

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Neue Schutzinitiative für „Umweltflüchtlinge“: Gut, aber noch nicht ausreichend

Von Benjamin Schraven und
Steffen Bauer,
*Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)*

Die aktuelle Kolumne

vom 02.04.2013

Neue Schutzinitiative für „Umweltflüchtlinge“: Gut, aber noch nicht ausreichend

Bonn, 02.04.2013. Während die weltweite Christenheit dieser Tage hochfeierlich das Osterfest beging, bleibt religiöse Verfolgung auch *Anno Domini* 2013 in vielen Ländern Ursache von Flucht und Vertreibung. Wie politisch Verfolgte und Kriegsflüchtlinge stehen auch diese Menschen seit 1951 – zumindest theoretisch – unter dem besonderen Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention, die u. a. den Schutz vor Ausweisung garantiert. Dies gilt nicht für „Klimaflüchtlinge“ die in der öffentlichen Diskussion um Migration und Flüchtlingschutz mehr und mehr Aufmerksamkeit erfahren. Je nach Lesart werden sie dabei als unsere Sicherheit und unseren Wohlstand bedrohende Konsequenz der globalen Erwärmung oder ihr Schicksal als zwangsläufige humanitäre Katastrophe skizziert. Beide Sichtweisen verkennen häufig die Komplexität von Migrationsprozessen und die völkerrechtlichen Besonderheiten des internationalen Flüchtlingschutzes.

Richtig ist, dass schleichende Umweltveränderungen und Naturkatastrophen in Folge des globalen Klimawandels weiter zunehmen werden und dass dies auch das Migrationsverhalten der betroffenen Menschen, speziell unter Armutsbedingungen, beeinflussen kann. Richtig ist auch, dass es der internationalen Politik an geeigneten Instrumenten und Regelwerken fehlt, um umweltbedingter Migration sinnvoll zu begegnen, zumal im Falle grenzüberschreitender Migration: Menschen, die aufgrund einer Überschwemmung oder anderer Naturkatastrophen ihr Herkunftsland verlassen, drohen bislang durch das Raster internationaler Schutzrechte und Migrationsregeln zu fallen. Die mediale Aufregung um Millionen von „Klimaflüchtlingen“ geht dennoch in wesentlichen Punkten am Problem vorbei. Die von Norwegen und der Schweiz aus der Taufe gehobene „Nansen-Initiative“ – benannt nach dem ersten Hochkommissar für Flüchtlingsfragen des Völkerbundes Fridtjof Nansen – schickt sich nun an, sachgerechte Lösungen zu entwickeln, um die offenkundige Schutzlücke zu schließen. Sie hat es sich explizit zum Ziel gesetzt, den rechtlichen Schutz von Menschen zu verbessern, die von Naturkatastrophen zur Flucht ins Ausland gezwungen werden und zu diesem Zweck einen breit angelegten internationalen Konsultationsprozess angestoßen, der

gleich Anfang März 2013 auch eine Expertenrunde am Bonner Standort der *United Nations University* einschloss.

Die Initiative ist schon deshalb begrüßenswert, weil sie den Zusammenhang von Migration und Umweltkatastrophen allgemein in den Blick nimmt und sich nicht auf Folgen des Klimawandels beschränkt. Zwar erregt gerade die Frage nach den Auswirkungen des Klimawandels auf Migrationsverhalten besondere Aufmerksamkeit. Die oftmals gestellte Frage, ob diese Flutkatastrophe oder jener Wirbelsturm schon eine direkte Folge der globalen Erwärmung ist oder nicht lässt sich jedoch absehbar nicht seriös beantworten. Zudem würde eine Beschränkung auf „Klimaflüchtlinge“ die Migration in Folge anderer, eindeutig nicht klimatisch bedingter Naturereignisse wie z. B. Erdbeben oder Vulkanausbrüche folgerichtig außer Acht lassen. Wie aber will man politisch rechtfertigen, die Schutzrechte des Opfers einer Überschwemmung zu verbessern, nicht jedoch die eines Erdbebenopfers?

Nichtsdestotrotz ist die Nansen-Initiative inhaltlich zunächst recht eng gefasst und lässt einige Fragen unbeantwortet. So ist die genaue Definition derjenigen, deren Schutzrechte verbessert werden sollen, weitaus schwieriger als es auf den ersten Blick scheint. Denn Migration ist selten einzig und allein auf Umweltgründe zurückzuführen. Soziale, wirtschaftliche oder politische Faktoren spielen bei Migrationsentscheidungen fast immer eine wichtige Rolle. Ist ein afrikanischer Kleinbauer, der wegen seines erodierten Bodens und daraus folgenden Ernterückgängen migriert, automatisch ein Umweltmigrant? Oder ist er wegen fehlender alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten ein Wirtschaftsmigrant? Es ist kaum möglich, solche Fragen eindeutig zu beantworten.

Ebenso wenig kann man eine klare Trennlinie zwischen freiwilliger Migration auf der einen Seite und erzwungener Migration auf der anderen Seite ziehen. Klar ist allenfalls, dass Migration als Reaktion auf Umweltwandel in den wenigsten Fällen als Flucht im Sinne einer Rettung von Leib und Leben oder Hab und Gut beschrieben werden kann. Nach jetzigem Kenntnisstand handelt es sich vielmehr um die freiwillige Migration einzel-

ner Mitglieder vorwiegend kleinbäuerlicher Haushalte, die – meist zeitlich begrenzt – an einen anderen Ort gehen, um dort zu leben und zu arbeiten. Wenn sie es trotz widriger Umstände schaffen, Geld zu verdienen, unterstützen sie in der Regel ihre zurückgebliebenen Familien bei der Bewältigung der negativen Folgen von Umweltveränderungen; zum Beispiel wenn Dürren zu Ernteausfällen und somit zu Lebensmittelknappheit führen. Es geht also im Zusammenhang mit Umweltereignissen nicht zwangsläufig um dauerhafte Vertreibung oder gar um Flucht: Migration kann auch eine wichtige Anpassungsstrategie sein.

Auch die Fokussierung der Nansen-Initiative auf grenzüberschreitende Migration ist kritisch zu hinterfragen. Denn umweltbedingte Migration findet zum allergrößten Teil als sogenannte Binnenmigration innerhalb der Grenzen eines Landes statt. Internationale Migration, etwa zwischen Sub-Sahara Afrika und Europa, hat bislang sehr wenig mit Umweltereignissen zu tun. Aber auch im Fall von landesinterner Vertreibung gibt es noch erheblichen Bedarf die Schutzrechte der Betroffenen zu verbessern und zwar unabhängig davon, ob Umweltereignisse ausschlaggebend sind oder nicht. Denn die hierfür maßgeblichen „Leitlinien des UN-Sonderbeauftragten zum Schutz der Menschenrechte intern Vertriebener“ sind, wie es der Name schon sagt, Leitlinien, aber keine international verbindlichen Rechtsstandards.

Völlig offen ist auch noch wie die Nansen-Initiative in das UN-System oder andere völkerrechtlich bindende Rahmenwerke eingebunden werden könnte. Die rühmliche Initiative Norwegens und der Schweiz ist nicht zuletzt der Einsicht geschuldet, dass es im Rahmen der einschlägigen UN-Institutionen gegenwärtig am politischen Willen mangelt, sich der Problematik umweltbedingter Migration ernsthaft anzunehmen. Auch bleibt die Frage ungeklärt, ob und wie bestehende, aber für sich genommen unzureichende Rechtsin-

strumente aus dem Bereich der Menschenrechte oder des Umweltvölkerrechts in die Nansen-Initiative integriert werden könnten.

Trotz alledem bleibt festzuhalten, dass die Nansen-Initiative ein ebenso zeitgemäßer wie sinnvoller Versuch ist, einen verbesserten Rechtsschutz für Migranten zu erarbeiten, die aufgrund von Umweltereignissen ihr Heimatland verlassen müssen. Besonders erfreulich ist, dass die Nansen-Initiative dem Themenbereich Migration im Kontext von Umwelt- und Klimawandel nicht nur größere internationale Aufmerksamkeit verschafft sondern zugleich einen pragmatischen Beitrag zur Versachlichung der wenig zielführenden Aufregung um "Klimaflüchtlinge" leistet. Um aber das komplexe Problemgeflecht zu bearbeiten, das sich aus den Wechselwirkungen zwischen Umweltwandel und Migration ergibt, bedarf es weiterer reichender Maßnahmen. Wenn etwa das entwicklungspolitische Potential von Migration genutzt werden soll, um Menschen in vom Umweltwandel betroffenen Gebieten im Sinne erfolgreicher Anpassung zu unterstützen, sind politische Entscheidungsträger auf allen Handlungsebenen - von lokal bis international - gefordert, migrationsfreundlicher zu regieren. Das würde unter anderem bedeuten, Migranten aktiv bei der Suche nach Unterkünften oder Beschäftigungsmöglichkeiten zu unterstützen und derart ihre Lebens- und Arbeitsverhältnisse zu verbessern. Das vorherrschende nationalstaatliche Paradigma, wonach Migration vor allem zu begrenzen und einzudämmen ist, scheint angesichts der realen Herausforderungen nicht mehr zeitgemäß. Auch wenn ein direkter kausaler Zusammenhang zwischen globalem Klimawandel und individueller Migrationsentscheidung nicht eindeutig nachzuweisen ist, bleibt doch Migration eine legitime Anpassungsstrategie, deren Bedeutung in den nächsten Jahren und Jahrzehnten kaum abnehmen wird. Das Gegenteil ist viel wahrscheinlicher.