind daher nötig und werden bereits diskutiert.

DER KLIMAWANDEL ALS RISIKOMULTIPLIKATOR

Auch über die Belastungen für die grundlegende Existenzsicherung hinaus verstärkt der Klimawandel bereits jetzt bestehende Risiken und kann Konflikte verschärfen. Eine der methodisch belastbarsten Studien zu diesem Zusammenhang unter Leitung des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung (PIK), unterstreicht diese Wirkung. Ihr zentrales Ergebnis: Klimabedingte Naturkatastrophen erhöhen das Risiko für bewaffnete Konflikte in Ländern mit vielen verschiedenen ethnischen oder sozialen Gruppen. Knapp ein Viertel (23 %) aller Ausbrüche bewaffneter Konflikte in dieser Art von Ländern

fielen zwischen 1980 und 2010 mit dem Auftreten von klimabedingten Naturkatastrophen zusammen. Diese Ergebnisse gelten insbesondere für Länder in Zentralasien sowie Nord- und Zentralafrika, die einerseits unter ethnischen Spannungen und andererseits unter ihrer Verletzlichkeit gegenüber den Folgen des Klimawandels leiden.⁵

Klimabedingte Umweltveränderungen sind laut Genfer Flüchtlingskonvention KEIN anerkannter Fluchtgrund.

Auch im konkreten Beispiel des syrischen Konfliktausbruchs 2011 trugen Klimafolgen im Vorfeld zu einer Verschärfung des Risikos bei. In der Region herrschte laut Daten der National Aeronautics and Space Administration (NASA) in den Jahren 2006 bis 2011 die längste und eine der schwersten Dürren seit 900 Jahren.⁶ Ein Bericht des damaligen UN-Sonderberichterstatters für das Recht auf Nahrung zeigt die fatalen Folgen dieser Dürre für viele der hier lebenden Bauern auf: Ihre Viehherden verendeten, ihrer Existenzsicherung wurde der Boden entzogen. Versäumnisse in den ländlichen Regionen wie die Verschleppung dringend nötiger Landreformen, einer nicht nachhaltigen Landwirtschafts- und Umweltpolitik, die z. B. zu einer Absenkung des Grundwasserspiegels führte, kamen erschwerend hinzu, wie eine Studie zeigt, die im Fachmagazin „Proceedings of the National Academy of Sciences“ (PNAS) erschienen ist.⁷ In der Folge wanderten viele Menschen vom Land in die Städte, wo die Kapazitäten zur ausreichenden und fairen Versorgung der Bevölkerung ohnehin schon mehr als ausgeschöpft waren und sich die Situation weiter zuspitzte. Auslöser für die Flucht in andere Staaten war letztendlich der gewaltsame Konflikt. Die Folgen des Klimawandels hatten den Studien zufolge die bestehenden Konfliktkonstellationen allerdings weiter verschärft.

Es wird deutlich, dass derartige Risikokontstellationen von einem fortschreitenden Klimawandel zukünftig häufiger verstärkt werden.

POLITISCHE LÖSUNGSANSÄTZE

Um Regelungen zu finden, die den Schutz der betroffenen Menschen stetig erhöhen und schließlich gewähren, steht an erster Stelle, das Phänomen zu verstehen. Menschen verlassen in der Folge von plötzlichen Naturkatastrophen fluchtartig, vorübergehend oder langfristig ihren Wohnort; in der Folge schleichender Umweltveränderungen meist permanent. Die zweite Kategorie ist noch deutlich weniger untersucht, die Bestimmung des Zeitpunktes, ab dem eine Abwanderung unausweichlich ist, ist schwieriger.

In den vergangenen Jahren hat die Problematik zunehmend Beachtung und Erwähnung auf verschiedenen UN-Konferenzen (z. B. zur Reduzierung von Katastrophenrisiken,⁸ zur humanitären Hilfe⁹ und im Rahmen der Klimaverhandlungen¹⁰) gefunden.

Bereits 2010 hat das Thema „klimabedingte Migration und Vertreibung“ Eingang in die internationalen UN-Klimaverhandlungen erhalten. Erste Zielformulierung war hier, das Verständnis, die Koordination und Kooperation in Bezug auf klimabedingte Vertreibung, Migration und geplante Umsiedlung zu erweitern.¹¹ Mit der Einrichtung des Warschau Mechanismus (WIM) im Rahmen der Klimaverhandlungen im Jahr 2013, der sich als zentrales Gremium mit Schäden und Verlusten¹² durch den Klimawandel beschäftigt, fand das Thema einen festen Platz als Handlungsfeld im Arbeitsplan des WIM. Aus dem Pariser Klimagipfel ist 2015 die Aufforderung zur Einrichtung einer neuen Arbeitsgruppe zu Vertreibung (Task Force on Displacement) hervorgegangen. Im Mai 2017 hat sie ihre Arbeit aufgenommen und das Thema so noch stärker in der internationalen Klimaarchitektur verankert. Die internationalen Experten sollen bis Ende 2018 konkrete Empfehlungen erarbeiten, wie klimabedingter Vertreibung vorgebeugt werden kann und wie mit ihr umzugehen ist.

Als Pionier gilt die 2012 von Norwegen und der Schweiz gegründete „Nansen Initiative“.¹³ Als erster zwischenstaatlicher – wenn auch

freiwilliger – Prozess hat sie sich konkret mit Schutzmöglichkeiten für Menschen auseinandergesetzt, die aufgrund von Naturkatastrophen im Kontext des Klimawandels vertrieben werden und dabei nationalstaatliche Grenzen überschreiten.

Konsultationen in verschiedenen Weltregionen bildeten im Rahmen der Nansen Initiative die Grundlage, um die unterschiedlichen Herausforderungen des Problems zu verdeutlichen und so mögliche Ansätze zur Lösung identifizierbar zu machen. Zentrales Ergebnis der Initiative ist die 2015 veröffentlichte „Schutzagenda“,¹⁴ die von über 100 Staaten unterstützt wurde. Damit ist eine wichtige Grundlage zum Schließen der Schutzlücke gelegt worden. Sie beinhaltet sowohl Vorschläge, wie Staaten Vertreibungen durch Naturkatastrophen besser vorbeugen können, als auch zum Umgang mit Menschen, die Zuflucht suchen. Zum Beispiel durch bilaterale Lösungen, wie die zumindest zeitweise Aufnahme von Menschen aus anderen Ländern nach Naturkatastrophen. Die Arbeit an Ansätzen dieser Art wird nun im Rahmen der Platform on Disaster Displacement (PDD)¹⁵ weitergeführt. 2016 aus der Nansen Initiative hervorgegangen, hat sie sich der Umsetzung der Schutzagenda verschrieben.

Die SCHUTZAGENDA enthält Empfehlungen zur Vorbeugung von Vertreibung durch Klimakatastrophen.

Auch im Bereich der internationalen Migrationspolitik wächst die Bedeutung des Klimawandels als bestimmender Faktor für Wanderungsbewegungen. Sie fließen bspw. in die aktuell stattfindenden Diskussionen um einen „Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration“ der Vereinten Nationen ein, der noch 2018 verabschiedet werden soll. Die Entscheidung, einen entsprechenden Pakt abzuschließen, geht auf eine Einigung der 193 Staaten der

Vereinten Nationen bei der Generalversammlung 2016 zurück.¹⁶ Zum ersten Mal wird ein gemeinsamer Rahmen für die internationale Kooperation im Bereich von Migration und menschlicher Mobilität auf globaler Ebene vereinbart. Ein gemeinsames Verständnis, Prinzipien und Vereinbarungen sollen die Koordination internationaler Migration verbessern. Der Klimawandel als Treiber von Migration und Vertreibung war hier bereits Thema vorbereitender Konsultationen. Nun ist zu hoffen, dass konkrete Vorschläge in den Pakt aufgenommen werden, wie mit den Herausforderungen umgegangen werden sollte, die mit fortschreitendem Klimawandel weiter zunehmen.

NÄCHSTE SCHRITTE ZUM SCHLIEßEN DER SCHUTZLÜCKE

Um die Schutzlücke für klimabedingte (Umwelt-)Migranten zu schließen, sind mit der Nansen Schutzagenda und der Arbeitsgruppe zu Vertreibung wichtige Grundsteine gelegt. Entscheidend ist nun vor allem, wie Empfehlungen in konkrete Regelungen übergehen und wie diese international verbindlich gemacht werden können. Auch muss der Weg von Empfehlungen zur Implementierung genauer definiert werden. Um die Betroffenen besser zu schützen, müssen alle Staaten ihren bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen (z. B. durch die von vielen Staaten unterzeichneten UN-Menschenrechtspakte) nachkommen. Vorsorglich sind sowohl eine stärkere (finanzielle) Unterstützung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zentral, als auch für ein besseres Klimarisiko-Management, um die Ursachen erzwungener Migration zu verringern. Wenn das Verlassen der Heimat unabwendbar ist, müssen die Betroffenen eingebunden werden, um Lösungsoptionen zu entwickeln. Wichtig ist außerdem weiterhin, dass eine gute Abstimmung zwischen den verschiedenen Prozessen stattfindet und das Thema sowohl in der Klima- als auch in der Migrationspolitik kohärent verankert ist.

Die Grundlage für die Eindämmung des Klimawandels und somit zur Vermeidung klimabedingter Migration und Vertreibung liegt im ambitionierten Klimaschutz. Die Beschränkung des globalen Temperaturanstiegs auf deutlich

unter 2 °C oder sogar 1,5 °C – wie im Pariser Klimaabkommen beschlossen – ist fundamental, um das Ausmaß der Klimafolgen auf ein bewältigbares Maß zu begrenzen. Hier klafft allerdings noch eine große Lücke zwischen dem gegenwärtigen Emissionsniveau und den notwendigen Reduktionen.

|| VERA KÜNZEL

Referentin für Anpassung an den Klimawandel und Menschenrechte, Germanwatch e.V., Bonn

ANMERKUNGEN

- ¹ International Displacement Monitoring Centre: Global report on internal displacement 2017, Genf 2017, S. 31, <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2017/20170522-GRID.pdf>
- ² Der Vorsitz der Verhandlungen wechselt jährlich, die jeweilige Präsidentschaft der Konferenz steht im Fokus und leitet die Verhandlungen und prägt so ihren Fortgang. In diesem Jahr besteht die Besonderheit darin, dass die Konferenz aufgrund von Kapazitätsengpässen nicht im Land der Präsidentschaft Fidschi stattfindet, sondern in Bonn, dem Sitz des Klimasekretariats.
- ³ McAdam, Jane: „Disappearing States“, *Statelessness and the Boundaries of International Law*, in: *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, hrsg. von Jane McAdam, Oxford 2010.
- ⁴ UNHCR: Submission: Climate Change and Statelessness: An Overview. FCCC/AWGLCA/2009/MIS C.5, <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/eng/misc05.pdf>, Stand: 5.10.2017.
- ⁵ Schleussner, C.-F. / Donges, J. F. / Donner, R. V. (u. a.): Armed-conflict risks enhanced by climate-related disasters in ethnically fractionalized countries, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences (Early Edition, EE)* 113/2016.
- ⁶ Cook, B. I. / Anchukaitis, K. J. / Touchan, R. (u. a.): Spatiotemporal drought variability in the Mediterranean over the last 900 years, in: *J. Geophys. Res. Atmos.* 121/2016, S. 2060–2074.
- ⁷ Kelley, C. P. (u. a.): Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)* 11/2015, S. 3241–3246.
- ⁸ UNISDR – United Nations International Strategy for Disaster Reduction.
- ⁹ World Humanitarian Summit.

- ¹⁰ UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change.
- ¹¹ Cancun Adaptation Framework: www.unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf, Stand: 5.10.2017.
- ¹² Jene Klimafolgen, die auch mit Hilfe von Anpassungsmaßnahmen nicht mehr bewältigt werden können – bspw. die Überflutung ganzer Landstriche.
- ¹³ <https://www.nanseninitiative.org/>, Stand: 5.10.2017.
- ¹⁴ <http://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>, Stand: 5.10.2017.
- ¹⁵ <http://disasterdisplacement.org/>, Stand: 5.10.2017.
- ¹⁶ https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration.pdf, Stand: 5.10.2017.