



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge



Tagungsbericht

Handeln oder abwarten?

Der Nexus Migration und Klimawandel in der Diskussion

Tagung im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
12. Mai 2011



Alice Barrett
Marianne Haase

Handeln oder abwarten?

Der Nexus Migration und Klimawandel in der Diskussion

Naturkatastrophen wie der Tsunami in Japan im März 2011 oder die Flutkatastrophe in Pakistan im August 2010 sind nur zwei Beispiele dafür, wie durch plötzliche Wetter- oder Klimaereignisse Menschen zu Migration und Flucht gezwungen werden können. Daneben stellen schleichende Umweltveränderungen, etwa in Folge klimawandelbedingter Degradation, weitere Herausforderungen für Menschen in betroffenen und verwundbaren Gegenden dar und können zu Migration – binnenstaatlich, regional oder international – führen.

Die Zusammenhänge von Migration und Klimawandel werden immer intensiver wissenschaftlich untersucht, dennoch gibt es noch kaum belastbare Erkenntnisse über das quantitative Ausmaß oder die Formen umweltbedingter Migrationsbewegungen. Komplexe Interaktionen von Umweltveränderungen, -verwundbarkeiten und Resilienz in betroffenen Regionen lassen keine deterministischen Aussagen über Klimamigration zu.



Somalier auf der Flucht vor Überschwemmungen in Dadaab, Kenia

Foto: UNHCR, B. Bannon

Unklar ist, in welchen Fällen und unter welchen Umständen Klimamigration z.B. grenzüberschreitend oder dauerhaft ist und welche Personengruppen unter welchen Umständen zu Klimamigranten werden. Trotz solcher Unsicherheiten hat sich eine intensive

Debatte dazu entwickelt, ob Klimamigranten unter den derzeitigen internationalen und nationalen Flüchtlingsregimen Schutz zuerkannt werden kann und muss – und wenn ja, in welcher Form. Somit wird Klimamigration in den verschiedensten Politikfeldern (Klima-, Entwicklungs-, Flüchtlings- und humanitäre Politik) diskutiert. Neben dem Schutz von Klimamigranten geht es dabei auch um die Verhinderung unfreiwilliger Klimamigration etwa durch Adaptationsmaßnahmen oder Katastrophenschutz.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Relevanz des Themas Klimamigration hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Kooperation mit dem Zentralinstitut für Regionenforschung der Universität Erlangen-Nürnberg und der Deutschen Gesellschaft für Demographie (DGD) am 12. Mai 2011 in Nürnberg die Tagung „**Handeln oder abwarten - Der Nexus Migration und Klimawandel in der Diskussion**“ veranstaltet. Dabei diskutierten Wissenschaftler und Vertreter von Entwicklungs- und humanitären Organisationen ihre Perspektiven und Erkenntnisse zu den Zusammenhängen von Klimawandel und Migration und erörterten Handlungsoptionen.

Klimamigration in Wissenschaft und Politik

In seiner Begrüßung machte **Dr. Michael Griesbeck**, Vizepräsident des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, deutlich, dass das Bundesamt das Thema Klimamigration ernst nehme: Bereits während der Nürnberger Tage für Asyl- und Ausländerrecht im Jahr 2009 habe das Thema Klimamigration und Flüchtlingschutz auf der Agenda gestanden. Derzeit führt die Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge zudem ein Projekt zur Umwelt- und Klimamigration durch, das Zusammenhänge zwischen Umweltveränderungen und Migration sowie zukünftige Handlungsmöglichkeiten erforscht. Klimamigration gewinne zunehmend an Relevanz und „betrifft nicht mehr nur die Wissenschaft am grünen Tisch“, so Griesbeck. Das Bundesamt wolle hier als Brücke zwischen Wissenschaft und Politik dienen.



Vizepräsident Dr. Griesbeck bei der Eröffnung der Tagung

PD Dr. Petra Bendel, Zentralinstitut für Regionenforschung der Universität Erlangen-Nürnberg, bekräftigte in ihrer Begrüßung, dass der Zusammenhang von Migration und Klimawandel zunehmend Eingang in die Politik findet. Nachdem die Diskussion in

Gang gekommen sei, müssten politische Handlungsspielräume auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene eruiert werden. Sie verwies hierbei auf das Maßnahmenpaket zu Migration der Europäischen Kommission vom 04. Mai 2011, in dem das Thema Klimamigration aufgegriffen wird.

Diagnosen und Prognosen von Klimamigration

In ihrer Keynote stellte die renommierte Migrationsforscherin **Prof. Dr. Susan Martin**, Georgetown University Washington, kausale Verbindungen zwischen Migration und Klimawandel vor und präsentierte Zukunftsprognosen und politische Handlungsmöglichkeiten.

Klimamigration werde in unterschiedlichen Expertencommunities diskutiert, etwa in den Umwelt- und Klimawissenschaften, von Migrationsforschern, humanitären Akteuren oder in der Entwicklungspolitik. Erst allmählich jedoch komme es zu einem Austausch zwischen den unterschiedlichen Fachdisziplinen wie etwa durch das Study Team on Climate-induced Migration des German Marshall Fund. Dieser multidisziplinäre Austausch erweise sich als konstruktiv und bringe wichtige Erkenntnisse. So setze sich die Annahme durch, dass kein direkter, sondern nur ein indirekter Zusammenhang zwischen Klimawandel und Migration besteht. Dieser indirekte Zusammenhang werde von einer ganzen Reihe ökonomischer, sozialer und politischer Faktoren beeinflusst. Zudem stehe fest, dass schleichende, längerfristige Klimamigrationsprozesse in Folge von vermehrten Dürren, Wüstenbildung, steigenden Meeresspiegeln und Küstenerosion stattfinden werden. Klimamigration bzw. Vertreibung als Reaktion auf plötzlich eintretende Naturkatastrophen werde in Folge des Klimawandels zunehmen. Während in vielen Fällen mit einer temporären Migration gerechnet werden könne, werde es z.B. bei den gefährdeten Inselstaaten zu dauerhafter Migration kommen. Zum geographischen Ausmaß der Klimamigration machte Martin deutlich, dass der Großteil der Klimamigration binnenstaatlich verlaufen wird, während grenzüberschreitende Migration vor allem zwischen Entwicklungsländern innerhalb einer Region zu erwarten ist.

Handlungsmöglichkeiten: „Whole of government approach“ und Leitlinien für internationale Klimamigration

Auf die Frage nach Handlungsbedarf mit Blick auf Klimamigration erklärte Martin: „Ich glaube nicht, dass wir abwarten können.“ Um zu handeln, könne auf eine Vielzahl von Instrumenten und Erfahrungswerten zurückgegriffen werden: Die Bekämpfung des Klimawandels wie Verringerung von Treibhausgasemissionen (Mitigation), Anpassungsmaßnahmen an veränderte Umweltbedingungen (Adaptation), Katastrophenschutz und -hilfe würden klimabedingte Migrationsursachen entschärfen. Ziel müsse es sein, durch Adaptation, Konflikt- und Katastrophenvorsorge Strategien zu entwickeln, damit Menschen nicht zur

Migration gezwungen werden, aber im Fall unausweichlicher Migration auch dazu in der Lage zu sein, das Leben und die Lebensbedingungen der betroffenen Menschen zu schützen. Staaten müssten bei solchen Anstrengungen unterstützt werden. Dazu bedürfe es aber auch besserer wissenschaftlicher Erkenntnisse zu Mobilitätsmustern in Folge des Klimawandels, vor allem zu Auslösern sowie geographischen und zeitlichen Dimensionen.

Handlungsbedarf identifizierte Martin auch bei den rechtlichen Rahmenbedingungen für Klimamigranten. Während für Binnenmigranten die UN-Leitlinien über Binnenvertreibung auf internationaler und nationaler Ebene Schutz bieten, sei das internationale Migrationsregime schwach ausgeprägt und ermögliche bei schleichenden Umweltveränderungen den betroffenen Menschen kaum legale internationale Migration. Anders sehe die Situation im Fall von plötzlichen Natur- und Klimakatastrophen aus. Dort stehen temporäre Migrationsmöglichkeiten zur Verfügung. Sie seien jedoch nur bedingt geeignet, so Martin, da nach Naturkatastrophen unter Umständen keine Rückkehrperspektive bestehe. Neben den Möglichkeiten für Klimamigration erforderten Integrationsperspektiven von „gestrandeten“ Klimamigranten zusätzliche Aufmerksamkeit.



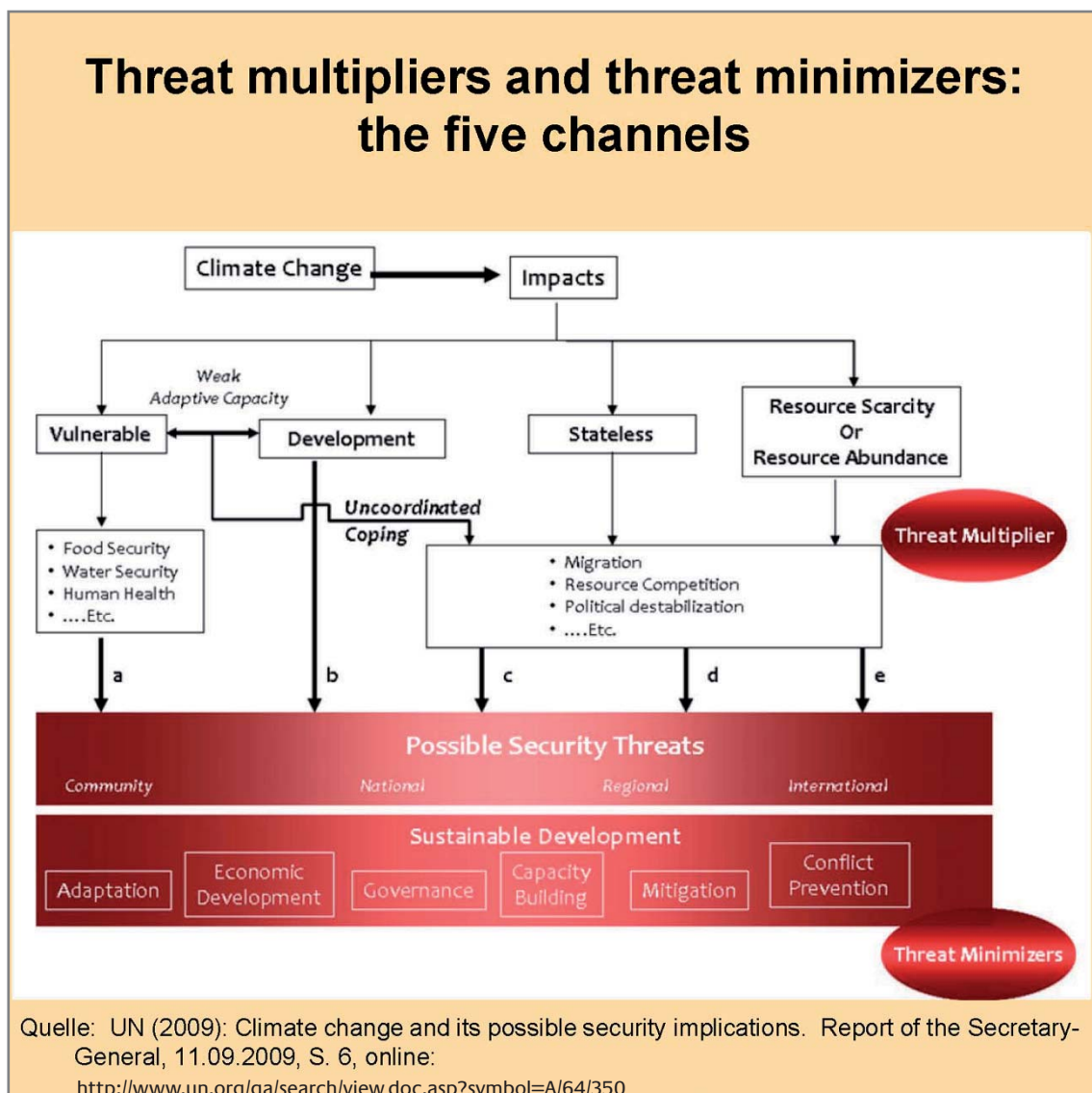
Prof. Dr. Susan Martin

Der Grund für fehlende internationale Regelungen liege im Beharren auf nationalen Souveränitätsansprüchen. Aber auch die wenig fundierten wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Klimamigration erschweren es, rechtliche und organisatorische Rahmen zu verbessern. Es mangle zudem an Kohärenz und Koordination der Maßnahmen in den unterschiedlichen betroffenen Handlungsfeldern und bei den zuständigen Akteuren. Regierungen sollten daher einen „whole of government approach“ ergreifen, um unter Berücksichtigung möglichst vieler Perspektiven gemeinsam Rahmenbedingungen für Klimamigration zu erarbeiten, so Martin. Auf internationaler Ebene könnten die Leitlinien betreffend Binnenvertreibung als Modell für die Entwicklung von soft law im Bereich der internationalen Klimamigration dienen. Solche Leitlinien könnten sich aus bereits existierenden einzelnen Initiativen speisen, Erfahrungen mit Katastrophenhilfe und Umsiedlungen aufgreifen und Koordinierungsmechanismen verbessern.

Wahrnehmung und Darstellung der Klimamigration

Der Themenkomplex Klimamigration ist von widerstreitenden und unterschiedlichen Darstellungen geprägt, die eine eindeutige Problemdefinition erschweren. Während auf der einen Seite z.B. aus Sicht der humanitären Nothilfe oder der Anpassungspolitik diskutiert wird, stellen sich andererseits ebenso Fragen nach sicherheitspolitischen Dimensionen der Klimamigration.

Susanne Schmid (BAMF/DGD) thematisierte diese Verbindung zwischen Migration und Sicherheit. Sie skizzierte verschiedene Sichtweisen, nach denen entweder ein direkter Kausalzusammenhang von Klimawandel, Migration und Sicherheit postuliert oder Klimawandel eher als Multiplikator von Bedrohungen unterschiedlichster Art wahrgenommen



wird. Der Sicherheitsbegriff beschränke sich hierbei nicht auf internationale oder nationale Sicherheit, sondern betreffe auch die so genannte menschliche Sicherheit. Diese umfasst Aspekte wie Umweltsicherheit (z.B. Zugang zu sauberem Trinkwasser und sauberer Luft oder Schutz vor Klimawandel), Ernährungssicherheit, sozio-ökonomische Sicherheit (Absicherung vor Krankheit, Unfällen und Erwerbslosigkeit) und politische Sicherheit (Schutz vor bewaffnetem Konflikt, Krieg und Terrorismus). Der Klimawandel bedrohe die menschliche Sicherheit und treffe in geographischen Hot Spots (z.B. in Lateinamerika, Afrika und Asien) schwache Staaten. Im Zusammenspiel von schwindender menschlicher Sicherheit, schwacher Staatlichkeit und steigender Klimamigration steige die Wahrscheinlichkeit für Gewaltkonflikte an. Kapazitätsaufbau in schwachen und fragilen Staaten müsse daher im Vordergrund stehen. Zu wichtigen „Bedrohungsminimierern“ gehören Emissionsminderung, Anpassung an den Klimawandel, nachhaltige ökonomische Entwicklung, verantwortungsvolle Regierungsführung, Konfliktprävention, umfassende Verbreitung von Frühwarnsystemen und bessere Vorbeugung und Vorsorge, so Schmid.

Sie resümierte wie ihre Vorrednerin, dass die genauen Wirkzusammenhänge zwischen Klimawandel, Migration und Sicherheit noch nicht ausreichend erforscht sind. Mit Blick auf Sicherheitsfragen und die Sorge um aufkeimende Konflikte gelte, dass klimainduzierte Migration sicher an Bedeutung gewinne, aber letztlich untrennbar mit sozio-ökonomischen und politischen Problemen verbunden sei, die für Migration und die Genese von Konflikten die entscheidende Rolle spielen. Von der Fähigkeit der Staaten und der internationalen Gemeinschaft, diese Probleme zu lösen, hänge es ab, inwieweit Klimawandel und damit mittelbar Migration ein Sicherheitsproblem darstellen. Insofern sind zukunftsorientierte Strategien und Politiken gefragt, die durch den Klimawandel entstehende Veränderungen bewältigen und die dazu notwendigen Eingriffe nicht scheuen.

Governance von Klimamigration: nationalstaatliche Souveränität und die Notwendigkeit kohärenter Ansätze

Die anschließende Diskussion drehte sich um Interventions- und Handlungsmöglichkeiten im Fall von nicht handlungsfähigen bzw. nicht handlungswilligen Staaten. Die Stärkung zivilgesellschaftlicher, nicht-staatlicher Akteure wurde als eine Möglichkeit dargestellt, um defizitäre Governance-Strukturen zu kompensieren. Ebenso wurden aus der Entwicklungszusammenarbeit hilfreiche Konzepte zur (Wieder-)Herstellung von Staatlichkeit und Erhöhung der Resilienz genannt. Das Konzept der „responsibility to protect“, wie beispielsweise humanitäre Militäreinsätze als äußerstes Mittel bei schwersten Menschenrechtsverletzungen in Folge des Klimawandels, hingegen stellte sich als nachrangige Handlungsoption dar, zumal sie auf Ebene der UN wohl kaum Unterstützung finde.

Ob Konzepte zur Klimamigration entwickelt werden, hängt stark vom Agieren und dem politischen Willen einzelner Staaten ab. Die Sorge vor so genannten Klimaflüchtlingen macht das Thema Klimamigration jedoch zu einem politisch sensiblen Thema. Schutzlücken und -möglichkeiten für Klimamigranten kristallisierten sich als eine besondere Herausforderung heraus.

Es wurde hervorgehoben, dass das Thema Klimamigration mehrere Politikfelder berührt. Erst jüngst ist sie durch den so genannte Cancún Adaption Framework zu einem Bestandteil der Adaptionpolitik innerhalb der UN-Klimarahmenkonvention geworden. Um weiterführend Schutzbedürfnisse zu identifizieren sowie Rechte und den Schutz von Migrant*innen zu diskutieren, seien aber die Migrations- und Flüchtlingsregime gefragt.

Deutlich wurde zudem, dass Klimamigration nicht zuletzt ein entwicklungspolitisches Thema ist. Die Anpassungsfähigkeit von Ländern könne etwa durch Brain Drain, also die Abwanderung hochqualifizierter Personen aus Entwicklungsländern, verloren gehen. Auch würde anhaltend hohes Bevölkerungswachstum in besonders betroffenen Gebieten dramatische Folgen für die dortige Ernährungssicherheit haben.

Hinsichtlich Politikkohärenz und des „whole of government approach“ fanden Initiativen wie beispielsweise die der Arbeitsgruppe zur Politikkohärenz des Global Forum on Migration and Development Erwähnung. Als ein Good-Practice-Beispiel für die Zusammenarbeit von unterschiedlichen Ministerien wurde zudem das „Foresight Programme“ der Regierung des Vereinigten Königreichs genannt, in dem multidisziplinär Zukunftsthemen der kommenden fünfzig Jahre erforscht werden.

Diskurse zur Klimamigration

Marianne Haase (BAMF) und **Petra Bendel** (Zentralinstitut für Regionenforschung der Universität Erlangen-Nürnberg) fragten in ihrem gemeinsamen Beitrag nach der Darstellung des Phänomens Klimamigration durch Wissenschaftler und Diskurskoalitionen sowie nach den Chancen für ein internationales Klimamigrationsregime. Häufig würden Wissenschaftler mit politischen Akteuren (Diskurs-)Koalitionen bilden und das Thema „rahmen“. Haase und Bendel zeigten eine Vielzahl unterschiedlicher Diskurse und differierende Darstellungen des Themas auf. So gebe es sowohl einen Sicherheits-, einen Gerechtigkeits-, einen humanitären und einen ökonomischen Diskurs, die jeweils mit unterschiedlichen Zielen und Mitteln politisches Handeln einfordern. Während auf technischer Ebene gefragt wird, wie das quantitative Ausmaß der Klimamigration erfasst und Prognosen der Klimamigration erstellt werden könnten, werde im Gerechtigkeitsdiskurs thematisiert, welche Staaten für Klimamigrant*innen Verantwortung übernehmen müssten. Dabei sei oft von „Klimaflüchtlingen“ die Rede. Dieser Begriff impliziere Prinzipien von Klimagerechtigkeit, unterschiedliche Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen von Industrieländern gegenüber den am stärksten vom Klimawandel betroffenen Staaten. Aus Sicht humanitärer Akteure sei relevant, durch Katastrophenvorsorge Klimamigration in Folge von Naturkatastrophen zu verhindern. Der entwicklungspolitische Diskurs hebe dagegen hervor, dass Klimamigration insbesondere aus Entwicklungs- und Anpassungsdefiziten resultiere. Jeder dieser Diskurse stelle unterschiedliche Fragen und artikuliere andere Handlungsnotwendigkeiten. Diese uneinheitliche Wahrnehmung der Klimamigration verstärke aber den Eindruck der Ungewissheit über das Phänomen und begünstige politisches Nicht-Handeln, so Haase und Bendel.

Die Debatte um das quantitative Ausmaß der Klimamigration führe zur Verunsicherung, während alarmistische Darstellungen und dramatische Prognosen zur negativen

Wahrnehmung des Themas beitragen. Die Wahrnehmung unterliege jedoch einem Wandel. Klimamigration werde auch als eine zum Teil sogar erwünschte Form der Anpassung dargestellt. So könne Klimamigration auch positive Effekte für (Klima-)Migranten, Herkunftsländer und Zielländer in sich bergen, indem beispielsweise die Diaspora durch Wissenstransfer die Anpassungsfähigkeit in den Heimatländern erhöht.

Regime zur Klimamigration?

Während das Thema Klimamigration eine Querschnittspolicy ist und unterschiedliche Politik- und Handlungsfelder betrifft, konzentrierte sich das Agenda-Setting von Advocacy-Coalitions wie CCEMA (Climate Change, Environment and Migration Alliance), einem Zusammenschluss von Wissenschaftlern, IOM, UNEP und der MunichRe Foundation maßgeblich auf das internationale Klimaregime. Das Agieren solcher Advocacy-Coalitions habe erreicht, dass in Paragraf 14(f) des jüngst vereinbarten Cancún Adaptation Framework die Zusammenarbeit sämtlicher Staaten im Bereich Klimamigration angeregt wird.

Trotz dieser Entwicklung stehen die Chancen für ein explizites Klimamigrationsregime auf internationaler Ebene schlecht, so Bendel und Haase. Die Heterogenität von potenziellen Aufnahme- und Herkunftsstaaten verhindere solch einen Schritt. Vielmehr seien regionale Regimebildungen zu erwarten wie etwa die noch zu ratifizierende Kampala-Deklaration der Afrikanischen Union, die sich u.a. auch dem Schutz binnenstaatlicher Klimamigranten widme. Auch auf Ebene der Europäischen Union ist ein Arbeitspapier zur Klimamigration für November 2011 angekündigt.

Die anschließende Diskussion drehte sich um Begriffsfragen: Es wurde berichtet, dass der missverständliche Begriff des „Umweltflüchtlings“ in Norwegen durch den Begriff „en-



Blick ins Publikum

vironmentally displaced people“ bzw. im Fall der grenzüberschreitenden Klimamigranten durch „externally displaced people“ ersetzt werden soll. Der Begriff der Naturkatastrophe wurde ebenfalls kritisch hinterfragt, da Katastrophen selten „natürlichen Ursprungs“ sind, sondern erst dann katastrophale Ausmaße annehmen, wenn sie auf unzureichende Vorsorge und Vorbereitung stoßen. Die Reaktionen auf Hurricanes in Kuba und Haiti veranschaulichen, wie stark sich nationale und lokale Governance-Strukturen auf die Folgen von Naturereignissen auswirken.

Der Umgang mit wissenschaftlichen Unsicherheiten war ein weiteres Thema der Diskussion mit dem Publikum der Tagung. Es wurde diskutiert, ob das so genannte Vorsorgeprinzip nicht auch auf Klimamigration Anwendung finden muss. Das Vorsorgeprinzip besagt, dass die grundsätzliche Frage nach politischem Handlungsbedarf nicht aufgrund wissenschaftlicher Unsicherheiten negativ beantwortet werden kann. Unsicherheiten über das quantitative Ausmaß und die Arten klimabedingter Migration wären entsprechend dieses Vorsorgeprinzips keine Legitimation für politisches Nicht-Handeln.

Round Table Discussion: Klimamigration aus der Sicht humanitärer und entwicklungspolitischer Akteure

Ziel der Round Table Discussion war es, aus der Praxis gewonnene Perspektiven und Erfahrungen von Akteuren aus den Bereichen Migration, humanitäre Hilfe und Entwicklung darzustellen und Handlungsoptionen zu diskutieren.

IOM – Ein vielseitiger Ansatz

Marian Benbow präsentierte die Arbeit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) im Bereich Klimamigration, die sich auf die Bereiche Policy und Dialog, Forschung, Bewusstseinsbildung über Klimamigration und operationelle Projekte erstreckt. Im Handlungsbereich Policy unterstützt IOM Kohärenzbestrebungen, durch welche Migrationsmanagement-Strategien mit anderen relevanten Politikfeldern (Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe) verknüpft werden. Leitgedanke sei hierbei, proaktiv politische Inhalte zu gestalten, d.h. auf Migration und Vertreibung in Folge von Umweltzerstörungen und Naturkatastrophen vorbereitet zu sein, um Worst-Case-Szenarien zu vermeiden und Potenziale von Migration als Anpassungsstrategie nutzbar zu machen. Die Forschungsarbeit zielt darauf ab, Definitionen und Daten zur Klimamigration bereitzustellen, um politische Prozesse durch möglichst aktuelle Expertisen fachlich zu unterstützen. Auf operationeller Ebene reicht das Engagement von Nothilfe bei Katastrophen bis hin zur generellen Verringerung von Vulnerabilität. IOM leitet u.a. im Kontext des Koordinierungsmechanismus des UN-humanitären Systems die weltweite Camp Coordination and Camp Management im Fall von Naturkatastrophen. Benbow skizzierte dazu ein mehrphasiges Migrationsmanagementkonzept, das aus Katastrophenrisikoverringering und Anpassung an den Klimawandel sowie aus langfristig ausgelegten Konzepten aus dem Bereich Migration und Entwicklung besteht. Gemeinsam mit anderen relevanten Akteuren sei IOM zudem bestrebt, Politikprozesse zu beeinflussen. Benbow bekräftigte die Notwendigkeit zum Handeln trotz wissenschaftlicher Unsicherheiten über das Phänomen Klimamigration. Die Eröffnung legaler Migrationsmöglichkeiten und eine stärkere Verbindung von Entwicklung, Vulnerabilitätsminderung, Resilienz und Migration seien abzuleitende Politikansätze.

Temporär oder Permanent?



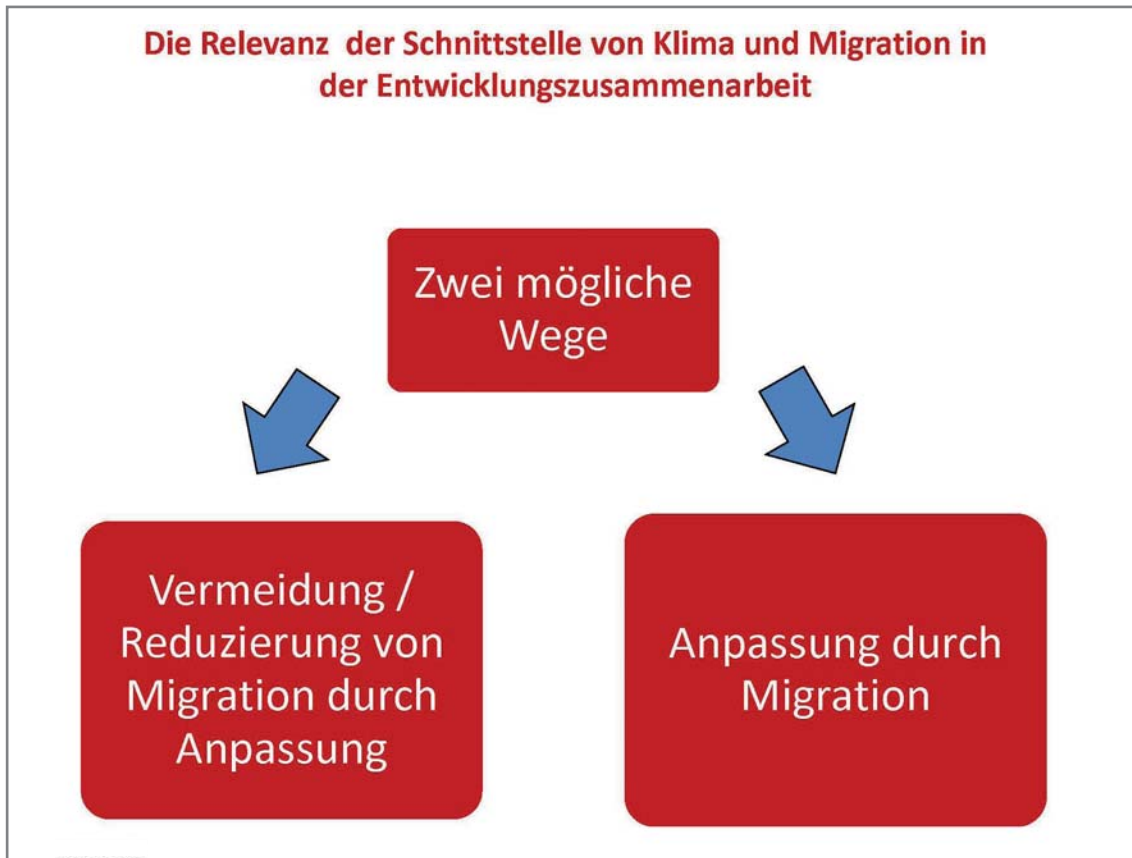
© IOM 2007 - MC00847 (Photo: Juliana Quintero)

- Naturkatastrophen: plötzliche und großflächige, aber großteils temporäre Bewegungen; Rückkehr häufig möglich
- Frühe Stufen von Umweltzerstörung: häufig temporäre und zyklische Bewegungen
- Irreversible Umweltzerstörung: potentielle permanente Migration oder Umsiedlung

Auszug aus der Präsentation von Marian Benbow

GIZ – Entwicklungsprojekte in der „pre-migration-phase“

Sallie Lacy (Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit, GIZ) stellte fest, dass die Schnittstelle von Migration und Klimawandel in der Praxis bislang kaum bearbeitet, entwicklungspolitisch aber überaus relevant sei. Sozio-ökonomische Faktoren determinierten in hohem Maß klimainduzierte Migrationsbewegungen, so dass Akteure der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in zweierlei Hinsicht auf die Zusammenhänge von Migration und Klimamigration Einfluss nehmen können: Erstens könne die EZ durch Anpassungsmaßnahmen klimabedingte Migration verhindern helfen, etwa wenn durch Wasserauffang- und Bewässerungssysteme Abwanderungsursachen entschärft werden. Zweitens könne auch die Expertise der EZ vor Ort beitragen, Hot Spots potenzieller Klimamigration zu identifizieren. Darüber hinaus könne in Entwicklungsprojekten vor Ort ein Migrationsmonitoring eingeführt werden, durch welches die Effekte von Adaptation auf Migration ermittelt und so Wissenslücken über die Zusammenhänge von Migration, Entwicklung und Klimawandel geschlossen werden. Für die EZ sei Klimamigration aber auch deshalb ein aufzugreifendes Thema, weil die derzeitigen Empfänger von Entwicklungshilfe zu Klimamigranten werden könnten und damit die Strategien der EZ angepasst werden müssten. Trotz des bislang kaum herausgearbeiteten Zusammenhangs von EZ und Klimamigration habe die EZ eine Reihe von Erfahrungen im Bereich der Adaptation gesammelt und innovative Ansätze erprobt, um die Anpassungsfähigkeiten von Bevölkerungsgruppen und Ökosystemen zu erhöhen, so Lacy. Das „Climate Proofing for Development“-Projekt in der Provinz Tra Vinh, Mekong Delta in Vietnam, durch welches Klimarisiken in der Entwicklungs- und Investitionsplanung vor Ort berücksichtigt werden und so Armut in Folge des Klimawandels reduziert wird, führte Lacy als ein solches Beispiel für klimamigrationsrelevante EZ an.



Auszug aus der Präsentation von Sallie Lacy

Misereor – Ein partnerschaftlicher Ansatz

Klimamigration, aber auch der Klimawandel selbst seien ambivalent: Von sowohl freiwilliger als auch unfreiwilliger Klimamigration, aber auch positiven Effekten des Klimawandels berichtete **Annika Schröder**, (Misereor). So könne die Agrarproduktivität in einigen Regionen durch den Klimawandel zunehmen und statt einer Ab- eine Zuwanderung nach sich ziehen. Der Klimawandel ermöglicht Migranten auf diese Weise bessere Lebensbedingungen, während andernorts Vertreibungen durch den Klimawandel auftreten, die mit dem Verlust von Heimat, Kultur und Lebensbedingungen einhergehen. Die Entwicklungspolitik könne dabei in zweierlei Hinsicht Klimamigration beeinflussen, so Schröder. Auf der einen Seite könne die Entwicklungspolitik die Adaptionleistungen erhöhen und dabei Migrationsursachen bekämpfen. Auf der anderen Seite können Entwicklungsprojekte wie z.B. ein Dammbau auch zu erzwungener Migration führen. Schröder plädierte dafür, sich neuen Fragen, die im Zuge des Klimawandels auftreten, wie etwa Landnutzungsrechten zuzuwenden und regional tradierte Anpassungsmöglichkeiten aufzugreifen. Die vom Klimawandel betroffene Bevölkerung solle bei der Anpassung an den Klimawandel und klimabedingte Migration beteiligt werden.

Von der Diskussion zum Handeln

In der Diskussion unter der Moderation von **Dr. Axel Kreienbrink** (BAMF) wurden die angerissenen Handlungsmöglichkeiten vertieft betrachtet. Sallie Lacy betonte, dass es bereits eine Reihe umzusetzender Anpassungsstrategien und Entwicklungsmaßnahmen gebe, die im Kontext der Klimamigration relevant sind. Die Frage nach Handlungsbedarf bejahte sie, wenngleich es nun darauf ankomme, den von Susan Martin geforderten „whole of government approach“ auch in Deutschland zu entwickeln und eine kohärente Strategie zur Klimamigration unter Beteiligung auch von entwicklungspolitischen Akteuren zu erarbeiten. Auch Marian Benbow unterstützte das Anliegen der Umsetzung von entsprechenden Projekten vor Ort und die Formulierung eines kohärenten Ansatzes zur Klimamigration. Einig war man sich, dass die Partizipation betroffener Bevölkerungsgruppen sowie das Aufgreifen tradierten Wissens für die praktische Entwicklungszusammenarbeit wichtige Prinzipien seien.

Annika Schröder berichtete, dass vor Ort in betroffenen Gebieten wie etwa einigen kleinen Inselstaaten im Pazifik häufig Informationen über den Klimawandel fehlten und dass betroffene Regierungen davor zurückschreckten, ihre Bevölkerung auf die zukünftige erzwungene Migration vorzubereiten. Das Szenario Migration werde kaum diskutiert, da dies auf Widerstand in der Bevölkerung stoße. Die Inselentwicklungsländer im Pazifik (SIDS) gelten als besonders vulnerabel, so dass hier wohl kollektive Umsiedlungen für die Bevölkerungen anstelle von individuellen Migrationen anzustreben seien. Dies sei entscheidend, um kulturelle Identitäten der vom Klimawandel bedrohten Inselstaaten zu erhalten. Verbunden damit müsste solchen Klimamigranten bzw. insbesondere umgesiedelten Bevölkerungsgruppen Land zur Verfügung gestellt werden, so Schröder.

Beitrag der Diaspora zur Anpassung an den Klimawandel?

Thematisiert wurde auch die Rolle der Diaspora. Sie könne wegen der Kenntnis lokaler Gegebenheiten und im Zuge von Wissens- und Ressourcentransfer ihren Herkunftsländern bei der Anpassung an den Klimawandel helfen, so Sallie Lacy. Die Diasporakooperation im Bereich Anpassung an den Klimawandel sei in Deutschland bislang jedoch noch nicht institutionalisiert. Dass Rücküberweisungen (Remittances) für Anpassungsmaßnahmen und Wiederaufbau nach Umweltkatastrophen genutzt werden könnten, ergänzte Marian Benbow. Entscheidend sei es aber, dass ebenso wie in der Entwicklungszusammenarbeit auch das Diasporaengagement dem so genannten Leitbild des „Building Back Better“ folgt: Das heißt, dass sich der Wiederaufbau nach Katastrophen nicht darauf richten sollte, den Zustand vor der Katastrophe wiederherzustellen, sondern eine Verringerung der Vulnerabilität gegenüber zukünftigen Katastrophen zu erzielen. Annika Schröder ergänzte, dass das Diaspora-Engagement aber frühere Fehler der Entwicklungszusammenarbeit nicht reproduzieren dürfe und Nachhaltigkeit zum Ziel haben sollte. Dies sei jedoch wegen der mangelnden Professionalität von Diasporaengagement eine große Herausforderung.

Podiumsdiskussion: Handlungsoptionen und Perspektiven

In der abschließenden Podiumsdiskussion, moderiert von **Petra Bendel**, diskutierten Wissenschaftler über die Wahrnehmung des Phänomens Klimamigration sowie Handlungsspielräume und -optionen.

Definitionen und Diskurse

Definitionen und rechtliche Konzepte zur Klimamigration stünden aus, so **Prof. Dr. Maria Máñez Costa**, Climate Service Center, Helmholtz-Zentrum Geesthacht, Hamburg. Dagegen wandte **Prof. Dr. Cord Jakobeit**, Universität Hamburg, aber ein, dass widerstreitende Definitionen eine wissenschaftliche Normalität seien. Dennoch sei es notwendig, die Frage semantischer Begrifflichkeiten – etwa Klimamigration, Klimavertreibung oder Klimaflucht – zu klären.

Dass die „Versicherheitlichung“ des Themas Klimamigration – also Warnungen vor den potenziellen Sicherheitsbedrohungen durch Klimamigration – wichtig gewesen sei, um das Thema auf die politische Agenda zu setzen, erläuterte **Dr. Steffen Bauer**, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn. Je nachdem, welcher Sicherheitsbegriff zugrunde gelegt werde, ergäben sich unterschiedliche Blickweisen auf Migration: Während aus der Perspektive nationaler Sicherheit Fragen von Grenzschutz und (Migrations-)Kontrolle akzentuiert werden, eröffnet der Begriff der „menschlichen Sicherheit“ den Blick auf die Menschenrechte der Migranten, so **PD Dr. Hans Günther Brauch**. **Margit Ammer**, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Wien, kritisierte hierbei, dass die Fokussierung auf Sicherheitsaspekte Präventionsmaßnahmen in den Hintergrund treten lasse. Auch wenn das Thema Klimamigration multidisziplinäre Antworten etwa aus der Entwicklungs-, der Migrations- und der Asylpolitik benötigt, müsse ein menschenrechtlicher Ansatz die unterschiedlichen Politikbereiche überspannen. Nur so könnten nachhaltige Antworten auf die Klimamigration entwickelt werden. Dabei sei Menschenrechtsschutz keine Frage des politischen guten Willens, sondern resultiere aus diversen völkerrechtlichen Verpflichtungen, so Ammer.



Podiumsdiskussion: Prof. Dr. Maria Máñez Costa, Prof. Dr. Cord Jakobeit, PD Dr. Hans Günther Brauch, PD Dr. Petra Bendel, Dr. Steffen Bauer, Margit Ammer (v.l.n.r.)

Handlungskorridore und mögliche Strategien

Auf die Frage, welcher rechtliche Rahmen notwendig ist, um Menschenrechte und Partizipationschancen von (Klima-)Migranten zu garantieren, entgegnete Jakobeit, dass die Existenz internationaler Normen zwar eine hinreichende, aber keine notwendige Bedingung sei. Vielmehr sei wichtig, wie und ob internationale Normen auf nationalstaatlicher Ebene umgesetzt werden. Exemplarisch führte Jakobeit die Kampala-Deklaration der Afrikanischen Union an, deren Unterzeichnung als Erfolg gefeiert, bei der jedoch fraglich sei, wie sie von den einzelnen Staaten praktisch umgesetzt werde. Internationale Normen seien in starkem Ausmaß von lokalen Governance-Strukturen abhängig, um ihre Wirkung zu entfalten. Auch Brauch wandte ein, dass trotz anerkannter Handlungsnotwendigkeiten auf internationaler Ebene dies nicht zwingend mit Handeln vor Ort einhergehe. Zumeist seien katastrophale Ereignisse vonnöten, um politisches Handeln auszulösen. Bauer bestätigte die „heilsame Wirkung“ von Katastrophen, mahnte aber, dass die Zeit für die Klimapolitik davonlaufe, und warnte zugleich vor überfrachteten klimapolitischen Agenden. Zwar seien Migrationsaspekte erfolgreich in den Cancún Adaptation Framework integriert worden. Das eigentliche Ziel der Emissionsminderung rücke damit aber nicht näher. Einigungschancen etwa bei den Klimaverhandlungen in Kopenhagen (COP 15) seien durch zu große Verhandlungspakete gemindert worden.

In Bezug auf Handlungsmöglichkeiten wurde der menschenrechtliche Ansatz als bedeutsam herausgestellt, da Klimawandel zu Menschenrechtsverletzungen führen kann und somit zwangsläufig politisches Handeln nach sich ziehen müsse. Dennoch bezweifelte Bauer, dass eine „responsibility to protect“ auf Klimamigration angewandt werden könne. Die Diskussion sei jedoch wichtig, da sie auf die mitunter stark begrenzten Handlungskapazitäten von betroffenen Staaten hinweist und die wichtige Frage aufwirft, wie mit schwacher Staatlichkeit im Zuge von Umweltkatastrophen umzugehen ist.

Mit Blick auf Binnenvertreibung verwies Margit Ammer auf das bereits bestehende rechtliche Rahmenwerk (UN-Leitlinien betreffend Binnenvertreibung), das auch binnenstaatliche Klimamigration umfasst. Die Implementierung stelle jedoch weiterhin eine große Herausforderung dar. Die bereits existierenden internationalen Normen dürften aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass gerade die am stärksten vom Klimawandel betroffenen Staaten diejenigen seien, die historisch am wenigsten hierzu beigetragen haben. Die Klimarahmenkonvention (UNFCCC) habe in Artikel 3 auf die „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ hingewiesen. Die Entwicklung von Lastenteilungsregelungen sei nun erforderlich, so Ammer. Staaten verfügten zudem über extraterritoriale Menschenrechtsverpflichtungen, wobei deren Anwendung im umweltpolitischen Bereich bisher nicht ausgearbeitet sei.

Migration, Entwicklung und Klimawandel – Kohärente Politikkonzepte gebraucht

Aus dem Publikum heraus wurde nochmals der Zusammenhang von Migration, Entwicklung und Klimawandel akzentuiert. Bemängelt wurde, dass bisher zwar viele Beispiele für gelungene Verbindungen von Migration-Entwicklung-Klimaschutz auszumachen seien, systematische und kohärente Ansätze jedoch fehlten. Der besonders wichtige Bereich der ländlichen Entwicklung müsse mehr Aufmerksamkeit erfahren, ebenso wie die Absorptionfähigkeit von Städten für Migranten angesichts der prognostizierten Verstädterung erhöht werden müsse.

Gegenstand der Diskussion waren zudem grundsätzliche Fragen von Nachhaltigkeit, Entwicklungspolitik sowie -zusammenarbeit. Eine „globale Revolution auf Basis der nachhaltigen Entwicklung“ müsse grundsätzlich neue Wege aufzeigen und neue Konzepte wie z.B. die Nutzung von Wüstenstrom in Nordafrika entwickelt und umgesetzt werden. Es sei aber auch entscheidend, aus den Fehlern der Entwicklungspolitik zu lernen und dafür zu sorgen, dass diese nun nicht von den aufstrebenden Ländern wie etwa den BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China) wiederholt werden. Nachhaltigkeitsstrategien müssten auch in diesen Ländern verankert werden.

Schließlich wurde angeregt, den Blick noch sehr viel stärker auf Arbeitsmigration und Familienzusammenführung im Zeichen des Klimawandels zu richten und sich nicht zu sehr auf die Flüchtlingsfrage zu beschränken, da wissenschaftliche Erkenntnisse darauf hinweisen, dass ein Großteil der Klimamigration infolge schleichender Umwelt- und Klimaveränderungen erfolgt und damit im Kontext vielfältiger Migrationsursachen steht.

Resümierend schloss Petra Bendel, dass nach den alarmistischen und sicherheitsbetonten Diskussionen der letzten Jahre nun die Versachlichung der Debatte durch Langzeitstudien und interdisziplinäre Forschung anstehen müsse.

Impressum:

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg

Gesamtverantwortung:

Antje Kiss
Dr. Axel Kreienbrink

Verfasser:

Alice Barrett
Marianne Haase

Stand:

Mai 2011

Layout:

Gertraude Wichtrey
Claudia Sundelin

Bildnachweis:

© UNHCR/B.Bannon, BAMF