



„Klimaflüchtlinge“ nach Kopenhagen

Rechtliches Konzept, politische Folgen, normative Überlegungen

Impressum

Herausgeber:

Diakonisches Werk der EKD e.V.
für die Aktion „Brot für die Welt“
Stafflenbergstraße 76
70184 Stuttgart
Telefon: 0711/2159-568
E-Mail: kontakt@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de

Autor: Steffen Bauer (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)

Redaktion: Thorsten Göbel, Jörg Jenrich, Lydia Kissel, Sophia Wirsching

Layout: Jörg Jenrich

V.i.S.d.P.: Thomas Sandner

Übersetzung aus dem Englischen: Irene Idarous

Titelfoto: Helge Bendl

Art. Nr.: 129 600 360

Spenden:

Konto 500 500 500
Bank für Kirche und Diakonie, BLZ: 1006 1006
IBAN: DE10100610060500500500, BIC: GENODED1KDB

Stuttgart, November 2010

„Klimaflüchtlinge“ nach Kopenhagen

Rechtliches Konzept, politische Folgen, normative Überlegungen

Steffen Bauer

(Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)

Inhalt

Vorwort	5
1 Einleitung	6
2 Auswirkungen des Klimawandels und Migration	8
2.1 Ursachen	8
2.2 Folgen	11
2.3 Herausforderungen	12
3 Internationaler Rechtsstatus	14
3.1 Definitionen	14
3.2 Anknüpfungspunkte	16
3.3 Internationales Recht und die Vereinten Nationen	16
3.4 Nationale und regionale Präzedenzfälle	18
4 Politische Implikationen	20
4.1 Sicherheitsfragen	20
4.2 Finanzielle Auswirkungen	21
4.3 Internationale Kohärenz	22
4.4 Innenpolitik	23
5 Global Governance in Bezug auf „Klimaflüchtlinge“: Politikerfordernisse, Grundsätze und Optionen nach Kopenhagen	25
6 Fazit	28
Literaturverzeichnis	30

Vorwort

Viele Partnerorganisationen von „Brot für die Welt“ in Afrika, Asien und Lateinamerika sowie deren Zielgruppen sind unmittelbar von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen. Die Lebensgrundlage von immer mehr Menschen wird durch die Folgen des Klimawandels bedroht. Viele sehen sich gezwungen, umzusiedeln und ihre Heimat dauerhaft zu verlassen. Vor allem Kleinbauernfamilien und Subsistenzbetriebe sowie Menschen, die in ländlichen Gegenden ansässig sind, arme und an den Rand gedrängte Menschen, können sich nicht mehr aus eigener Kraft versorgen und haben keine andere Wahl, als ihr Land zu verlassen. Diverse wissenschaftliche Studien kommen zu der Einschätzung, dass bis zum Jahr 2050 bis zu 500 Millionen Menschen ihre Heimat wegen Klimawandel und Umweltdegradation verlassen müssen.

Bei den Vorbereitungen auf die und in der Durchführung der 15. Konferenz der Vertragsstaaten der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) in Kopenhagen im Dezember 2009 wurde der klimabedingten Migration und den sogenannten „Klimaflüchtlingen“ noch keine große Beachtung zuteil. Während die Medien die Problematik zunehmend aufgreifen, hat sich die internationale Politik dieses Problems nicht mit der gebührenden Dringlichkeit angenommen.

So oder so, die ersten Klimaflüchtlinge sind Präzedenzfälle: Sind der Staat und die internationale Gemeinschaft für die Menschen verantwortlich, die wegen von Menschen verursachtem Klimawandel und Katastrophen alles verloren haben? Wenn ja, auf welcher rechtlichen Grundlage können diese Menschen ihre Rechte einfordern? Für „Brot für die Welt“ und seine Partnerorganisationen sind eine solide, rechtebasierte Analyse und internationales Recht unentbehrlich. Noch steht nicht fest, welche Lösungen entwickelt werden können und welcher Rechtsstatus Personen zugebilligt werden wird, die aufgrund des Klimawandels ihrer Existenzgrundlage beraubt wurden. Wer begleicht den Schaden? Wie können die Verursacher der Umweltzerstörung zur Verantwortung gezogen werden? Diese Fragen sind äußerst

relevant. Deshalb müssen dringend Grundsätze und Leitlinien entwickelt werden, die auf die weltweite Herausforderung durch klimabedingte Migration Antworten geben können.

Die zum jetzigen Zeitpunkt vorliegenden Reaktionen auf „Klimigration“ reichen nicht aus. Diese Analyse empfiehlt deshalb, dass Politikgestaltung hinsichtlich des Klimawandels mit Menschenrechtsprinzipien verknüpft wird. Damit können sowohl unvermeidliche, vorhersehbare Auswirkungen des Klimawandels angegangen als auch künftige Treibhausgasemissionen reduziert werden (Hirsch/Lottje 2009).

Die vorliegende Analyse ist ein Versuch, die internationale Debatte anzuregen. Sie bezieht sich nicht direkt auf die große Zahl der vom Klimawandel betroffenen Menschen, die Migration noch nicht einmal in Erwägung ziehen können. Migration als Anpassungsstrategie beinhaltet, dass die Möglichkeit gegeben ist wegzuziehen. Für marginalisierte und verwundbare Gruppen, die aus physischen oder materiellen Gründen nicht weggehen können und die deshalb gezwungenermaßen ausharren müssen, wie dies z.B. für alte oder kranken Menschen oder Kinder zutrifft, gibt es oft keine tragfähige Anpassungsstrategie.

Der erste Entwurf dieser Studie wurde vor dem Gipfel in Kopenhagen vorgestellt, um die politischen Akteure für dieses an den Rand gedrängte Thema zu sensibilisieren. Das Scheitern von Kopenhagen lässt uns skeptisch in die Zukunft blicken. Es muss dringend ein neuer Versuch unternommen werden, um dem Klimawandel auf die einzig mögliche Art zu begegnen, nämlich durch ein ehrgeiziges, faires und innerhalb des Systems der Vereinten Nationen entstandenes internationales Abkommen. Ein solches internationales Klimaabkommen muss rechtsverbindliche, gemeinsame aber unterschiedliche Verantwortlichkeiten aller Länder umfassen und dabei die schwächsten Bevölkerungsgruppen, klimabedingte Migranten eingeschlossen, im Blick haben.

Dr. Klaus Seitz
Leiter der Abteilung Politik und Kampagnen
Brot für die Welt

1 Einleitung

Vom 7. bis 18. Dezember 2009 versammelten sich Delegierte aus 192 Mitgliedsstaaten auf der 15. Konferenz der UN Klimarahmenkonvention (UNFCCC) – kurz auch „Kopenhagen“ genannt, in Anspielung auf die Stadt, die Gastgeberin für die mit größter Spannung erwartete internationale Konferenz in der jüngeren Geschichte war. Regierungen und zahlreiche Nichtregierungsorganisationen aus der ganzen Welt hatten sich für diese wahrhaft globale Zusammenkunft gewappnet. Sowohl durch die Zusammensetzung der Beteiligten als auch durch die Problematik, die in den Blick genommen wurde, waren große Erwartungen geweckt worden.

Doch die Akteure konnten sich nicht auf ein ehrgeiziges, faires und rechtsverbindliches Abkommen einigen. Das Ziel, die notwendigen kurz- und mittelfristigen Maßnahmen zur Abmilderung des gefährlichen Klimawandels einzuleiten (z.B. den Temperaturanstieg deutlich unter 2 Grad Celsius zu halten) und sich an unvermeidliche nachteilige Auswirkung des Klimawandels anzupassen, konnte nicht erreicht werden. Statt dessen wurde keine Entscheidung getroffen. Es konnte lediglich ein schwaches politisches Statement „zur Kenntnis genommen“ werden.

Der erste Entwurf dieser Analyse wurde vor dem Gipfel in Kopenhagen vorgestellt mit dem Ziel, die Akteure für eines der mit den Klimaverhandlungen verknüpften Themen zu sensibilisieren: Migration und Flucht in Folge lokaler Auswirkungen der Erderwärmung und das Schicksal der „Klimaflüchtlinge“. Die Aussicht, dass immer mehr Menschen gezwungen sein werden, ihren Wohnort aufzugeben, weil globale Umweltveränderungen ihre Existenzgrundlage zunichte macht, wurde bislang in internationalen Klimaverhandlungen noch nicht mit der gebotenen Dringlichkeit behandelt, während

das Thema Anpassung an den Klimawandel mehr Aufmerksamkeit erfährt als je zuvor.¹

Natürlich ist Migration ein Phänomen, das so alt ist wie die Menschheit, und sie kann als die ursprünglichste Form einer Anpassungsstrategie des Homo sapiens betrachtet werden. Sie ist an sich weder gut noch schlecht; vielmehr konnten die Menschen sie immer als eine Möglichkeit wählen, um auf verändernde, externe Bedingungen zu reagieren. Migration kann somit als eine dauerhafte oder zeitweise Antwort sein, innerhalb relativ enger lokaler oder regionaler Zusammenhänge oder über große Entfernungen hinweg, auf freiwilliger Basis oder unfreiwillig als Überlebensstrategie.

Angesichts der globalisierten und bevölkerungsreichen Welt des 20. und 21. Jahrhunderts ist Migration als wesentliche Komponente „globaler Transformationen“ wahrgenommen worden (Held et al. 1999, Kap. 6), die mit anderen Transformationsprozessen über sozioökonomische und ökologische Dimensionen hinaus verwoben ist. Migration als Folge eines menschengemachten Klimawandels tritt jedoch als eine in großem Umfang stattfindende Wanderungsbewegung zutage, die ihresgleichen in der Geschichte sucht.

Die vorliegende Analyse erörtert die empirische Plausibilität und politische Bedeutung dieser Annahme und ist folgendermaßen gegliedert: Zunächst erfolgt eine kurze Darstellung und eine Beschreibung der Auswirkungen des Klimawandels und wie diese mit Migration, Vertreibung und der starken Zunahme der Zahl von „Klimaflüchtlingen“ zusammenhängen. Dabei wird auf die Ursachen der klimabedingten Migration, die zu erwartenden Folgen bezüglich der Anzahl der Flüchtlinge sowie auf die Hauptaspekte der sich daraus ergebenden Perspektiven eingegangen (Kapitel 2). Die Studie wird dann auf den Status Quo der völkerrechtlichen und politischen Perspektiven in Bezug auf das noch nicht breit

¹ Ich danke Vera Künzel und Sophia Wirsching für ihre wertvolle Recherche und hilfreichen Kommentare und Vorschläge. Eventuelle Fehler/Defizite fallen unter die Verantwortung des Autors. Diese Analyse wurde für „Brot für die Welt“ auf freiberuflicher Basis geschrieben. Sie gibt nicht unbedingt die Sicht des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik oder des WBGU/Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen wieder.

diskutierte Thema „Klimaflüchtlinge“ eingehen (Kapitel 3 bzw. 4). Vor diesem Hintergrund werden eine Reihe von Grundsätzen und denkbaren Leitlinien erörtert, die als mögliche Antworten auf die globale Herausforderung der klimabedingten Migration diskutiert werden (Kapital 5). Die Analyse schließt mit einem skeptischen Blick in die Zukunft nach Kopenhagen.

2 Auswirkungen des Klimawandels und Migration

2.1 Ursachen

Die Auswirkungen der Erderwärmung sind vielfältig und haben in verschiedenen Regionen ganz unterschiedlichen Folgen. Manche sind unmittelbar zu spüren, andere berühren die Menschen eher indirekt, wenn sich zum Beispiel die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft oder den Tourismus ändern. Insgesamt betrachtet werden die Auswirkungen des Klimawandels jedoch aller Voraussicht nach die Sicherheit der Menschen gefährden und eine große Zahl von Menschen dazu zwingen, ihr bisheriges Lebensumfeld zu verlassen, wenn dieses keinen angemessenen Raum mehr für eine menschliche Zivilisation bietet.²

Kurzfristig trifft dies in erster Linie Menschen in den am wenigsten entwickelten Ländern, vor allem in Küstenregionen und auf den kleinen Inselentwicklungsstaaten. Mittel- und langfristig werden allerdings nur wenige Orte verschont bleiben, es sei denn der Klimawandel wird effektiv eingedämmt und die globale durchschnittliche Erderwärmung auf zwei Grad Celsius im Vergleich zu vorindustriellen Zeiten stabilisiert.

Drei maßgebliche Folgen der Erderwärmung gelten als besonders gravierende Auslöser für Klimaflucht und der damit verbundenen Zunahme von Vertriebenen: Anstieg des Meeresspiegels, häufigeres Auftreten von Stürmen und Flutkatastrophen sowie Mangel an Süßwasser und kultivierbarem Land (wobei beides die Ernährungssicherheit gefährdet). Auch kann eine sich verstärkende klimabedingte Umweltdegradation Konflikte eskalieren lassen und damit zusätzlich „klassische“ Flüchtlinge hervorbringen, die der Gewalt entfliehen. (WBGU 2008)

Der Anstieg des Meeresspiegels ist eine unbestrittene Folge der Erderwärmung, die durch grundlegende physikalische Gesetzmäßigkeiten begründet werden kann.

Während der gegenwärtig zu beobachtende Anstieg weitgehend aus der thermischen Ausdehnung resultiert, werden weit umfangreichere Anstiege dadurch erwartet, dass auf Landflächen lagernde Eismassen von Gletschern und der Arktis schmelzen und dieses Wasser in die Ozeane strömt (WBGU 2006; IPCC 2007). Hält die Erderwärmung an, besteht die Gefahr, dass Inseln und Küstenregionen, besonders im Südpazifischen Raum, am Indischen Ozean und in der Karibik, zerstört oder dauerhaft überflutet werden (WBGU 2006).

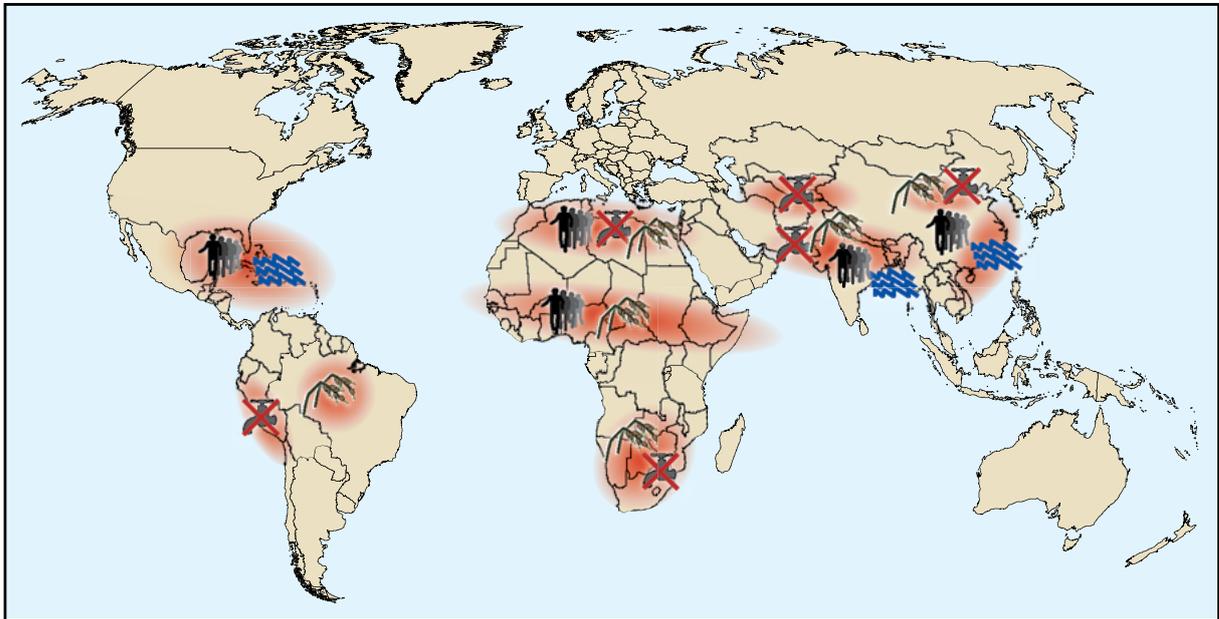
Je mehr Meerwasser in die Flussdeltagebiete eindringt, desto mehr sind Wasserressourcen und Böden der Versalzung ausgesetzt. Dies kann für die landwirtschaftliche Produktion ernsthafte Folgen haben, so z.B. im Flussbecken des Nils, in dem ein Großteil des Getreides für Afrika produziert wird. Es ist nicht auszuschließen, dass dicht besiedelte Küstenzonen und Flussgebiete sowie zahlreiche kleine Inselentwicklungsstaaten innerhalb der kommenden Jahrzehnte unbewohnbar werden, wenn der Klimawandel nicht effektiv eingedämmt wird.

Bei steigendem Meeresspiegel und der thermischen Beschleunigung hydrologischer Zyklen werden Häufigkeit und Intensität von Sturm- und Flutkatastrophen wahrscheinlich zunehmen und damit die Vulnerabilität von Küsten- und Inselbewohnern noch verstärken. Dem neuesten Weltentwicklungsbericht zufolge sind zehn der fünfzehn größten Städte der Welt in besonderem Maße durch immer wieder auftretende Sturmkatastrophen bedroht (Weltbank 2009). In New York z.B., das in früheren Zeiten etwa einmal in hundert Jahren durch verheerende Sturmfluten betroffen war, könnten sich solche Flutkatastrophen bei einem Anstieg des Meeresspiegels von einem Meter alle vier Jahre wiederholen. Ähnlich extreme Ereignisse könnten rund um den Erdball zu häufig eintretenden Phänomenen werden.

Während sich moderne Metropolen wie Hamburg oder Den Haag geeignete Anpassungsmaßnahmen leisten könnten, dürfte dies für kleine Inseln und ausufernde

² Zum Zusammenhang menschlicher Sicherheit im Kontext des Umweltwandels siehe z.B. Dalby (2002) und Brauch (2005).

Abbildung 1: Konfliktkonstellationen in ausgewählten Brennpunkten



Konfliktkonstellationen in ausgewählten Brennpunkten:



Sicherheitsrisiken durch Klimawandel: ausgewählte Brennpunkte. Die Karte zeigt beispielhaft nur jene Regionen, die in diesem Gutachten abgehandelt werden und die sich zu Krisenherden entwickeln könnten.

Quelle: Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) 2008

de Mega-Cities in den Entwicklungsländern wie z.B. Lagos, Sao Paulo, Kalkutta oder Dhaka wohl kaum möglich sein. Und dennoch: Als der Wirbelsturm Katrina 2005 die Stadt New Orleans verwüstete, wurde deutlich, dass selbst die reichsten, mächtigsten und technisch fortschrittlichsten Staaten bei Stürmen und Fluten in einem nie dagewesenem Ausmaß vor riesigen Herausforderungen stehen. Auch wenn die besondere Gefährdungslage von New Orleans – ganze Stadtteile waren im Lauf der Zeit bis zu drei Meter unter den Meeresspiegel abgesunken – nicht notwendigerweise auf andere Orte zutrifft, so sind doch zahlreiche Städte in Entwicklungsländern wie Bangkok in Thailand oder Semarang auf der indonesischen Insel Java ähnlichen Sturmfluten ausgesetzt (WBGU 2008).

Eine durch den Klimawandel verschärfte Degradation von Land- und Wasserressourcen, die in vielen dicht bevölkerten Entwicklungsregionen ohnehin knapp sind, erschwert zudem die landwirtschaftliche Produktion und untergräbt dadurch die Ernährungssicherheit und eine nachhaltige menschliche Entwicklung (UNDP 2007; Parry 2009). Dadurch entstehen existentielle Probleme in ländlichen Gebieten, in denen die arme Bevölkerung auf eine regenabhängige, bäuerliche Subsistenzwirtschaft angewiesen ist und wo Umweltdegradation, Desertifikation und globaler Klimawandel „zu Verelendung und Verzweiflung führen könnte, was sich besonders in Entwicklungsländern negativ auf die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung auswirken kann“ (UNGA 2009b, HRC Res. 10/12). Unter solchen Bedin-

gungen ist Landflucht eine typische Bewältigungsstrategie, selbst wenn sie die armutsbedingten Probleme in den wuchernden Metropolen wie Lagos oder Nairobi verstärkt.

Die deutlichen und immer offensichtlicher werdenden Zusammenhänge zwischen Klimawandel, Umweltdegradation und Migration wurden auch in den neueren Berichten der Vereinten Nationen betont, so auch im Bericht des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen und des Menschenrechtsrats (siehe UNGA 2009a, 2009b).³

Auch ist nicht zu übersehen, dass in Ländern und Regionen, die durch endemische Armut, mangelnde Infrastruktur und schlechte Regierungsführung gekennzeichnet sind, die Bewältigungskapazitäten viel geringer sind als anderswo. Daraus ergibt sich, dass ein Staat wie die Niederlande, obwohl er im Vergleich zu Bangladesch vor ähnlichen Herausforderungen durch Meeresspiegelanstieg und Flutkatastrophen steht, in einer wesentlich besseren Position hinsichtlich seiner Anpassungskapazitäten ist (Lynas 2007).

Die neuere Forschung zeigt, dass sich der Klimawandel noch schneller und einschneidender vollzieht als bisher angenommen (Levin und Tirpak 2009). Deshalb erscheint das Festhalten am Zwei-Grad-Limit zunehmend unrealistisch, vor allem nach den dürftigen Ergebnissen der Verhandlungen in Kopenhagen (Rogelj et al. 2009). Es ist deshalb plausibel anzunehmen, dass die erwarteten und nicht mehr zu vermeidenden Klimafolgen noch mehr Migration und Vertreibung verursachen werden. Vor diesem Hintergrund ist es unverantwortlich, pessimistische Szenarien einfach als Ausgeburt Panik verbreitender Wissenschaftler abzutun.

Mit der steil ansteigenden Zahl von Menschen, die in den letzten Jahren extremen Wetterereignissen ausge-

setzt waren, scheinen sich die Prognosen des IPCC und anderer Forscher ziemlich schnell zu bewahrheiten.

Dem UNDP „Bericht über die menschliche Entwicklung“ 2007/2008 zufolge hat sich die Zahl der Menschen, die zu Beginn des 21. Jahrhunderts von Naturkatastrophen betroffen waren, im Vergleich zu den frühen 80er Jahren mehr als verdreifacht (UNDP 2007); die Weltbank, die wohl kaum der grünen Panikmache verdächtig ist, kommt in ihrem kürzlich veröffentlichten Weltentwicklungsbericht 2010 (Weltbank 2009) zu ähnlichen Schlussfolgerungen.

Nach Aussagen des Büros des Hohen Kommissars für Menschenrechte ist man beinahe an dem Punkt angelangt, an dem

„ebenso viele Menschen sich gezwungen sehen, wegen Umweltkatastrophen und Mangel an natürlichen Ressourcen ihre Heimat zu verlassen, was ihre wirtschaftlichen und sozialen Rechte beeinträchtigt, wie diejenigen, die ihr Zuhause wegen politischer Unterdrückung, religiöser Verfolgung, ethnischer Diskriminierung und Konflikten verlassen.“ (OHCHR 2008)

Damit wird weder die Unsicherheit der Datenhochrechnung in Frage gestellt, noch die Komplexität der zahlreichen, die Migration beeinflussenden Push- und Pullfaktoren unterschätzt. Aber die zunehmende Zahl der Fälle darf nicht ignoriert werden, in denen die unmittelbaren Auswirkungen des Klimawandels den Hauptgrund für Migration bilden, wenn nicht gar den einzig entscheidenden und zwingenden Grund.

Es kann mit Fug und Recht angenommen werden, dass klimaabhängige Umweltfaktoren im Verhältnis zu anderen ursächlichen Faktoren für Migration tendenziell in den Vordergrund treten. Wenn das zutrifft, könnte „Kli-

³ Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen hat vor kurzem bestätigt, dass die Auswirkungen des Klimawandels direkte oder indirekte Implikationen hinsichtlich der Gewähr für Menschenrechte hat, z.B. „das Recht auf Leben, das Recht auf angemessene Nahrung, das Recht auf den höchstmöglichen Gesundheitsstandard, das Recht auf angemessene Wohnung, das Recht auf Selbstbestimmung und Menschenrechtsverpflichtungen in Bezug auf den Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitäre Einrichtungen“ (UNGA 2009b, HRC Res. 10/4). 10/4).

migration“ solche Ausmaße annehmen, dass sie für das derzeitige System von Global Governance eine riesige Herausforderung darstellen wird, was sowohl Umfang als auch Handlungsspielraum betrifft.

2.2 Folgen

In Anbetracht der Unsicherheit hinsichtlich der demographischen Entwicklung und der voraussichtlichen Klimaauswirkungen auf lokaler und regionaler Ebene sind die laufenden Bemühungen zur Quantifizierung zukünftiger klimabedingter Migration und Vertreibung unweigerlich spekulativ. In der Tat, präzise Zahlen „könnten sich eine zeitlang der Wissenschaft entziehen“ (Warner et al. 2009, 1), was allerdings nicht heißt, dass die begründeten Vermutungen der Forscher nur Science Fiction sind. Ebenso wenig trifft dies auf die Risiken und die daraus folgenden politischen Herausforderungen zu, die sich durch die schiere Größenordnung des Problems stellen werden.

Eine Übersicht über die vorliegenden Studien und Schätzungen legt nahe, dass bis Mitte des Jahrhunderts etwa 200 Millionen Menschen de facto als „Klimaflüchtlinge“ auf dem Planeten umherziehen, unabhängig davon, welches Etikett ihnen de jure gegeben wird. Verfügbare Prognosen für das Jahr 2050 gehen von 25 Millionen bis zu der atemberaubenden Zahl von einer Milliarde durch die Folgen des Klimawandels vertriebener Menschen aus (IOM 2008). Diese große Bandbreite verringert sich jedoch erheblich, wenn man sich auf die anerkannten Fachleute in dieser Debatte konzentriert, deren Schätzungen sich bei ca. 200 Millionen annähern.⁴

Aus akademischem Blickwinkel wurde die komplizierte Aufgabenstellung, die voraussichtliche klimabedingte

Vertreibung und Migration zu quantifizieren, von Oli Brown (2008) treffend zusammengefasst. Nach seiner Analyse wird das „Zahlenspiel“ letztendlich von vier bekannten Unbekannten verschleiert:

- Erstens, eine präzise und empirisch solide Zuordnung von Kausalität in Bezug auf Klimawandel als Migrationsauslöser ist praktisch unmöglich. Die Beschäftigung mit Migration kam schon immer einem Rätsel gleich, bei dem eine Vielzahl an Pullfaktoren (wie die wirtschaftliche Anziehungskraft großer Städte oder wohlhabender Länder) und ebenso viele Pushfaktoren (wie z.B. ethnische Konflikte oder dauerhafte Dürre) vorhanden sind. Indem Folgen des Klimawandels in die Gleichung miteinbezogen werden, wird die Lösung derselben nicht einfacher. „Es ist sehr schwierig, Ursache und Wirkung zwischen Klimawandel und Fluchtmigration zu bewerten“ (Brown 2008, 9).

- Zweitens gibt es ein erhebliches „weißes Rauschen“ in der Statistik, das man in den Griff bekommen muss, da demographischer Wandel immer mit Veränderungen in bevölkerten Regionen einhergeht. Das bezieht sich sowohl auf die Dynamik des Bevölkerungswachstums als auch auf die Aufteilung der Weltbevölkerung auf dem Globus. Selbst wenn die Schätzungen der Bevölkerungswissenschaftler ziemlich zuverlässig sind, bleiben sie dennoch Schätzungen.

- Drittens bestehen erhebliche Datenlücken, vor allem in Bezug auf interne Vertreibungen und grenzüberschreitende Migration. Dies könnte relativ leicht behoben werden, da das Bewusstsein für klimabedingte Migration wächst. Aber zum jetzigen Zeitpunkt sind die verfügbaren Daten für eine solide, quantifizierbare Forschung unzureichend.⁵

⁴ Norman Myers rechnet mit 212-250 Millionen bis zum Jahr 2050; der Stern Bericht über „Economic Climate Change“ schätzt die Zahl 150 – 200 Million als realistisch auf der Basis der von IPCC benutzten Klimamodellen (Myers 2002, 2005; Stern 2006). Nur um dies in Relation zu setzen: selbst die konservative Schätzung von 25 Millionen Vertriebenen würde die gegenwärtige Zahl von Binnenvertriebenen, nach UNHCR Angaben 24,5 Millionen (2008), übersteigen.

⁵ Notwendige, spezifische Recherchen und die Erhebung zusätzlicher Daten könnten zum Beispiel vom Zwischenstaatlichen Ausschuss für Klimaänderungen oder kurz Weltklimarat, übernommen und priorisiert werden und zwar durch deren Arbeitsgruppe II über Auswirkungen, Anpassung und Verwundbarkeit.

■ Viertens bleibt die Ungewissheit als Faktor bestehen, nicht zuletzt und trotz erheblicher Fortschritte bezüglich Klimamodellen und Szenarien. Letztendlich ist die Klimawissenschaft ein hochkomplexes Unterfangen, und wenn versucht wird die künftigen Auswirkungen des Klimawandels auf komplexe und sich verändernde Gesellschaften abzuschätzen, potenziert sich die mögliche Fehlerspanne (Brown 2008).

Trotz dieser Unbekannten und Einschränkungen gibt es Entwicklungen, die bereits heute erkennbar und greifbar sind. Bei einer durchschnittlichen Erderwärmung von unter ein Grad Celsius sind Klimaveränderung, Degradierung von Trockengebieten und Wüstenbildung schon jetzt ausschlaggebende Migrationsauslöser (WBGU 2006; Leighton 2006). Obwohl zuverlässige Zahlen zur überwiegend durch Desertifikation verursachten Vertreibung von Bevölkerungsgruppen kaum verfügbar sind, ist die allgemeine Dynamik in Bezug auf viele Trockengebiete in Afrika, Asien und dem Mittleren Osten sowie auch in den Amerikas gut dokumentiert (siehe Leighton 2006).

In Südasien und im pazifischen Raum droht allein durch den Meeresspiegelanstieg einer halben Million Menschen unmittelbar der Verlust von Haus und Hof (Lynas 2007, 52-53). Im Falle von fast allen kleinen Inselentwicklungsstaaten erübrigt sich die Debatte, ob diese Menschen irgendwann den Klimawandelfolgen entfliehen, oder durch andere Faktoren dazu getrieben werden, es sei denn man geht davon aus, dass die Menschen wissentlich ausharren, um im Ozean umzukommen.⁶

Da Migration wie ein Zugmittel funktioniert, werden sich gesellschaftliche und politische Auswirkungen von klimabedingter Migration durchaus über die Räume hinaus erstrecken, die direkt von Veränderungen der

physischen Umwelt betroffen sind. Was z.B. die Degradation von Trockengebieten betrifft, so wurde durch das Millennium Ecosystem Assessment festgestellt, dass die Zuwanderung von Migranten die Fähigkeiten der dort lebenden Menschen mindert, die Ökosystemdienstleistungen nachhaltig zu nutzen (MA 2005b).

Migration kann also die Ausuferung von Ballungsraum verstärken und in der Konkurrenz um knappe natürliche Ressourcen sowohl interne als auch grenzüberschreitende soziale, ethnische und politische Konflikte mit sich bringen, was weitere Migrationsbewegungen auslösen kann (WBGU 2008).

2.3 Herausforderungen

Sich über die voraussichtliche Zahl von „Klimaflüchtlingen“ zu streiten ist insofern eine akademische Frage und von der realen Welt abgehoben. Sie ist begründet und lenkt davon ab, notwendige Schritte einzuleiten, da Entscheidungsträger routinemäßig zuverlässige Zahlen verlangen, bevor sie handeln. Während dramatische Zahlen sicherlich Aufsehen erregen und vielleicht sogar das Bewusstsein für die Thematik schärfen, so haftet ihnen dennoch der Beigeschmack der Panikmache an und sie sind anfällig für die Kritik, übertrieben pessimistisch zu sein und auf unsicherem methodologischem Boden zu stehen.

Dennoch, selbst die konservativsten Schätzungen lassen den Schluss zu, dass die durch zukünftigen Klimawandel forcierte Migration ein Ausmaß annimmt, das die derzeit unter dem Schutz des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen stehenden 12 Millionen Flüchtlinge als verschwindend gering erscheinen lässt.

Das Vorsorgeprinzip, das als Grundsatz 7 in die Rio-Erklärung von 1992 aufgenommen und ausdrücklich

⁶ „Die ersten 980 ‚offiziellen Klimaflüchtlinge‘“ (Ammer 2009, 13), die von der Insel Carteret in Papua Neuguinea 2005 aufgrund des Meeresspiegelanstiegs evakuiert wurden, werden, auch wenn es sich um eine relativ kleine Anzahl handelt, vielfach als wichtiger Präzedenzfall angeführt. Nachdem sie bereits mit den tiefgreifenden Auswirkungen des Meeresspiegelanstiegs und einer geschädigten Küstenumwelt konfrontiert sind, haben die 42 Mitgliedsstaaten der Alliance of Small Island States im Vorfeld von Kopenhagen die entwickelten Industriestaaten gedrängt, ihre Ziele für die Begrenzung des Klimawandels nicht auf 2 Grad Celsius festzulegen sondern auf 1,5 Grad Celsius (Bom 2009a, 2009b).

in Artikel 3 der UNFCCC bestätigt wurde, verpflichtet Staaten, hinsichtlich drohender, ernster oder irreversibler Schäden angemessene Maßnahmen zu ergreifen, selbst wenn diese Bedrohungen als ungesichert gelten. Denn „der Mangel an wissenschaftlicher Gewissheit darf nicht dafür herhalten, vorbeugende Maßnahmen aufzuschieben“ (UNCED 1992; UNFCCC 1992).

Die wichtigste Schlussfolgerung aus dem oben Gesagten ist, dass wir uns vorrangig weder mit präzisen Zahlen über „Klimaflüchtlinge“ noch mit präzisen Vorhersagen hinsichtlich möglicher Folgen des Klimawandels befassen sollten. Dagegen sollten in einer konstruktiven und humanitären Weise die Herausforderungen angegangen werden, die durch direkte oder indirekte Folgen des Klimawandels vertriebene Menschen in Bewegung setzen – möglicherweise Menschenmassen nie gekanntes Ausmaßes –, und für die die politische Welt bislang nicht gerüstet ist. Diese Schlussfolgerung gilt ungeachtet dessen, ob 25, 50 oder 100 Millionen entwurzelter Menschen nach einem neuen Aufenthaltsort suchen und ob sie einer dürrebedingten Hungersnot im Maghreb entfliehen werden oder einem durch Gletscherschmelze verursachten Erdbeben in der Himalaja-Region oder irgendeiner anderen Folge des Klimawandels irgendwo sonst auf der Welt.

Der zu erwartende Umfang und das Ausmaß umweltbedingter Fluchtmigration stellen so oder so eine von mehreren Mega-Herausforderungen für Global Governance dar. Diese hängen direkt oder indirekt mit dem Klimawandel zusammen und treten gleichzeitig auf, wodurch die derzeitigen Problemlösungskapazitäten der internationalen Gemeinschaft überfordert werden.

Es ist in der Tat höchste Zeit, dass Staaten und Regierungen Vorbereitungen treffen und zwar sowohl im internationalen juristischen Rahmen – im internationalen Recht gibt es keine „Klimaflüchtlinge“ (siehe unten) – als auch im politischen Rahmen, einschließlich der sozioökonomischen und humanitären Aspekte hinsichtlich der Bewältigung einer möglichen Massenmigration. Bislang gibt es jedoch keinerlei Leitlinien die geeignet wären, auch nur die heutigen Wanderungsströme adäquat zu bewältigen.

3 Internationaler Rechtsstatus

3.1 Definitionen

Der internationale Rechtsstatus von Menschen, die wegen direkter oder indirekter Folgen des Klimawandels gezwungen sind, ihr Zuhause zu verlassen, ist unklar und steht zunehmend in der Diskussion. Es steht jedoch fest, dass sie gegenwärtig völkerrechtlich nicht als „Flüchtlinge“ gelten (und wahrscheinlich auch in absehbarer Zeit nicht als solche betrachtet werden). Die Anerkennung des empirischen Phänomens und die Suche nach einem für die internationale Rechtspraxis geeigneten und zweckmäßigen rechtlichen Konzept hat zu einer Vielzahl konkurrierender Vorschläge geführt, die sich auf teilweise überlappende und doch verschiedene Definitionen stützen.

Einige davon stützen sich auf frühere Debatten aus den 80er Jahren und den Rechtsstatus von „Umweltflüchtlingen“, die jedoch ergebnislos blieben (siehe auch Bates 2002). Insbesondere das Umweltprogramm der Vereinten Nationen versuchte Umweltflüchtlinge als Menschen zu

„definieren, die aufgrund einer deutlichen natürlichen und/oder menschengemachten Umweltveränderung, die ihre Existenz gefährdete und/oder ihre Lebensqualität ernsthaft beeinträchtigte, gezwungen wurden, ihre traditionellen Lebensräume vorübergehend oder dauerhaft zu verlassen.“ (El-Hinnawi 1985, 4)

Dies wurde unter anderem vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen und der Internationalen Organisation für Migration wiederholt abgelehnt, die inzwischen die weniger kontroverse Kategorie der Umweltvertriebenen eingeführt haben. Als Umweltvertriebene gelten

„Personen, die innerhalb des eigenen Staates vertrieben sind oder eine Grenze überquert haben, und für die die Verschlechterung, Schädigung oder Zerstörung der Umwelt nicht den einzigen, aber den Hauptgrund für ihre Vertreibung darstellt.“ (UNHCR 2008)

Den Begriff „Flüchtling“ den Umweltvertriebenen zuzuordnen, löste aus vielerlei Gründen Widerspruch aus. Die wichtigsten, die auch in den neueren Debatten über „Klimaflüchtlinge“ mitschwingen, sind

- die Erfordernis, einen einwandfreien und ausschließlichen kausalen Zusammenhang zwischen spezifischer Umweltveränderung und der Entscheidung einer Person für Migration herzustellen, und

- die spezifischen Garantien, die den Flüchtlingen im engeren Sinn nach der Genfer Konvention über den Status von Flüchtlingen von 1951 (und ihres Protokolls von 1967) zugesichert werden.

Der Eckpfeiler der Definition für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus nach der Genfer Konvention ist „begründete Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung...“. Dieser Passus ist für internationale Rechtsgelehrte und für Menschenrechtsaktivisten gewissermaßen unantastbar und bietet keine Basis, um empirische Phänomene wie Klimawandel oder Umweltzerstörung als Auslöser von Verfolgung zu berücksichtigen.

Juristen, Migrationsforscher und Menschenrechtsorganisationen haben außerdem schon des längeren über die Unterscheidung zwischen Umweltmigration und Umweltvertreibung diskutiert (siehe, z.B. Dun und Gemenne 2008; Stavropoulou 2008). Kernpunkte in diesen Debatten sind unter anderem die „Freiwilligkeit“ eines Individuums, sich für das Wegziehen zu entschei-

⁷ Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen hat in einem Positionspapier vom 23. Oktober 2008 seine „deutliche Zurückhaltung in Bezug auf die Terminologie und Begrifflichkeit von Umweltflüchtlingen und Klimaflüchtlingen“ bestätigt: „Diese Begriffe haben keine Basis im internationalen Flüchtlingsrecht.“ (UNHCR 2008, 7)

den – im Gegensatz zu erzwungener Migration – und die Notwendigkeit, interne Vertreibung von grenzüberschreitender Bewegung zu unterscheiden. Die Leitsätze für interne Vertreibung (siehe ECOSOC 1998) z.B. bieten einen Referenzpunkt im internationalen „soft law“ (nicht rechtsverbindliche Absichtserklärungen oder Leitlinien), da sie „Naturkatastrophen oder von Menschen gemachte Desaster“ als eine mögliche Ursache für Vertreibung anerkennen. Aber diese Leitsätze gelten nur für Vertreibung innerhalb der entsprechenden Länder. Die Qualifizierung von erzwungener Migration im Gegensatz zu freiwilliger Migration ist im Fall von extremen Umweltereignissen wie Stürmen und Flutkatastrophen relativ einfach. In Fällen, in denen eine allmähliche Umweltzerstörung und klimabedingt einsetzende Ereignisse (sogenannte slow-onset events) die Menschen veranlassen ihr Zuhause zu verlassen, kann sie jedoch sehr schwer zu begründen sein.

Die Internationale Organisation für Migration betonte kürzlich die Notwendigkeit, die Definitionsdebatte zu überwinden und dafür ausdrücklich den Begriff des „Umweltflüchtlings“ aufzugeben. Statt dessen wird eine breitere Definition der Umweltmigranten vorgeschlagen und diese werden bezeichnet als

„Personen oder Personengruppen, die aufgrund plötzlicher oder fortschreitender deutlicher Veränderungen der ihr Leben beeinflussenden Umwelt- und Lebensbedingungen gezwungen sind oder sich veranlasst sehen, ihre Heimat zu verlassen, sei es zeitweise oder permanent, und die sich innerhalb ihres Heimatlandes oder über dessen Grenzen hinaus bewegen.“ (IOM 2008, 18-19)

Dies würde „Klimamigranten“ einschließen und eine Revision der bestehenden juristischen Instrumente im Bezug auf die Rechtsstellung von politischen Flüchtlingen vermeiden. Diese pragmatische Fokussierung auf Migration scheint als ein geeigneter gemeinsamer

Nenner von den meisten Wissenschaftlern für internationales Recht, Menschenrechte und Migrationsstudien angenommen zu werden (siehe z.B. Warner et al. 2009; Leighton, Loster und Warner 2009; ADB 2009).

Andere dagegen befürworten weiterhin den Begriff „Klimaflüchtling“ und betonen dessen „starke moralische Konnotationen des gesellschaftlichen Schutzes in fast allen Weltkulturen“ (Biermann und Boas 2010). Sie heben die Debatte unter Rechtswissenschaftlern somit auf die ethische Ebene und hoffen, dass „durch der Benutzung dieses Begriffs dem Schutz der Klimaflüchtlinge die gebührende Legitimität und Dringlichkeit zuteil wird“ (ibid). Eine umfassende juristische Übersicht des Ludwig Boltzmann Institutes für Menschenrechte kam kürzlich zu dem Schluss, dass eine liberale Deutung der Genfer Konvention dafür sorgen könnte,

„marginalisierte Gruppen unter den Armen zu schützen, die durch die Folgen des Klimawandels unverhältnismäßig stark betroffen sind, und deren Leben und Lebensgrundlagen ernsthaft in Gefahr sind.“ (Ammer 2009, 56)

Theoretisch würde das noch nicht einmal eine Änderung der Konvention erfordern, aber in der Praxis scheinen weder die Staaten noch UNHCR bereit zu sein, eine liberale Interpretation der Flüchtlingsdefinition, wie sie in der Konvention enthalten ist, zu akzeptieren (ibid.).

So oder so, die daraus folgenden Fragen, die auf verbindliche Antworten warten, betreffen die internationalen rechtlichen Implikationen für Menschen, die als Reaktion auf Umweltveränderungen infolge des globalen Klimawandels migrieren. Der nächste Abschnitt befasst sich in diesem Kontext schwerpunktmäßig mit den empirischen Realitäten und mit den Bemühungen im Vorfeld der UNFCCC COP-15, insbesondere mit den spezifischen, von der Ad Hoc-Arbeitsgruppe für Langzeit-Kooperation (LCA) ausgehandelten Vorschlägen.⁸

⁸ Wenn nicht anders vermerkt, ist der Referenztext für diese Studie der sogenannte „LCA-Entwurf“ vom 15. September 2009 (UNFCCC 2009), der lediglich ein „moving target“ hinsichtlich der laufenden internationalen Verhandlungen in diesem Jahr ist.

3.2 Anknüpfungspunkte

Die Diskussion um die relevanten empirischen Herausforderungen und um die komplexen rechtlichen Implikationen hinsichtlich der Rechtsstellung von Flüchtlingen, Migrant*innen oder Vertriebenen erfordert pragmatische Ansätze, damit auf die Bedürfnisse der Menschen, die gezwungen sind oder gezwungen werden, ihre Heimat wegen den Folgen des Klimawandels zu verlassen, eingegangen werden kann. Zunächst einmal darf die thematische Verknüpfung zwischen Klimawandel, Migration und Vertreibung in den relevanten internationalen Gestaltungsprozessen, einschließlich der Verhandlungen innerhalb der UNFCCC, nicht mehr ausgespart werden. Die Komplexität der Herausforderung darf einer substanziellen Politikgestaltung nicht im Wege stehen. Vielmehr sollten die bestehenden Normen und Institutionen als Ausgangspunkt für künftiges Vorgehen genutzt werden. Immerhin wird das Phänomen der „Klimaflüchtlinge“ zunehmend anerkannt, auch wenn der Begriff im Völkerrecht geradezu „unantastbar“ ist und nicht aufgegriffen wird.

3.3 Internationales Recht und die Vereinten Nationen

In Anbetracht der großen Übereinstimmung unter Rechtsexperten und politischen Entscheidungsträgern, dass der besondere, in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) abgesicherte, Status von Flüchtlingen nicht angetastet werden darf und dass die Konvention als solche nicht auf die eine oder andere Art „verwässert“ werden darf, muss die Frage gestellt werden, welche Alternativen das internationale Recht bietet, um einer globalen Ordnungspolitik hinsichtlich klimabedingter Migration den Weg zu zeigen.

Ein Ansatz, den allgemeinen Versäumnissen beim Thema Migration innerhalb der multilateralen Politik zu begegnen, waren die Verhandlungen über die „Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien“ (UNGA 1990), die 1990 von der UN-Vollversammlung ratifiziert wurde. Auch wenn sich diese Konvention explizit auf Wanderarbeit bezieht, könnten die rechtlichen Gewährleistun-

gen möglicherweise auch in einem größeren Kontext angewandt werden. Die Konvention wird jedoch international nur bedingt unterstützt und war bisher nicht gerade eine Erfolgsgeschichte. Es hat mehr als dreizehn Jahre gedauert, bis sie von zwanzig Mitgliedsstaaten ratifiziert wurde, was eine Voraussetzung für ihr Inkrafttreten darstellte. Bis zum heutigen Zeitpunkt haben lediglich 37 Staaten die Konvention unterzeichnet und ihre Bestimmungen werden kaum eingehalten (Rother 2009, 331).

Angesichts des Novums, Migration und Vertreibung mit dem Klimawandel in Verbindung zu bringen, erscheint es angebracht, die Möglichkeiten der „Responsibility to Protect“ (R2P) in Erwägung zu ziehen. Dabei handelt es sich um einen innovativen Ansatz mit dem Ziel, eine offensichtliche operationale Schutzlücke im internationalen Recht zu schließen. Er wurde entwickelt, um die hohe moralische Autorität der Vereinten Nationen für den universalen Schutz der Menschenrechte zu bekräftigen. Letztlich zielt das Prinzip darauf ab, Staaten hinsichtlich geeigneter Schutzmaßnahmen in Fällen in denen Menschenrechte gefährdet sind in die Pflicht zu nehmen. Dieses Prinzip wurde vor dem Hintergrund von Genozid, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in den 1990er Jahren erarbeitet, insbesondere anlässlich der Tragödie in Ruanda. Es könnte jedoch auch im Blick auf die Klimaflüchtlinge Anwendung finden. Schließlich soll R2P ein Versagen aufgrund von Untätigkeit seitens der Vereinten Nationen verhindern, und die Misere künftiger „Klimaflüchtlinge“ – so kann argumentiert werden – „widerspricht globaler Verantwortung“ (Biermann and Boas 2010).

Wenn die internationale Gemeinschaft die Verantwortung für interne Bedrohungen in Fällen übernehmen soll, in denen Staaten die eigene Bevölkerung nicht schützen, könnte R2P so interpretiert werden, dass Staaten eine positive Pflicht auferlegt wird, Schritte zur Abwendung von Schaden hinsichtlich derer zu ergreifen, deren Menschenrechte nicht geschützt werden und die vielleicht sogar keine Staatsangehörigkeit und Bürgerrechte besitzen (Ammer 2009, 65; siehe auch Barbour und Gorlick 2008). Es ist jedoch fraglich, ob R2P auf der internationalen Rechtsebene eine Hebelwir-

kung bietet, um z.B. Völker von „dauerhaft überfluteten Territorien“ zu schützen – einschließlich der Migranten aus Kleinen Inselentwicklungsländern, deren Herkunftsländer buchstäblich untergehen.

Einerseits handelt es sich um ein relativ neues Konzept, das einen günstigen Ausgangspunkt für innovative Optionen und Ansätze bietet. Andererseits ist es „im Völkerrecht noch nicht rechtskräftig“ (Ammer 2009, 64), und eine erweiterte Interpretation wird – wie bei der Flüchtlings-Terminologie – mit äußerster Zurückhaltung gesehen (z.B. Ban Ki Moon wie bei Ammer 2009, 65 zitiert).

Andere normative Grundsätze wie das Verursacherprinzip, das Vorsorgeprinzip oder das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und entsprechende Möglichkeiten sind weniger schwer fassbar und haben über die Jahre den Status des Völkergewohnheitsrechts erreicht bzw. sind auf dem besten Weg dazu.⁹ Sie sind deshalb besser geeignet, internationale Verhandlungen, die sich mit dem verantwortungsbewussten Umgang mit klimabedingter Migration befassen, anzuleiten und zu lenken.

Tatsächlich sind das Vorsorgeprinzip und das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten explizit in der UNFCCC (1992, Artikel 3) bestätigt worden und könnten folgerichtig als auf die klimabedingte Migration anwendbar ausgelegt werden. Dementsprechend sollte „der Mangel an wissenschaftlicher Gewissheit“ über den kausalen Zusammenhang zwischen Klimawandel und Fluchtmigration nicht dafür herhalten, das Thema in internationalen Klimaverhandlungen auszusparen. Falls aber ein Zusammenhang zwischen Klimawandel und Fluchtmigration oder Ver-

treibung akzeptiert wird, so müssen die in einzelnen Ländern bestehenden Migrationsursachen berücksichtigt werden und damit auch deren Möglichkeiten, die Migration zu verhindern oder einzudämmen (Ammer 2009, 16).¹⁰

Das „Verursacherprinzip“ – als Internalisierung von Umweltkosten im Grundsatz 16 der Rio-Erklärung (UNCED 1992) verankert – wird ebenfalls in internationalen Klimaverhandlungen als Leitsatz herangezogen. Auch wenn seine rechtliche Qualität umstritten ist, so ist es im Kontext von Lasten- und Verantwortungsteilung ein wichtiger Bezugspunkt. Auch wenn seine Anwendung in zwischenstaatlichen Beziehungen nicht zum Zuge kommt, könnte es dazu dienen, Haftungsregelungen für private Akteure auf der nationalen Ebene zu schaffen (Ammer, 17).

Im Gegensatz zu UNFCCC erkennt das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern insbesondere in Afrika (UNCCD) ausdrücklich den Zusammenhang zwischen Umweltdegradation und Migration an. Insbesondere Artikel 17.2 (e) fordert Regierungen dazu auf, Rechenschaft im Hinblick auf den „Zusammenhang zwischen Armut, umweltbedingter Migration und Wüstenbildung“ (UNCCD 2002) abzulegen. Während diese Regelung noch nicht in konkretes politisches Handeln umgesetzt wurde, könnten die UNFCCC-Vertragsstaaten zumindest auf diese Ergebnisse zurückgreifen, anstatt wieder von Null anzufangen.¹¹

Klimabedingte Migration ist bislang in den internationalen Klimaverhandlungen als randständiges Thema behandelt worden. Im Vorfeld von Kopenhagen jedoch

⁹ Mehr Details über die Grundsätze des internationalen Umweltrechts siehe Sands (2003).

¹⁰ Ammer (2009, 71-72) führt weiter an, dass der Grundsatz sich speziell auf Vorsorgemaßnahmen bezieht, da „Vertragsstaaten unter den entwickelten Ländern eine Führungsrolle beim Schutz des Klimasystems zum Wohle der jetzigen und folgenden Generationen übernehmen sollten“. Das sollte die Relevanz dieses Grundsatzes für die Ordnungspolitik für künftige „Klimigration“ bekräftigen.

¹¹ Siehe Leighton (2006) zu einer Analyse der Migration im Kontext der UNCCD und Stringer (2008) zu einer Übersicht über die jüngste Tagesordnung und die Prioritäten der UNCCD.

hat die Ad Hoc-Arbeitsgruppe für Langzeit-Kooperation (AWG-LCA) innerhalb der Konvention (UNFCCC) inter alia erwogen, die Thematik in eine Nach-Kyoto-Vereinbarung aufzunehmen. Im Textentwurf der Kontaktgruppe, die den vorgesehenen „Anpassungs-Aktionplan“ aushandeln sollte, wurde klimabedingte Vertreibung ausdrücklich als mögliches internationales Handlungsfeld in Bezug auf Anpassungsmaßnahmen angesehen. Insbesondere Artikel 12 (c) des zuletzt diskutierten „Non-Papers“ wies darauf hin, dass alle Parteien Programme, Maßnahmen, etc. durchführen sollten, einschließlich:

„Maßnahmen in Bezug auf nationale, regionale und internationale Migration und Vertreibung oder geplante Umsiedlung von Personen, die vom Klimawandel betroffen sind. Dabei muss die Notwendigkeit zur Identifikation von Modalitäten in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit anerkannt werden, sodass auf die Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerungsgruppen eingegangen werden kann, die aufgrund von Klimawandelfolgen entweder eine Staatsgrenze überschreiten, oder die bereits im Ausland sind und nicht mehr zurückkehren können.“ (AWG-LCA 2009a)

Die Kontaktgruppe für die „Gemeinsame Vision“ zur Langzeit-Kooperation, der wohl größere politische Bedeutung zukommt, hat sich dagegen zögerlicher verhalten. Während sie die „ernsthaften Klimawandelfolgen ... hinsichtlich der Handhabung sozio-ökonomischer Systeme und grenzüberschreitender Wanderungen“ anerkennt und darin im Anhang des „Non-Papers“ auch „ein großes Hindernis für die Erreichung des Millenniumentwicklungsziels“ sieht, hat sie keine konkreten Empfehlungen für ein gemeinsames Handeln gegeben, das sich schließlich daraus ergeben sollte (AWG-LCA 2009b, Anhang, Paragraph 3).

Selbst nach dem gescheiterten COP-15-Gipfel bedeutet der Textentwurf zumindest einen Schritt nach vorn. Er ermöglicht es denjenigen, die Migration und Vertreibung ausdrücklich im Rahmen von UNFCCC behandelt wissen möchten, den sprichwörtlichen „Fuß in die Tür“

zu bekommen, besonders im Kontext des Anpassungs-Aktionsplan.

Außerdem muss ein völkerrechtlicher Ansatz zur klimabedingten Migration der wichtigen Frage nachgehen, die sich auf den Begriff des Territoriums als *conditio sine qua non* für Staatlichkeit bezieht. Weiterhin muss unbedingt geklärt werden, wie sich Territorium und Staatlichkeit zu Staatsangehörigkeit und den damit verbundenen Rechten verhalten. Diese Fragen sind keineswegs akademisch, da eine durch den Anstieg des Meeresspiegels erzwungene Migration, d.h. die Existenz von „Meeresspiegel-Flüchtlingen“ (WBGU 2006) und die Rechte von Vertriebenen aus den „überfluteten Gebieten“ (Ammer 2009), realistische, wegweisende Antworten fordert. Bisher sieht das Völkerrecht das mögliche Verschwinden von Staatsgebieten nicht vor, weshalb dieser Tatbestand nicht Gegenstand bestehender internationaler Abkommen bezüglich des Status und der Rechte von staatenlosen Menschen ist. Ein Beispiel dafür ist das Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1991 (UN 2005). Eine weiterführende Diskussion über dieses komplexe, völkerrechtliche Puzzle würde jedoch den Rahmen dieser Analyse sprengen (siehe Ammer 2009 Kap. 5, für ausführliche Erörterungen und weitere Referenzen).

3.4 Nationale und regionale Präzedenzfälle

Es bestehen einige nationale Gesetze und regionale Übereinkommen, die sich mit von Umweltdegradierung oder von Katastrophen betroffenen Menschen befassen und die für internationale Beratungen herangezogen werden könnten.

Die schwedische Ausländergesetzgebung von 2006 erkennt beispielsweise „eine Kategorie von Personen, die wegen Umweltkatastrophen nicht in ihre Heimatländer zurückgehen können“ (Ammer 2009, 20) an. Die Novellierung des Zuwanderungsgesetzes von 2007 in Australien enthält eine Definition für „Klimaflüchtlinge“ und ermächtigt den Minister für Einwanderung, solchen Personen Visa zu erteilen, wenn bestätigt wird, dass sie auf Grund einer „klimabedingten Umweltkatastrophe“

vertrieben wurden. Das Gesetz wurde ursprünglich von der Partei der Grünen eingebracht, wird aber auch von der Labour Party unterstützt. Diese ruft dazu auf, „Klimawandelflüchtlinge in bestehenden Konventionen oder durch die Schaffung einer neuen Konvention in angemessener Form anzuerkennen“ (Ammer 2009, 20; siehe auch Biermann und Boas 2010).

Neuseeland dagegen, das als Wegbereiter für die Akzeptanz von „Klimaflüchtlingen“ aus benachbarten Inselstaaten gilt, sieht lediglich eine jährliche Quote für Migranten auf der Basis der Pacific Access Category (Pazifische Zugangskategorie) vor. Diese regionale Einwanderungsvereinbarung vermeidet geflissentlich Begriffe wie Umwelt- oder Klimaflüchtling und deckt den Schutz für verwundbare Gruppen nicht ab (Details siehe Ammer 2009, 20).

Unter Hinweis auf die OAU-Konvention von 1969 hinsichtlich besonderer Aspekte von Flüchtlingsproblemen in Afrika und auf die Cartagena-Flüchtlingserklärung von 1984 zu Flüchtlingen in Mittelamerika, Mexiko und Panama argumentieren Biermann und Boas (2010), dass regionale Vereinbarungen Präzedenzfälle für eine über das Verständnis der Genfer Konvention hinausgehende Erweiterung des Flüchtlingskonzepts liefern. In der Tat bieten beide erweiterte Flüchtlingsdefinitionen an, nach denen Ereignisse als Fluchtgrund gelten, wenn sie die öffentliche Ordnung ernsthaft stören. Ein ähnlicher Sprachgebrauch findet sich in den nicht rechtskräftigen Bangkok-Grundsätzen über Status und Behandlung von Flüchtlingen, die 2001 durch die Asian-African Legal Consultative Organisation verabschiedet wurden (siehe Ammer 2009, 54, Fußnote 262).

Der Begriff der ernsthaft gestörten öffentlichen Ordnung könnte wohl auch so interpretiert werden, dass er Umweltdegradation und klimabedingte Naturkatastrophen einbezieht, obwohl dies noch nicht als eine etablierte *opinio iuris* betrachtet wird (Ammer 2009, 54f.).

Immerhin könnten diese regionalen Vereinbarungen wegweisend für eine Ausarbeitung universaler Normen und Grundsätze sein, welche zur Klärung des völkerrechtlichen Status von „Klimaflüchtlingen“ erforderlich sind, da den Verknüpfungen zwischen Naturkatastrophen und Anpassung an Klimawandel zunehmend Aufmerksamkeit eingeräumt wird (siehe z.B. WBGU 2008; Schipper 2009; Weltbank 2009).

Neuere Entwicklungen, wie die Verabschiedung der Konvention der Afrikanischen Union zum Schutz und zur Unterstützung von Binnenvertriebenen in Afrika, die am 23. Oktober 2009 in Kampala unterzeichnet wurde, weisen ebenfalls in diese Richtung. Laut *The Economist* „ist der wesentlichste Abschnitt der Konvention die den Klimawandelflüchtlingen gewährte Anerkennung“ (*Economist* 2009, 52).¹²

¹² Artikel 5 Para. 4. Die Konvention stellt fest, dass „Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen sollen, um Personen zu schützen und zu unterstützen, die durch natürliche oder von Menschen verursachte Katastrophen, einschließlich Klimawandel, innerhalb ihres Landes vertrieben wurden“ (Kampala Konvention).

4 Politische Implikationen

Die rechtlichen Feinheiten der internationalen Flüchtlingsgesetzgebung und der Status von Vertriebenen und Migrant*innen dürfen nicht den Blick dafür verstellen, dass die Herausforderungen, die sich durch die vorhersehbaren empirischen Konsequenzen des Klimawandels stellen, im Kern politischer Natur sind. Mit anderen Worten, wenn der politische Wille gegeben ist, das Thema „Klimamigration“ anzugehen, werden auch institutionelle Lösungen und entsprechende Ressourcen folgen – einschließlich internationaler und nationaler Regelungen.

Nachfolgend werden vier Dimensionen erörtert, die die politischen Implikationen von „Klimamigration“ aufzeigen: Sicherheitsbelange, finanzielle Implikationen, internationale Kohärenz und länderspezifische Kapazitäten. Auch wenn diese Kategorien keineswegs die durch künftige „Klimaflüchtlinge“ eintretenden politischen Herausforderungen umfassend wiedergeben, decken sie doch Themenbereiche ab, in denen tiefgreifende politische Auswirkungen zu erwarten sind. Politische Entscheidungsträger auf nationaler und internationaler Ebene müssen ihnen viel mehr Beachtung schenken.

Neben den politischen müssen auch die normativen und ethischen Implikationen der „Klimamigration“ dringend berücksichtigt werden. Dieser Punkt wird in den Schlussfolgerungen (Kapitel 6) ausführlicher behandelt.

4.1 Sicherheitsfragen

Die zu erwartenden Sicherheitsimplikationen künftigen Klimawandels haben wesentlich dazu geführt, dass der Erderwärmung auf der höchsten Ebene der internationalen Politik Aufmerksamkeit zuteil wird (Detraz

und Betsill 2009, Bauer 2010).¹³ Die wahrgenommene Bedrohung durch eine massiv zunehmende Süd-Nord-Wanderungsbewegung war von Anfang an ein zentraler Bestandteil der aufkommenden Klima-Sicherheits-Debatte, auch wenn verfügbare empirische Beweise keinen direkten kausalen Zusammenhang zwischen Migration und gewalttätigen Konflikten nahelegen (siehe Clark 2007; Gleditsch, Nordas und Salehyan 2007; WBGU 2008). Doch eine Kombination von zunehmenden demographischen und klimabedingten Umweltfaktoren könnte künftige Konfliktpotenziale erhöhen, insbesondere in schwachen Entwicklungsländern (WBGU 2008).

Die daraus resultierende „Versicherheitlichung“ (securitization) von Klimawandel im Allgemeinen und Umweltmigration im Besonderen ist seither kritisiert worden (z.B. Brzoska 2009).¹⁴ Das Thema Massenmigration im öffentlichen Diskurs zu priorisieren, wirkt wie ein zweischneidiges Schwert. Auf der einen Seite dient es der Bewusstseinsbildung für künftige politische Herausforderungen, auf der anderen Seite kann es von den Verfechtern defensiver politischer Lösungen vereinnahmt werden, die sich für die anstehenden Probleme kaum eignen.

Das bezieht sich sowohl auf die internationale als auch auf die nationale Dimension des Zusammenhangs von Migration und Sicherheit. Während sich Versicherheitlichung hinsichtlich Migration auf der internationalen Ebene z.B. mit den destabilisierenden Folgen von Migration in schwachen und fragilen Staaten und deren Bedeutung für humanitäre Interventionen befasst, beziehen sich Sicherheitsbelange auf nationaler Ebene typischerweise auf territoriale Kontrolle und den Grenzschutz in Zusammenhang mit illegaler Immigration und grenzüberschreitender Kriminalität. Diese berechtigten

¹³ Die ausführliche Behandlung des Themas Klimawandel durch den UN Sicherheitsrat am 17. April 2007 und die Entscheidung, den Friedensnobelpreis 2007 an den Zwischenstaatlichen Ausschuss für Klimaänderungen (IPCC) und den ehemaligen US-Vizepräsidenten Al Gore zu verleihen, d.h. für deren Bemühen, das Bewusstsein für Ursachen und Folgen des Klimawandels weltweit zu schärfen, sind nur zwei Beispiele, die dies belegen (siehe Bauer 2010 mit weiteren Details).

¹⁴ Zum analytischen Konzept der „Versicherheitlichung“ siehe Waever (1995; ebenso Brock 1997).

Anliegen werden sich durchsetzen, nicht zuletzt weil sie anfällig für populistische Verzerrung sind.

Gleichwohl werden die offensichtlichen Vorteile organisierter Migration zunehmend sowohl von Industrie- als auch von Entwicklungsländern anerkannt und sie tragen dadurch zu einer differenzierten Debatte bei.

4.2 Finanzielle Auswirkungen

Es leuchtet ein, dass Migration in großem Umfang mit erheblichen finanziellen und wirtschaftlichen Implikationen einhergeht. Das wird Herkunftsländer, Transitländer und Aufnahmeländer auf unterschiedliche Weise tangieren. Eine detaillierte Abschätzung der voraussichtlichen finanziellen Implikationen würde allerdings den Rahmen dieser Analyse sprengen.

Zwar werden im Stern-Report zum Thema „The Economics of Climate Change“ die Kosten klimabedingter Migration in der Analyse nicht spezifisch erfasst, jedoch wird davon ausgegangen, dass umfangreiche Migration eine wahrscheinliche Auswirkung des unkontrollierten Klimawandels ist. Die ausführliche wirtschaftliche Analyse des Berichts hinsichtlich der durch den fortschreitenden Klimawandel verursachten makroökonomischen Kosten kommt zu einem sehr klaren und überzeugenden Schluss: Die Kosten für Untätigkeit werden sehr viel höher liegen als die Kosten für zeitnahes Handeln und dies sowohl für die Abmilderung des Klimawandels als auch für die Anpassung (Stern 2006). Es gibt keinen logischen Grund, weshalb diese Schlussfolgerung nicht auch auf die klimabedingte Migration angewendet werden könnte.

Noch einmal, dies betrifft sowohl die nationale als auch die internationale Ebene. Ressourcen müssen also mobilisiert und entsprechend zugeteilt werden. In inter-

nationalen Verhandlungen bezieht sich diese Thematik in erster Linie auf die Kosten von Anpassung und die damit verbundenen Fragen zu Lastenteilung. Der ehemalige EU-Kommissar für Entwicklung und Humanitäre Hilfe, Karel de Gucht, argumentierte daher, dass die industrialisierten Länder angemessene zusätzliche Finanzleistungen für Abmilderung und Anpassung zu erbringen haben, um u.a. zu verhindern, dass umweltvertriebene Personen in großem Ausmaß einwandern.¹⁵

Es ist schwer vorherzusagen, in welchem Umfang internationale Finanzmittel für Anpassungsmaßnahmen möglicherweise verteilt werden, um den Bedürfnissen künftiger „Klimaflüchtlinge“ gerecht zu werden. Zudem unterliegen die Finanzmittel den politischen und gesetzlichen Entscheidungen hinsichtlich der Rechte und des Status von Personen, die durch Klimawandelfolgen zur Migration gezwungen sind. Falls Migration unter das UNFCCC-Mandat fällt und Bestandteil einer sinnvollen Vereinbarung über Anpassung werden soll, die in Mexiko oder anschließend vorangetrieben wird, dürfen die zu erwartenden finanziellen Implikationen von Migration nicht externalisiert werden, ob sie nun unter dem Anpassungsfonds, dem Besonderen Klimawandelfonds, dem Fonds für die am wenigsten entwickelten Länder oder irgendeinem neuen finanziellen Instrument unter der UNFCCC subsumiert werden.¹⁶

Während die internationale Finanzierung von politischen Maßnahmen zu „Klimigration“ generell unter das Mandat aller im Rahmen von der UNFCCC verfügbaren Finanzierungsmechanismen fallen könnte, darf daran gezweifelt werden, dass dies die effizienteste und wirksamste Vorgehensweise wäre. Biermann und Boas (2010) z.B. warnen davor, dass

„die Integration von Klimaflüchtlingen in allgemeine Umweltfinanzierungsprogramme die

¹⁵ Zum Zeitpunkt der Niederschrift dieser Studie war die Europäische Union gewillt, 17 Milliarden Euro pro Jahr zu übernehmen, vorausgesetzt, dass auch andere Industriestaaten angemessene Verpflichtungen eingehen würden. Das entspräche ungefähr einem Viertel der USD 100 Milliarden pro Jahr, die nach Einschätzung der Vereinten Nationen benötigt würden.

¹⁶ Siehe Horstmann (2008) über institutionelle Aspekte hinsichtlich der Finanzierung von Anpassung unter der UNFCCC.

besondere moralische Verknüpfung zwischen Klimaflüchtlingen und potenziellen Geberländern verschleiern könnte und Schadensersatz- und Haftungsansprüche gegenüber den industrialisierten Ländern sowie die Übernahme von Verantwortung durch diese Länder verhindern könnte.“

Außerdem sind Themenverknüpfungen in den Verhandlungen für eine Nach-Kyoto-Vereinbarung schon jetzt hoch komplex. Aus diesem Grund könnten sich Regierungen entscheiden, das Problem der klimabedingten Migration außerhalb des UNFCCC-Rahmens zu behandeln. Sie könnten das Problemfeld beispielsweise an große internationale Entwicklungsorganisationen mit starken Managementkapazitäten weiterreichen, wie z.B. an die Weltbank oder an das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). Die grundlegenden Herausforderungen, denen sie sich stellen müssen, bleiben jedoch dieselben.

Die Kosten für Migration in großem Umfang werden so oder so verkräftet werden müssen, und wenn sie durch klimabedingte Vertreibung entstehen, sollten sie zusätzlich zu und nicht im Wettbewerb um Entwicklungshilfe mobilisiert werden.

4.3 Internationale Kohärenz

Klima-Mainstreaming innerhalb der Vereinten Nationen hat gerade erst begonnen. Während die Stiftung der Vereinten Nationen (2007) und der Bericht über die menschliche Entwicklung 2007/2008 (UNDP 2007) sich zumindest zum Handlungsbedarf bekannt haben, bleibt innerhalb und zwischen den zahlreichen UN-Organisationen, deren politische Leitlinien auf die eine oder die andere Art durch die Folgen des Klimawandels tangiert sind, noch viel zu tun (Bauer 2008). Doch die fortlaufenden Bemühungen, die „systemweite Kohärenz“ (UN 2006) über jene Organisationen hinaus zu verstärken, die in den Bereichen Entwicklung, humanitäre Hilfe und Umwelt tätig sind, werden sich schnell als anachronistisch erweisen, wenn es ihnen nicht gelingt, klimabezogene, politische Herausforderungen zu integrieren (mainstreaming).

Und nicht zuletzt bezieht sich dies auf die gebotenen kohärenten, internationalen politischen Schritte hinsichtlich Migration und Vertreibung als Folgen des Klimawandels. Dabei müssen sich Entscheidungsträger, die sich mit Migration auf internationaler Ebene auseinandersetzen, erst noch dazu aufgerufen fühlen, sich mit den Herausforderungen von „Klimigration“ zu befassen.

Der Bericht des UN-Generalsekretärs 2006 über internationale Migration und Entwicklung ist beispielsweise überhaupt nicht auf Umweltmigration oder Vertreibung eingegangen, wohl genau deshalb, weil der Ausschuss für Berichterstattung beauftragt war, grenzüberschreitende Wanderung zu untersuchen (UNGA 2006). Binnenvertriebene, die den Großteil der gegenwärtigen Umweltmigranten ausmachen, wurden so in den Erwägungen ausgelassen. Entsprechend versäumt es der Bericht zu signalisieren, dass Klimawandel ein wesentlicher Auslöser für zukünftige Migrationsmuster ist.

Ähnliches trifft auf das Globale Forum für Migration und Entwicklung zu, das 2007 mit dem Ziel einer Brückenfunktion zwischen migrationsrelevanten Belangen von Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen eingerichtet wurde.

Bisher sind die jährlichen Treffen kaum mehr als ein Debattierklub, der sich vorrangig mit unverbindlichen Überlegungen zu Arbeitsmigration und entwicklungspolitischen Auswirkungen von Geldüberweisungen befasst (für weitere Details siehe Rother 2009). Da das Gremium von Anfang an in diese mühsamen Debatten eingebunden war, ist kaum von ihm zu erwarten, dass es zu einem Forum wird, das der Tagesordnung über internationale Migrationspolitik mit Themen wie dem Klimawandel frischen Schwung verleiht.

Dennoch wurden einige ermutigende Schritte unternommen, die, wenn es darum geht, sich mit „Klimigration“ auf eine kohärentere Art zu befassen, einen Sektor übergreifenden Ansatz fördern könnten. Erwähnenswert im Kontext dieser Analyse sind die besonderen Verfahren des Menschenrechtsrats, die sich aus einer Initiative seines Sonderberichterstatters über

angemessenen Wohnraum (siehe Ammer 2009, 18 und zu Details Fußnote 66) ergaben, die anhaltenden Bemühungen des Umweltprogramms der Vereinten Nationen, in den internationalen humanitären und entwicklungspolitischen Gemeinschaften ein Bewusstsein speziell für das Phänomen der umweltbedingten Migration¹⁷ zu schaffen oder die gemeinsame Initiative der UN-Konvention zur Bekämpfung von Wüstenbildung und des UN-Sonderberichterstatters über das Recht auf Nahrung mit dem Ziel, zu einem internationalen Menschenrechtsansatz zu kommen, der den Kampf gegen Wüstenbildung, Landdegradation und Dürre voranzubringen vermag (UNCCD 2008).

Ganz allgemein gesprochen werden sich, wenn eine größere Kohärenz in den internationalen Migrationspolitiken erzielt werden soll, die Entscheidungsträger mit den entsprechenden Menschenrechtsregelwerken befassen müssen, einschließlich des Rechts auf Nahrung und der komplexen Wechselwirkungen zwischen Migration, Entwicklung und Umweltveränderung.

Was Ersteres betrifft, so wird die Zusicherung universaler Menschenrechte ohne Einbeziehung der Menschen, die durch die Folgen des Klimawandels zur Migration gezwungen werden, nicht möglich sein.

Was Letzteres betrifft, so darf der Blick auf den Klimawandel nicht dazu führen, über „die planetarischen Grenzen“ (Rockström 2009) hinweg zu sehen, welche die Bedingungen für sozioökonomische Entwicklung und die Push- und Pull-Faktoren von Migration gleichermaßen beeinflussen. Das bezieht sich insbesondere auf Themenbereiche wie Landnutzung und Landdegradation, Energiesicherheit, Verlust von Biodiversität und wichtige Ökosystemleistungen (MA 2005b, 2005a; WBGU 2009a).

4.4 Innenpolitik

Welche Herausforderungen sich vom Blickwinkel der Innenpolitik ergeben, zeigt sich in den Ländern am deutlichsten, die vom Klimawandel stark betroffen und die hinsichtlich seiner Auswirkungen besonders verwundbar sind, also die am wenigsten entwickelten Länder. Da sie ohnehin mit Entwicklungsanstrengungen zu kämpfen haben, werden sie noch mehr in Bedrängnis geraten, es sei denn, umfangreiche Anpassungsstrategien werden unverzüglich entwickelt und effektiv umgesetzt. Immer mehr wissenschaftliche Literatur und öffentliche Debatten befassen sich ausführlich mit den vielfältigen und gewaltigen Herausforderungen, eine nachhaltige Entwicklung und die Anpassung an den Klimawandel miteinander zu verbinden (siehe, inter alia, Adger et al. 2009; Parry 2009; UNDP 2007).

Fluchtmigration und Vertreibung stellen so gesehen eine Art Anpassung als „letzten Ausweg“ dar. Empirische Belege für ein solches Vorgehen sind weithin sichtbar und hinlänglich illustriert, so in einer mit Landkarten versehenen Studie von CARE International, der UN-Universität und anderen (Warner et al. 2009). Sie umfasst sieben Fallstudien über menschliche Mobilität in verschiedenen Regionen und Gesellschaften, die durch nachweisliche Klimaveränderungen und vorhersehbare Klimawandelfolgen besonders verwundbar sind. Unter anderem veranschaulichen sie den Druck auf Agrarsysteme und Lebensgrundlagen in den Himalaja- und Sahel-Regionen, den Zusammenhang von Meeresspiegelanstieg, Überflutungen und Wüstenbildung in den Flussdeltas des Ganges, Mekongs und Nils, Auswirkungen auf wiederkehrende Dürren und Katastrophen in Mittelamerika und nicht zuletzt das Schicksal der kleinen Inselentwicklungsländer wie z.B. Tuvalu und die Malediven.

¹⁷ Siehe <http://www.unep.org/conflictsanddisasters/Policy/DisasterRiskReduction/ClimateChangeund Migration/tabid/282/language/en-US/Default.aspx> [letztmalig aufgerufen am 9 November 2009]

¹⁸ In der zeitgenössischen Literatur wurde das liberale Dilemma eindrücklich in T.C. Boyles Roman „América“ (1996) veranschaulicht, in dem er die Geschicke eines Paares mit deutlich liberalem und wohlhabendem suburbanen Hintergrund in Südkalifornien und eines mexikanischen illegalen Immigrantinnen-Paares miteinander verknüpft.

Klimaflüchtlinge | Studie

Umgekehrt müssen sich auch die entwickelten Länder gewaltigen Aufgaben stellen, die keineswegs übersehen werden dürfen. Diese Länder müssen sich nicht nur umgehend auf kohlenstoffarmes Wirtschaften umstellen und sich ihrerseits auf künftige Klimaauswirkungen einstellen; sie müssen auch die Herausforderungen beispielloser Einwanderung als Folge eines nicht mehr zu verhindernden Klimawandels bewältigen. Letzteres impliziert auf jeden Fall große innerstaatliche Anstrengungen: Die liberaleren, flüchtlingsfreundlichen Länder werden unausweichlich Schwierigkeiten haben, eine große Zahl von verarmten Immigranten zu integrieren, die nicht unbedingt in den heimischen Arbeitsmarkt passen. Restriktivere Länder, die einen Zustrom von Klimaflüchtlingen vermeiden wollen, werden sich mit teuren, defensiven Sicherheitsmaßnahmen wie Zäunen und Patrouillenbooten beschäftigen müssen. Auch können ernste Spannungen mit den benachbarten Transitländern aufkommen, die einen Lastenausgleich anstreben.

Da Migrationspolitiken per definitionem grenzüberschreitende Belange berühren, werden innenpolitische Kontroversen unweigerlich den weltweiten Diskurs über Migration beeinflussen. Das Globale Forum über Migration und Entwicklung beispielsweise, das den Dialog fördern soll, fungiert lediglich als Bühne für erbitterte Debatten zwischen den Verfechtern eines liberalen Ansatzes und den Befürwortern eng definierter „Container Staaten“ mit streng geregelten Eintritts- und Wegzugsregeln (siehe Rother 2009).

5 Global Governance in Bezug auf „Klimaflüchtlinge“: Politikerfordernisse, Grundsätze und Optionen nach Kopenhagen

Welcher Weg zeichnet sich ab, um den Leidtragenden, die dem Klimawandel entfliehen, ohne gangbare Roadmap Schutz zu gewähren? Wenn ihr Schutz unter einem qualifizierten Rechtsbegriff des „Flüchtlings“ sowohl rechtlich unerwünscht als auch politisch nicht machbar ist, und wenn bestehende rechtliche Institutionen und Regelungsmechanismen nicht zum Zuge kommen, welche anderen Möglichkeiten könnten dann verfolgt werden, die zugleich pragmatisch und geeignet sind, die Herausforderung zu meistern?

Es sind vor allem die armen Menschen, die durch den Klimawandel zu leiden haben, z.B. arme ländliche Bevölkerungsgruppen, indigene Gemeinschaften, Ausgestoßene, Frauen, Kinder und ältere Menschen. Für viele dieser kleinbäuerlich lebenden Menschen und Subsistenzbauern, für Menschen die mit HIV oder Aids leben, indigene Gemeinschaften und die städtischen Armen birgt der Klimawandel neben einer Vielzahl anderer Armutsfaktoren einen zusätzlichen Stressfaktor.

Es ist deshalb äußerst wichtig, Anpassungsstrategien, Gestaltungsrahmen und Programme zu entwickeln, die schwerpunktmäßig auf die Bedürfnisse der verwundbarsten Menschen zugeschnitten sind. Dies umfasst wichtige Aspekte wie die Partizipation aller direkt Betroffenen, gemeindebasierte „bottom-up“-Ansätze und kulturelle Angemessenheit.

Die UNFCCC sollte sich stark an den Menschenrechtsvorgaben als Leitlinie für eine Nach-Kyoto-Vereinbarung ausrichten. Das würde den Schwerpunkt der Anpassungsstrategien von den Regierungen teilweise auf Individuen verlagern, deren Existenz durch den Klimawandel bedroht ist. Der rechtebasierte Ansatz etabliert Verfahrensstandards für die Politik der Regierungen. Auch werden verwundbare Gruppen und Individuen darin unterstützt, ihre Regierungen in die Verantwortung zu nehmen, damit diese ihre Verpflichtungen ge-

genüber den Menschen erfüllen, die ein individuelles Recht auf angemessene Unterkunft, Nahrung, Wasser, Gesundheit, etc. haben. Rechtebasierte Anpassungsstrategien sind somit ein gutes Instrument um sicherzustellen, dass die für Anpassungsmaßnahmen bewilligten Gelder vernünftig eingesetzt werden. Das Büro des Hochkommissars für Menschenrechte und UNFCCC sollten enger zusammenarbeiten und eine Leitlinie entwickeln, die die Regierungen bei der Gestaltung von Anpassungsstrategien unterstützt (Hirsch 2009, 23).

Die „Legal Review“ des Boltzmann Instituts empfiehlt einen Ansatz, der sich den „komplementären und sich gegenseitig verstärkenden“ Rückgriff auf bestehende internationale Menschenrechte und internationale Umweltrechte zunutze macht (Ammer 2009, 72). Beide Rechtssysteme sind aufwändig kodifiziert und haben über die letzten Jahrzehnte die Vorteile der Rechtswirkung und des politischen Gewichts im internationalen „soft law“ unter Beweis gestellt.

Wenn internationale Normen einmal festgelegt sind, werden diese in der Regel weitgehend eingehalten, auch wenn sie formell nicht bindend sind (Chayes und Handler Chayes 1993, 1998). Anne-Marie Slaughter argumentiert sogar so, dass sich

„soft law, wenn es mit internationalen Richtlinien und nicht-juristischen Instrumenten ausgestattet ist, zu einem genauso wirksamen, wenn nicht mächtigeren Regelwerk (als ‚hard law‘) entwickeln wird.“ (Slaughter 2004, 178; siehe auch Abbott und Snidal 2000)

„Soft law“-Vereinbarungen haben deshalb „in der Entwicklung von normativen Strukturen“ im Bereich der Menschenrechte, Umweltrechte und sogar Wirtschaftsrechte „eine wesentliche Rolle gespielt“ (Desai 2004, 114). Die Ausbreitung von „soft law“-Instrumenten, speziell in den weltweiten Umweltregelwerken, spiegelt die Tatsache wider, dass die Verhandlungsstaaten eine „allmähliche Gestaltung von verbindlichem Recht“ in Bezug auf neu entstehende politische Herausforderungen vorziehen (ibid.). Eine solche Ausweitung von gesetzlichen Regelungen ist unausweichlich zeitauf-

wändig. Auch wenn es sich deshalb nicht mehr um eine zuverlässig Option für die Verhandlungen über die Ziele zur Begrenzung des Klimawandels handelt (siehe WBGU 2009b), könnte es dennoch eine gangbare Strategie sein, um die Rechte von künftigen Migranten und Vertriebenen zu etablieren und sukzessive zu stärken.

Zu dem von Biermann und Boas vorgebrachten Anliegen (2010) für eine „Gestaltungsweise sui generis“ gehört auch Vertrauen in den Aufbau internationaler Institutionen. Obwohl sie den Begriff „Klimaflüchtling“ ausdrücklich bevorzugen, ruht ihr Vorschlag auf fünf Grundsätzen, die sich für konstruktive internationale Überlegungen und eben auch für das Aushandeln einer substantiellen multinationalen Vereinbarung anbieten. Diese sind:

- Planmäßige Umsiedlung und Wiederansiedlung aufgrund der Annahme, dass Bevölkerungsgruppen, die vermutlich unter klimabedingten Risiken zu leiden haben, von freiwilligen Umsiedlungs- und Wiederansiedlungsprogrammen profitieren könnten, wenn diese über einen längeren Zeitraum durchgeführt würden.¹⁹ Aus der Perspektive einer globalen Ordnungspolitik zumindest scheint ein organisierter und kalkulierbarer langfristiger Ansatz besser zu sein, als eine Normalisierung immer wiederkehrender ad hoc Notfallmaßnahmen und Katastrophenhilfe. Letzteres könnte sogar eine „Maladaptation“ fördern, was sich für Problemlösungen ungünstig auswirken würde (siehe Schipper 2009).

- Umsiedlung statt vorübergehendem Asyl, da klimabedingte Migration von dauerhafter Natur sein wird, vor allen wenn es um überflutete Staatsgebiete geht. Das derzeitige im Flüchtlingsrecht verankerte Prinzip, wonach von Flüchtlingen erwartet wird, dass sie in ihre Heimat zurückkehren, sobald die Bedrohung nicht mehr besteht, muss also ersetzt werden in Fällen, wo eine Rückkehr von „Klimigranten“ de facto ausgeschlossen ist.

- Umsiedlung und Wiederansiedlung sollten nur dann stattfinden, nachdem vorher alle anderen Möglichkeiten gründlich überprüft worden sind. Falls Umsiedlung die einzige Alternative ist, muss sie auf dem Prinzip beruhen, dass ein dauerhafter Wegzug niemals in Obdachlosigkeit enden darf und dass grundsätzlich jedem eine alternative Unterkunft entsprechend internationaler Menschenrechtsstandards für angemessene Wohnung zur Verfügung gestellt wird (siehe Leckie 2008).

- Kollektive Rechte für lokale Bevölkerungsgruppen, in Anerkennung der Tatsache, dass es sich bei klimabedingten Push-Faktoren aller Wahrscheinlichkeit nach um „Bevölkerungsgruppen in bestimmten Dörfern, Städten, Regionen, Provinzen oder – wie im Fall der Kleinen Inselstaaten – um ganze Nationen handelt“ (Biermann und Boas 2010) und nicht um Individuen, auf die sich typischerweise das Flüchtlingsrecht und entsprechende rechtliche Vereinbarungen fokussieren.

- Internationale Hilfe für innerstaatliche Maßnahmen entsprechend der internationalen Verantwortlichkeiten für Anpassungsmaßnahmen und der für deren Durchführung vorhandenen Mittel. Während Binnenvertriebene prinzipiell auf den Schutz ihre Regierung angewiesen sind, werden die am meisten betroffenen und am wenigsten entwickelten Länder internationale Unterstützung für die eigenen Hilfs- und Umsiedlungsprogramme benötigen, um die Herausforderungen der klimabedingten Migration innerhalb ihres Staatsgebiets bewältigen zu können. Im Wesentlichen ergänzt dieses Prinzip die bereits vorhandenen Prinzipien, die sich mit der Ordnungspolitik internationaler „Klimigration“ befassen.

- Internationale Lastenteilung aufgrund der Annahme, dass die früheren und gegenwärtigen Emissionen industrialisierter Länder die tiefere Ursache des anthropogenen Klimawandels sind und dass diese Länder deshalb den Großteil der moralischen Verantwortung für die Opfer des unvermeidlichen Klimawandels zu tra-

¹⁹ Siehe auch den Begriff „qualifizierter Rückzug“, den der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU 2006. 53-54) im Kontext des Meeresspiegelanstiegs vorgeschlagen hat.

gen haben. Im Kontext von UNFCCC, so argumentiert Ammer (2009, 72), könnte eine solche Lastenteilung „ähnlich erfolgen wie innerhalb des Flüchtlingsbereichs (z.B. Maßnahmen hinsichtlich der Aufteilung/Zuteilung/Verteilung von Personen (Umsiedlung, temporärer Schutz), Aufteilung der finanziellen Belastungen, Aufteilung der materiellen Bürden wie Bereitschaftsarangements, um für einen Massenzustrom gewappnet zu sein, und Bewältigungskapazitäten, Expertise und Flexibilität vor Ort zu stärken“. Verhandlungen und Umsetzung eines solchen Prinzips der Lastenteilung werden jedoch immer komplizierter, sobald die Prognosen künftiger Emissionen mit einbezogen werden.²⁰ Zudem werden die Verhandlungsführer berücksichtigen müssen „in welchem Maße die Flüchtlings- und Rückkehrergruppen die Entwicklungsanstrengungen der Entwicklungsländer behindern oder gefährden“ (UN Doc. A/AC.96/904 vom 7. September 1998, zitiert bei Ammer 2009, 14, Fn 40).

Die oben diskutierten Grundsätze erscheinen sowohl angemessen hinsichtlich der enormen Herausforderung, der sich die globale Ordnungspolitik gegenüber voraussichtlich umfangreicher, klimabedingter Migrationsbewegungen zu stellen hat, aber auch einigermaßen pragmatisch und der Mühe wert, um sie auf der Ebene der internationalen Klimapolitik weiter zu verfolgen.

Falls die vorgeschlagenen Grundsätze – oder alternative Vorschläge, die in ähnlicher Weise für den rechtlichen Schutz von „Klimaflüchtlingen“ eintreten – auf die internationale Tagesordnung im Kontext von UNFCCC und eines künftigen Nach-Kyoto-Abkommens gesetzt werden, sollten die Verhandlungen sich von bereits etablierten internationalen Grundsätzen leiten lassen und

darauf aufbauen, insbesondere auf das Vorsorgeprinzip und das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten sowie auf entsprechenden Möglichkeiten, die bereits im Text der Rahmenkonvention verankert sind.²¹

Dennoch dürfen Verhandlungen über ehrgeizige Grundsätze kein Selbstzweck sein. Betrachtet man den effektiven Schutz von „Klimaflüchtlingen“ als ultimatives Ziel dieses Vorhabens, werden früher oder später normative Grundsätze umgesetzt werden müssen. Was Letzteres betrifft, so wird in irgendeiner Weise die Form der Funktion folgen. Dementsprechend ist es eine zweitrangige Frage, ob ein solches Prinzip in ein eigenständiges multilaterales Abkommen oder in ein Protokoll zu einer bestehenden Konvention (voraussichtlich UNFCCC) Eingang findet.

²⁰ Zur Notwendigkeit der Unterscheidung und Erwägung historischer vs. zukünftiger Emissionen und den daraus resultierenden Verantwortlichkeiten siehe den Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats Globale Umweltveränderungen zur „Budgetfinanzierung“ von internationalen Anstrengungen zur Abmilderung (WBGU 2009).

²¹ Biermann und Boas schlagen weiter vor, das Prinzip der Erstattung aller Mehrkosten, die den betroffenen Ländern durch die Umsiedlung von Klimaflüchtlingen entstanden sind, zu berücksichtigen und ebenso das Prinzip der doppelt gewichteten Entscheidungsverfahren um damit den Entwicklungs- und Industrieländern bei der Umsetzung eines künftigen internationalen Regelwerks für Klimaflüchtlinge gleichwertige Einflussmöglichkeiten zu geben.

6 Fazit

Nach Kopenhagen ist schwer zu sagen, ob und wie die Themen Migration und Vertreibung aus Gründen des Klimawandels Teil eines Nach-Kyoto-Abkommens werden, das 2010 ausgehandelt wird. Durch die gegenwärtig laufenden Verhandlungen besteht jedoch berechtigte Hoffnung, dass in einem anstehenden Anpassungsaktionsplan der klimabedingten Migration und Vertreibung mehr Aufmerksamkeit zuteil wird.

Migration muss unbedingt als legitime und in vielen Fällen existentielle Anpassungsstrategie akzeptiert werden. Im komplexen Kontext globaler Klimabewältigungsstrategien müssen jedoch noch viele wichtige Problembereiche gelöst werden. Dazu gehören hochpolitische Fragen zu Lastenteilung, Kompensation und nicht zuletzt der rechtliche Status von „Klimaflüchtlingen“ und die daraus folgenden Rechte und Verantwortlichkeiten von Individuen und Staaten, um nur einige zu nennen.

Die Verknüpfungen mit der umfangreichen globalen Entwicklungsagenda sind offenkundig. Ganz allgemein steht dies im Einklang mit dem achten Millenniumsentwicklungsziel, einer globalen Partnerschaft für Entwicklung, die bedeutungslos bleibt, wenn sie nicht eine Klimawandelanpassung auf allen Ebenen fördert. Ohne adäquate Steuerungsmechanismen für Fluchtmigration und Vertreibung ist eine sinnvolle Anpassung an den Klimawandel in den verwundbarsten Ländern dieser Welt kaum vorstellbar. Ohne durchgreifende Anpassung wiederum wird nachhaltige globale Entwicklung unterminiert und für die meisten verwundbaren Menschen unerreichbar, die ohnehin „was Anpassung betrifft an soziale Grenzen stoßen“ (Adger et al. 2009).

Die globale Ordnungspolitik hinsichtlich Fluchtmigration und Vertreibung und generelle Anpassungspolitik im Hinblick auf Klimawandel werden von den UNFCCC-Unterhändlern nicht nur eine „gemeinsame Vision“ abverlangen, sondern konkrete Verpflichtungen in Bezug auf internationale Kooperation und Unterstützung, um auf der lokalen und nationalen Ebene Ergebnisse zu erzielen.

Ungeachtet aller vagen Zahlen und Zeitprognosen ist davon auszugehen, dass diejenigen, die sich in erster Linie durch die Folgen der Erderwärmung zur Migration gezwungen sehen, arme Menschen sind, die wenig zu den Ursachen des anthropogenen Klimawandels beigetragen haben. Ihnen Lebensraum zu geben, sozusagen eine neue bewohnbare Umwelt, ist eine lokale und globale Herausforderung. Es ist auf lokaler Ebene eine offenkundige Herausforderung für Gemeinden, denen Klimaflüchtlinge zugewiesen werden – ob sie diese zu integrieren versuchen oder ob sie sich abschotten wollen. Wir haben es mit einer noch nie dagewesenen globalen Herausforderung zu tun, weil ihre Ursachen globaler Natur sind, weil sie zwangsläufig weltweit zur Realität wird und weil sie politische Lösungen auf der Ebene internationaler Politik und globaler Ordnungspolitik erfordert.

Wenn der Klimawandel nicht wirksam abgemildert wird und die Erderwärmung über drei oder vier Grad Celsius im weltweiten Durchschnitt steigt, wird es selbst für hoch entwickelte Gesellschaften mehr als unangenehm. So sagt der Wissenschaftsautor Mar Lynas vorher, dass „überlegene Zivilisationen, wenn sie mit dem Zusammenbruch ihrer bewohnbaren Heimatländer konfrontiert sind, versuchen werden, ihre Bevölkerungen in subarktische Regionen umzusiedeln, um weitverbreitete Hungersnöte und interne Konflikte abzuwenden“ (Lynas 2007, 225). Die Dringlichkeit und das Ausmaß dieses Problems, so scheint es, sind noch nicht bei den maßgeblichen Entscheidungsträgern auf höchster politischer Ebene angekommen. Nach dem Scheitern von Kopenhagen werden die Staatschefs diese Thematik rasch in größeren internationalen Foren weiterverfolgen müssen, wie z.B. in der UN-Generalversammlung und dem G-20 Gipfel, um mehr politische Autorität und Schlagkraft einzusetzen.

Die gute Nachricht ist, dass wir in der Lage sind, die vor uns liegenden Probleme vorherzusehen. Klimawandel trifft uns nicht wie ein Meteor aus dem blauen Himmel. Wir wissen, dass der Meeresspiegel ansteigt, langsam aber sicher. Wir wissen, dass Stürme und Flutkatastrophen an Stärke zunehmen – auch in dichtbesiedelten Gegenden. Wir wissen, dass Migration schon immer

eine Bewältigungsstrategie der Menschen war, und es gibt keinen Grund, warum eine organisierte Migration und vorausschauende Umsiedlungen die Möglichkeiten der Zivilisation übersteigen sollten. Aber, wir müssen uns auf den Weg machen – ganz wörtlich. Wie Perikles (493-429 vor Christus) im alten Griechenland schon voraussagte: „Es kommt nicht darauf an, die Zukunft vorherzusagen, sondern auf die Zukunft vorbereitet zu sein.“²²

²² Zitiert in WBGU (2008, 15)

Literaturverzeichnis

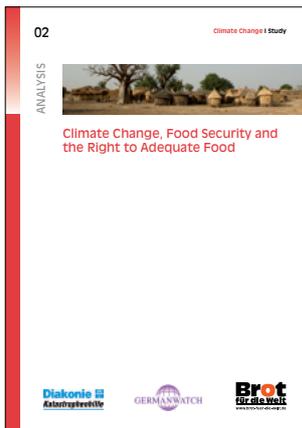
- Abbott, Kenneth, and Duncan Snidal (2000): Hard and Soft Law in International Governance. In: International Organization 54 (3), S. 421-456
- ADB, Asian Development Bank (2009): Climate Change and Migration in Asia and the Pacific [Draft Version]. Manila, Asian Development Bank
- Adger, W. Neil et al. (2009): Are There Social Limits to Adaptation to Climate Change? In: Climate Change 93, S. 335-354
- Ammer, Margit (2009): Climate Change and Human Rights: The Status of Climate Refugees in Europe. Vienna, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights/Swiss Initiative to Commemorate the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights
- AWG-LCA, Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention (2009a): Non-Paper No. 31 of 20 October 2009. Revised streamlined text on adaptation. Non-Paper by the co-chairs. In: Contact Group on Enhanced Action on Adaptation and its Means of Implementation, Resumed seventh session, Barcelona, 2-6 November
- AWG-LCA, Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention (2009b): Non-paper No. 33 of 23 October 2009. Revised annex I to document FCCC/AWG-LCA/2009/INF.2. Non-paper by the facilitator. In: Contact Group on a Shared Vision for Long-Term Cooperative Action. Resumed seventh session, Barcelona, 2-6 November
- Barbour, Brian, and Brian Gorlick (2008): Embracing the „Responsibility to Protect“: A Repertoire of Measures including Asylum for Potential Victims. In: International Journal of Refugee Law 20 (4), S. 533-566
- Bates, Diana C. (2002): Environmental Refugees? Classifying Human Migration Caused by Environmental Change. In: Population and Environment 23 (5), S. 465-477
- Bauer, Steffen (2008): „Admit that the waters around you have grown“: Die Bedeutung des Klimawandels für die Vereinten Nationen. In: Vereinte Nationen 56 (1), S. 3-9
- Bauer, Steffen (2010): Stormy Weather: International Security in the Shadow of Climate Change. In: H. G. Brauch et al. (Hrsg.) (2010): Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security. Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks. Berlin, Springer
- Bauer, Steffen, and Dirk Messner (2007): Climate Change Threatens Global Development and International Stability. Briefing Paper 7/2007. Bonn, German Development Institute
- Biermann, Frank, and Ingrid Boas (2010): Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees. In: Global Environmental Politics 10
- Bom, Marianne (2009a): Small Islands: Copenhagen set up for failure, 6 October; veröffentlicht unter: <http://en.cop15.dk/news/view+news?newsid=2283>, last accessed 18 October 2009
- Bom, Marianne (2009b): Small Islands: Go below 1.5 degrees, 22 September; veröffentlicht unter: <http://en.cop15.dk/news/view+news?newsid=2150>, last accessed 18 October 2009
- Boyle, T. Coraghessan (1996): The Tortilla Curtain. London, Bloomsbury.
- Brauch, Hans Günter (2005): Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks in Environmental and Human Security. Report No. 1/2005. In: J. J. Bogardi (Hrsg.) (2005): SOURCE - Studies of the University: Research, Counsel, Education. Bonn, UNU-EHS/United Nations University Institute for Environment and Human Security
- Brock, Lothar (1997): The Environment and Security: Conceptual and Theoretical Issues. In: N. P. Gleditsch (Hrsg.) (1997): Conflict and the Environment. Dordrecht, Kluwer, S. 17-34
- Brown, Oli (2008): The numbers game. In: Forced Migration Review 31 (October), S. 8-9
- Brzoska, Michael (2009): The securitization of climate change and the power of conceptions of security. In: S+F – Sicherheit und Frieden 27 (3), S. 137-145

- Chayes, Abram, and Antonia Handler Chayes (1993): On Compliance. In: *International Organization* 47 (2), S. 175-205
- Chayes, Abram, and Antonia Handler Chayes (1998): *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge/MA, Harvard University Press
- Clark, William A.V. (2007): *Environmentally Induced Migration and Conflict*. Externe Expertise für das WBGU-Hauptgutachten „Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel“. Berlin, WBGU
- Dalby, Simon (2002): *Environmental Change and Security*. *Isuma - Canadian Journal of Policy Research* (Fall), S. 71-79
- Desai, Bharat H. (2004): *Institutionalizing International Environmental Law*. Ardsley/NY, Transnational
- Detraz, Nicole, and Michele M. Betsill (2009): *Climate Change and Environmental Security: For Whom the Discourse Shifts*. In: *International Studies Perspectives* 10 (3), S. 303-320
- Dun, Olivia, and Francois Gemenne (2008): *Defining ‚Environmental Migration‘*. In: *Forced Migration Review* 31 (October), S. 10-11
- Economist, The (2009): *Selective Rescue: Protecting displaced Africans*. *The Economist*, 31 October, S. 52
- ECOSOC, United Nations Economic and Social Council (1998): *Further Promotion and Encouragement of Human Rights and Fundamental Freedoms, Including the Question of the Programme and Methods of Work of the Commission on Human Rights: Human Rights, Mass Exodus and Displaced Persons*. Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39; UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 of 11 February 1998. New York, United Nations
- El-Hinnawi, Essam (1985): *Environmental Refugees*. Nairobi, UNEP
- Gleditsch, Nils Petter, Ragnhild Nordas, and Idean Salehyan (2007): *Climate Change and Conflict: The Migration Link*. New York/NY, International Peace Academy
- Held, David et al. (1999): *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford, Stanford University Press
- Horstmann, Britta (2008) *Framing Adaption to Climate Change: a challenge for building institutions*. Discussion Paper 23/2008. Bonn, German Development Institute
- Hirsch Thomas, Christine Lottje (2009): *Deepening the Food Crisis? Climate Change, Food Security and the Right to Food*. Analysis 06. Diakonisches Werk der EKD e.V., Stuttgart
- IOM, International Organization for Migration (2008): *Climate Change, Environmental Degradation and Migration: Addressing vulnerabilities and harnessing opportunities*. Report of the Conference, Geneva, 19 February 2008. Geneva, Permanent Mission of Greece, Geneva, and International Organization for Migration
- IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change (2007): *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/UK, Cambridge University Press
- Leckie, Scott (2008): *Human Rights Implications*. In: *Forced Migration Review* 31, S. 18-19
- Leighton, Michelle (2006): *Desertification and Migration*. In: P. M. Johnson, K. Mayrand and M. Paquin (Hrsg.) (2006): *Governing Global Desertification. Linking environmental degradation, poverty and participation*. Aldershot/UK, Ashgate
- Leighton, Michelle, Thomas R. Loster, and Koko Warner (2009): *The Challenges of Climigration*. In: *D+C – Development and Cooperation* 36 (9), S. 323-325
- Levin, Kelly, and Dennis Tirpak (2009): *Climate Science 2008: Major New Discoveries*. WRI Issue Brief July 2009. Washington/DC, World Resources Institute
- Lynas, Mark (2007): *Six Degrees. Our future on a hotter planet*. London, Fourth Estate

Literaturverzeichnis

- MA, Millennium Ecosystem Assessment (2005a): Ecosystems and Human Well-Being: Biodiversity Synthesis. Washington/DC, World Resources Institute
- MA, Millennium Ecosystem Assessment (2005b): Ecosystems and Human Well-Being: Desertification Synthesis. Washington/DC, World Resources Institute
- Myers, Norman (2002): Environmental Refugees: A Growing Phenomenon of the 21st Century. In: Philosophical Transactions: Biological Sciences 357 (1420), S. 609-613
- Myers, Norman (2005): Environmental Refugees: An emergent security issue, 13th Economic Forum of 22 May 2005
- OHCHR, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2008): Climate Change, Migration and Human Rights: Address by Ms. Kyung-wha Kang, Deputy High Commissioner for Human Rights, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Paper read at Climate Change and Migration: Addressing Vulnerabilities and Harnessing Opportunities, 19 February, at Geneva
- Parry, Martin (2009): Climate Change is a Development Issue, and Only Sustainable Development Can Confront the Challenge. In: Climate and Development 1 (1), S. 5-9
- Richardson, K. et al. (2009): Synthesis Report Climate Change. Global Risks, Challenges and Decisions. Climate Congress Copenhagen, 10-12 March 2009. Copenhagen
- Rockström, Johan et al. (2009): A Safe Operating Space for Humanity. In: Nature, 24 September, S. 472-475
- Rogelj, Joeri, et al. (2009): Halfway to Copenhagen, no way to 2°C. Nature Reports Climate Change Online, 11 June, published under <http://www.nature.com/climate/2009/0907/full/climate.2009.57.html>, [last accessed 27 July 2009]
- Rother, Stefan (2009): Global Forum on Migration and Development: The allure of non-binding talks. In: D+C – Development and Cooperation 36 (9), S. 331-333
- Sands, Philippe (2003): Principles of International Environmental Law, 2nd edition. Cambridge/UK, Cambridge University Press
- Schipper, E. Lisa F. (2009): Meeting at the Crossroads?: Exploring the linkages between climate change adaptation and disaster risk reduction. In: Climate and Development 1 (1), S. 16-30
- Slaughter, Anne-Marie (2004): A New World Order. Princeton/NJ, Princeton University Press
- Stavropoulou, Maria (2008): Drowned in Definitions? In: Forced Migration Review 31 (October), S. 11-12
- Stern, Nicholas. 2006. The Economics of Climate Change. The Stern Review. London, HM Treasury.
- Stringer, Lindsay C. (2008): Reviewing the International Year of Deserts and Desertification 2006: What contributions towards combating global desertification and implementing the United Nations Convention to Combat Desertification? In: Journal of Arid Environments 72 (11), S. 2065-2074
- UN, United Nations (2005): Convention on the Reduction of Statelessness (1961) In: United Nations Treaty Series, Vol. 989. New York, United Nations
- UN, United Nations (2006): Delivering as One. Report of the Secretary-General's High-Level Panel on System-Wide Coherence. New York, United Nations
- UNCCD, Desertification Secretariat (2002): United Nations Convention to Combat Desertification in Those –Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, particularly in Africa. Text with Annexes, and a Preface by the UNCCD Secretariat. Bonn, UNCCD
- UNCCD, Desertification Secretariat (2008): Human Rights and Desertification. Exploring the Complementarity of International Human Rights Law and the United Nations Convention to Combat Desertification. Desertification, Land Degradation and Drought Issue Paper No. 1. Bonn, UNCCD
- UNCED, United Nations Conference on Environment and Development (1992): Rio Declaration on Environment and Development. Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Annex I, 12 August. Doc. UN A/CONF.151/26 (vol.1). New York, United Nations

- UNDP, United Nations Development Programme (2007): Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World. Human Development Report 2007/2008. New York, Palgrave Macmillan
- UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change (1992): United Nations Framework Convention on Climate Change. UN Doc. FCCC/INFORMAL/84. Bonn, United Nations
- UNGA, United Nations General Assembly (1990): International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. UN Doc. A/RES/45/158 of 18 December 1990. New York, United Nations
- UNGA, United Nations General Assembly (2006): International migration and development. Report of the Secretary-General. UN Doc. A/60/871 of 16 May 2006. New York, United Nations
- UNGA, United Nations General Assembly (2009a): Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General. UN Doc. A/HRC/10/61 of 15 January 2009. New York, United Nations
- UNGA, United Nations General Assembly (2009b): Human Rights Council. Organizational and Procedural Matters: Draft report of the Human Rights Council on its tenth session, UN Doc. A/HRC/10/L.11 of 12 May 2009. New York, United Nations
- UNHCR, United Nations High Commissioner on Refugees (2008): Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective. Geneva, UNHCR
- United Nations Foundation (2007): Confronting Climate Change: Avoiding the Unmanageable and Managing the Unavoidable. Washington/DC, United Nations Foundation
- Waever, Ole (1995): Securitization and Desecuritization. In: R. D. Lipschutz (Hrsg.) (1995): On Security. New York/NY, Columbia University Press, S. 46-86
- Warner, Koko, et al. (2009): In Search of Shelter. Mapping the Effects of Climate Change on Human Migration and Displacement. Chatelaine, CARE International
- WBGU, German Advisory Council on Global Change (2006): The Future Oceans: Warming Up, Rising High, Turning Sour. Berlin, WBGU
- WBGU, German Advisory Council on Global Change (2008): Climate Change as a Security Risk, World in Transition Series. London, Earthscan
- WBGU, German Advisory Council on Global Change (2009a): Future Bioenergy and Sustainable Land Use. London, Earthscan
- WBGU, German Advisory Council on Global Change (2009b): Solving the climate dilemma: The budget approach. Special Report. Berlin, WBGU
- World Bank (2009): World Development Report 2010: Climate Change and Development. Washington/DC, World Bank



Climate Change, Food Security and the Right to Adequate Food

Die Studie zeigt deutlich, dass bei einem ungebremsten Klimawandel eine drastische Verschärfung der weltweiten Ernährungskrise zu erwarten ist. Klimaschutz und Unterstützung der besonders Betroffenen bei der Anpassung an die Folgen ist deshalb eine menschenrechtliche Verpflichtung. Die Studie wurde im Rahmen eines Parlamentarischen Abends in Berlin vorgestellt und von Vertreterinnen und Vertretern aller Bundestagsfraktionen als wichtige Diskussionsgrundlage begrüßt.

Englisch, 212 Seiten, November 2008

Download:

www.brot-fuer-die-welt.de/downloads/fachinformationen/climfood.pdf



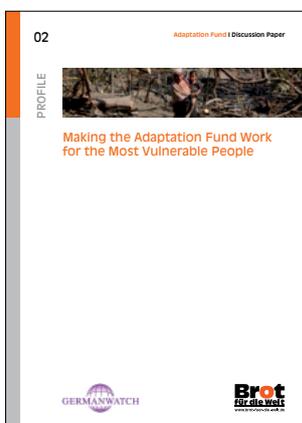
Verschärft sich die Ernährungskrise?

Kurzfassung der englischen Studie „Climate Change, Food Security and the Right to Adequate Food“. In ihr werden die wichtigsten Erkenntnisse der Hauptstudie zusammengefasst.

Deutsch, 28 Seiten, Dezember 2009

Download:

www.brot-fuer-die-welt.de/downloads/fachinformationen/Analyse_06_deutsch.pdf



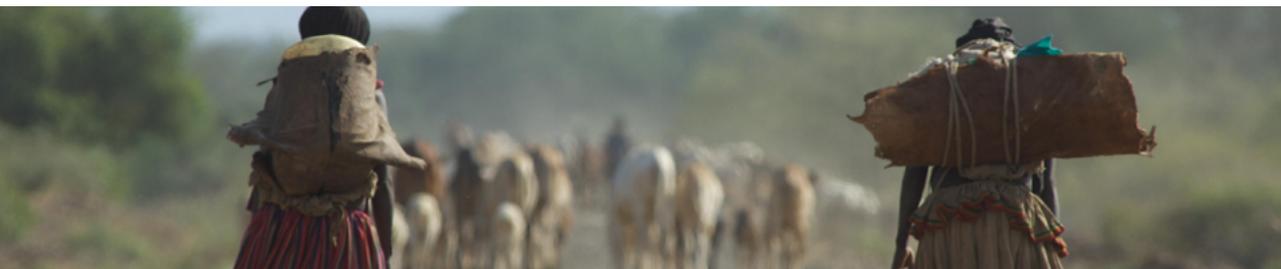
Making the Adaptation Fund Work for the Most Vulnerable People

Wie können die Menschen unterstützt werden, die von den Auswirkungen des Klimawandels besonders betroffen sind. Das Diskussionspapier beschreibt die Herausforderung als eine menschenrechtliche Verpflichtung.

Englisch, 16 Seiten, Dezember 2008

Download:

www.brot-fuer-die-welt.de/downloads/fachinformationen/adaptation-fund_engl.pdf



Diakonisches Werk der
Evangelischen Kirche
in Deutschland e.V.
für die Aktion „Brot für die Welt“
Postfach 10 11 42
70010 Stuttgart
Staffenbergstraße 76
70184 Stuttgart

Telefon: 0711/2159-568
E-Mail: kontakt@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de