

# Für ein Protokoll zum Schutz von Klimaflüchtlingen

## Global Governance zur Anpassung an eine wärmere Welt\*

Frank Biermann · Ingrid Boas



Prof. Dr.

**Frank Biermann**, geb. 1967, ist Leiter der Abteilung für Umweltpolitikanalyse am Institut für Umweltstudien (IVM) der Vrije Universiteit Amsterdam und Direktor der Netherlands Research School for Socio-economic and Natural Sciences of the Environment (SENSE).



**Ingrid Boas**, geb. 1984, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung für Umweltpolitikanalyse am Institut für Umweltstudien (IVM) der Vrije Universiteit Amsterdam, Niederlande.

**Der Klimawandel könnte die größte Flüchtlingskrise in der Geschichte der Menschheit auslösen. Über 200 Millionen Menschen, insbesondere in Afrika und Asien, könnten im Laufe des Jahrhunderts gezwungen werden, ihre Heimat zu verlassen, um an anderen Orten oder in anderen Ländern Schutz zu suchen. Die bestehenden Institutionen, Organisationen und Finanzierungsmechanismen sind jedoch nicht geeignet, um mit dieser drohenden Krise umzugehen. Die Autoren stellen einen Entwurf für ein Rechtsinstrument und einen Finanzierungsmechanismus zum Schutz und zur langfristigen und geplanten Umsiedlung von Klimaflüchtlingen vor.**

### Klimaflüchtlinge: eine drohende Krise

Im August 2006 organisierte die Republik der Malediven eine erste Konferenz von Vertretern von Regierungen sowie nichtstaatlichen und zwischenstaatlichen Organisationen zu einem Thema, das politisch noch kaum behandelt wird: den Schutz von »Klimaflüchtlingen«. Die Malediven, die nur wenig über dem Meeresspiegel liegen, haben hiermit eine Debatte angestoßen, die das nationale Überleben ihres Inselstaates besonders betrifft. Doch darüber hinaus geht es um eine drohende Krise von weltpolitischem Ausmaß. Manchen Schätzungen zufolge müssen gut 200 Millionen Menschen um das Jahr 2050 wegen der Erderwärmung ihre Heimat aufgeben und damit zu Klimaflüchtlingen werden. Derartige Schätzungen sind zwar mit Vorsicht zu betrachten, da sie von den Annahmen der jeweils zugrundeliegenden Zukunftsszenarien abhängen (zum Beispiel über die Entwicklung des Bevölkerungswachstums, des Wirtschaftswachstums, des Klimasystems oder die Trends beim Ausstoß von Treibhausgasen).<sup>1</sup> Doch stimmen die meisten Analysen derzeit darin überein, dass die steigende Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre und die hieraus folgende Erderwärmung mehrere hundert Millionen Menschen in Gefahr bringen könnten. Viele dieser Klimaflüchtlinge werden aus Asien kommen, das aufgrund der dicht bevölkerten Küstenebenen besonders anfällig für Klimafolgeschäden wie Wirbelstürme, Sturmfluten und ein Ansteigen des Meeresspiegels ist.<sup>2</sup> Die Zahl der Klimaflüchtlinge allein aus Bangladesch könnte um das Jahr 2050 herum die Zahl aller heutigen Flüchtlinge weltweit übertreffen.<sup>3</sup> Millionen von Menschen werden auch durch Wasserknappheit und Dürre ernsthaft bedroht. Ähnliches gilt für Afrika.<sup>5</sup> Heute leiden 14 afrikanische Länder unter Wasserknappheit. Bis zum Jahr

2030 könnten es 25 sein. Viele Inseln in den Tropen, die nur knapp über dem Meeresspiegel liegen, sind von zunehmender Küstenerosion und teils vom Untergang bedroht,<sup>7</sup> auch wenn hier wegen insgesamt geringerer Bevölkerungszahlen weniger Menschen bedroht sind als in den großen Küstenebenen Afrikas und Asiens.

Mit Blick auf diese zu erwartenden Ströme von Millionen von Klimaflüchtlingen aus den Küstengebieten Asiens und Afrikas ins Hinterland oder aus den trockenen Regionen in günstigere Klimazonen wirkt das gegenwärtige internationale Regime zum Schutz von Flüchtlingen wenig vorbereitet. Im Jahr 2006 fielen unter das Regime der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) nur 9,9 Millionen Flüchtlinge.<sup>8</sup> Es ist zu bezweifeln, dass das bestehende Regime geeignet ist, einen Flüchtlingsstrom zu bewältigen, der um das Jahr 2050 möglicherweise 20 Mal größer sein wird als die gegenwärtig von UN-Organisationen erfassten Menschen.

### Kein Zusatzprotokoll zur Genfer Flüchtlingskonvention

Zum einen sind Klimaflüchtlinge schon rechtlich vom gegenwärtigen Regime ausgeschlossen. Die Genfer Konvention und ihr Zusatzprotokoll von 1967 berücksichtigen lediglich Flüchtlinge, die aus ihrem eigenen Land fliehen, weil sie dort staatlich verfolgt werden. Dabei werden nur eine eng begrenzte Zahl von Fluchtgründen zugrunde gelegt, vor allem Verfolgung aufgrund von politischer und religiöser Überzeugung und Aktivitäten. Klimaflüchtlinge sind hier nicht erfasst.

Auf der Konferenz auf den Malediven vom August 2006 wurde deshalb ein Entwurf für ein Zusatzprotokoll für die Genfer Flüchtlingskonvention vorgestellt, um auch Klimaflüchtlinge unter das Regime zu fassen.<sup>9</sup> Der rechtliche Charakter des Protokollentwurfs, der auf dieser Konferenz formuliert wurde, bleibt unklar und liefert unseres Erachtens weder eine umsetzbare noch eine wirksame Lösung des Problems.<sup>10</sup> Schon die politische Umsetzungschance dieses Vorschlags ist mehr als unwahrscheinlich. Die meisten Regierungen tendieren derzeit eher zu einer restriktiven Auslegung und Anwendung der Genfer Konvention. Eine Ausweitung der Konvention um eine weitere Kategorie von Flüchtlingen, deren Zahl der Hälfte der Bevölkerung Europas entsprechen könnte, ist nicht anzunehmen. Auch würde die Aus-

weitung des Flüchtlingsbegriffs der Genfer Konvention problematische moralische Konsequenzen mit sich bringen, da der Schutz gegenwärtiger politischer Flüchtlinge mit ihren besonderen Bedürfnissen gefährdet wäre.<sup>11</sup> Es ist zudem unwahrscheinlich, dass durch die Änderung und Ausweitung der Genfer Konvention ein effektives Schutzregime geschaffen werden würde, mit dem eine 20-fach größere Zahl an Flüchtlingen versorgt werden kann.

Vor allem aber wird dieser Vorschlag dem besonderen Charakter und den Bedürfnissen von Klimaflüchtlingen im Vergleich zu politischen Flüchtlingen nicht gerecht. Klimaflüchtlinge werden nicht von ihrem eigenen Staat verfolgt, sondern können im Grundsatz weiterhin dessen Schutz genießen, soweit die staatliche Leistungsfähigkeit (noch) reicht. Der Schutz von Klimaflüchtlingen ist daher im Kern ein entwicklungs-politisches Problem. Für die betroffenen Menschen sind umfangreiche, langfristig geplante Programme zur Umsiedlung innerhalb ihres eigenen Landes erforderlich. Sie müssen oft zusammen mit Anpassungsprogrammen für andere Bevölkerungsgruppen durchgeführt werden, die zwar nicht evakuiert, aber etwa durch verstärkte Küstenbefestigungen geschützt werden können. Nicht das UNHCR, sondern andere internationale Organisationen, insbesondere das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) oder die Weltbank werden die Hauptlast des Klimaflüchtlingsproblems tragen müssen. Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars wird eine Rolle spielen müssen, doch kaum eine zentrale.

Klimaflüchtlinge sind schutzbedürftig und benötigen internationale Hilfe. Doch unterscheidet sich diese Art von Hilfeleistung von den Bedürfnissen politischer Flüchtlinge, die ihr Heimatland aus Angst vor staatlicher Verfolgung verlassen müssen. Die rechtlichen und politischen Schutzmechanismen beider Arten von Flüchtlingen müssen sich daher unterscheiden. Eine Ausweitung der Genfer Konvention würde unnötigerweise zwei unterschiedliche Gruppen von Betroffenen vermischen.

## Für ein eigenes Regime zum Schutz von Klimaflüchtlingen

Aus diesen Gründen plädieren wir für ein eigenes Regime für Klimaflüchtlinge in Form eines Zusatzprotokolls zur Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen. Dieses ist am besten geeignet, Klimaflüchtlinge anzuerkennen, ihnen Schutz zu gewähren und ihre Umsiedlung auf freiwilliger Basis zu gewährleisten: ein ›Protokoll für die Anerkennung, den Schutz und die Umsiedlung von Klimaflüchtlingen‹ (fortan Klimaflüchtlingsprotokoll). Solch ein Protokoll könnte sich auf weithin vereinbarte Grundsätze der Klimapolitik stützen, wie den Grundsatz gemeinsamer, aber differenzierter Verantwortlichkeit und den Grundsatz der Erstattung der vollen Mehrkos-

ten. Das Protokoll könnte durch eine Anbindung an das Klimaregime die notwendige Einbeziehung der Erkenntnisse der Klimaforschung in den Entscheidungsprozess verbessern.

\* Dieser Beitrag beruht auf dem längeren Arbeitspapier: Frank Biermann und Ingrid Boas, *Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, Working Paper No. 33, November 2007, Global Governance Project, über <http://www.glogov.org>

1 Vgl. für eine ausführliche Darstellung des Sachstands: Biermann und Boas, a.a.O. (Anm. \*). Die Schätzung von 200 Millionen Menschen geht zurück auf Berechnungen von Norman Myers, *Environmental Refugees: A Growing Phenomenon of the 21st Century*, *Philosophical Transactions: Biological Sciences*, 357 Jg., H. 1420, April 2002, S. 609–613, hier S. 609 und 611.

2 Vgl. u.a. Robert J. Nicholls, Frank M. J. Hoozemans und Marcel Marchand, *Increasing Flood Risk and Wetland Losses Due to Global Sea-level Rise: Regional and Global Analyses*, *Global Environmental Change*, 9. Jg., 1999, S. 69–87, hier S. 80.

3 Myers zum Beispiel schätzt, dass 26 Millionen Klimaflüchtlinge aus Bangladesch kommen werden. Vgl. Myers, a.a.O. (Anm. 1), S. 611.

4 Vgl. u.a. Rachel Warren et al., *Understanding the Regional Impacts of Climate Change*, Forschungsbericht für das ›Stern Review on the Economics of Climate Change‹, Tyndall Centre Working Paper No. 90, Norwich 2006.

5 Vgl. Nicholls, Hoozemans und Marchand, a.a.O. (Anm. 2), S. 71; Vgl. Norman Myers und Jennifer Kent, *Environmental Exodus. An Emergent Crisis in the Global Arena*, Climate Institute, Washington, DC 1995, S. 151–153, hier S. 148; Vgl. u.a. Warren et al., a.a.O. (Anm. 4), S. 18.

6 Vgl. Tearfund, *Fleeing the Heat*, Teddington 2006, S. 12.

7 Vgl. u.a. Nicholls, Hoozemans und Marchand, a.a.O. (Anm. 2), S. 81; N. W. Arnell et al., *The Consequences of CO<sub>2</sub> Stabilization for the Impacts of Climate Change*, *Climate Change*, 53. Jg., 2002, S. 413–446, hier S. 414, 429 und 431.

8 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2006 *Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, Genf 2007, S. 4–5. Dies ist eine eher eingeschränkte Zahl. Wie das UNHCR schreibt: »Rund 4,3 Millionen palästinensische Flüchtlinge, die unter das Mandat des UN-Hilfswerks für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) fallen, sind zum Beispiel im Bericht nicht enthalten.« S. 2.

9 Republic of Maldives (Ministry of Environment, Energy and Water), *Report on the First Meeting on Protocol on Environmental Refugees: Recognition of Environmental Refugees in the 1951 Convention and 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, Male, Malediven, 14.–15.8.2006, Archiv Frank Biermann.

10 Siehe auch Fabrice Renaud et al., *Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration?*, *Interdisciplinary Security Connections* No. 5, Universität der Vereinten Nationen, Institut für Umwelt und menschliche Sicherheit (UNU-EHS), Bonn 2007, S. 34.

11 JoAnn McGregor, *Climate Change and Involuntary Migration: Implications for Food Security*, *Food Policy*, 19. Jg., 2/1994, S. 128.; Gaim Kibrebab, *Environmental Causes and Impact of Refugee Movements: A Critique of the Current Debate*, *Disasters*, 21. Jg., 1/1997, S. 21.

Der Klimawandel ist ein globales Problem, sowohl was die Ursachen als auch was die Folgen angeht, und die Industriestaaten tragen den Löwenanteil der Verantwortung für seine Opfer.

Im Kern eines Klimaflüchtlingsregimes stünden keine Programme des Katastrophenschutzes, sondern die geplante und freiwillige Umsiedlung über Jahrzehnte hinweg.

Ein eigenes Regime für die Anerkennung, den Schutz und die Umsiedlung von Klimaflüchtlingen muss auf Grundsätzen aufbauen, die auf das spezifische Problem von Klimaflüchtlingen zugeschnitten sind und dessen politische, rechtliche und ethische Dimensionen umfassen.

Wir schlagen **fünf Grundsätze** als Grundlage für die institutionelle Entwicklung des Regimes vor:

**1. Umsiedlung statt zeitlich begrenztes Asyl.** Klimaflüchtlinge können nicht in ihre Heimat zurückkehren. Daher muss die zugrunde liegende Annahme des gegenwärtigen Flüchtlingssystems, dass Flüchtlinge zurückkehren können, sobald die staatliche Verfolgung in ihren Heimatländern beendet ist, durch eine institutionelle Struktur ersetzt werden, die Klimaflüchtlinge als dauerhafte Einwanderer der sie aufnehmenden Regionen oder Länder betrachtet.

**2. Langfristige Planung von Umsiedlungsprogrammen.** Auch wenn sich die Auswirkungen des Klimawandels vor allem in unvorhersehbaren Katastrophen, wie Stürmen, Fluten oder Dürren, manifestieren werden, können Ausmaß und Häufigkeit solcher Katastrophen vorausgesehen werden. Die daraus resultierende Notwendigkeit, besonders gefährdete Siedlungsgebiete zu verlassen, ist prognostizierbar. Die Ströme von Klimaflüchtlingen können daher besser organisiert werden als bei Opfern politischer Unruhen oder von Kriegen. Sie können geplant werden. Mit Programmen zur geplanten, freiwilligen Um- und Wiederansiedlung für bestimmte Bevölkerungsgruppen – manchmal über viele Jahre und Jahrzehnte – kann man dem Problem daher viel besser gerecht werden als bei spontanen Fluchtbewegungen. Im Kern eines Klimaflüchtlingsregimes stünden daher keine Programme des Katastrophenschutzes, sondern die geplante und freiwillige Umsiedlung über Jahrzehnte hinweg.

**3. Kollektive Rechte für Bevölkerungen.** Die Genfer Konvention beruht auf individueller Verfolgung. Dies umfasst zwar auch quasi-kollektive Ansprüche – zum Beispiel, wenn ganze ethnische oder religiöse Gruppen in einem Land als verfolgt gelten – aber das System ist hauptsächlich auf die staatliche Verfolgung von Individuen ausgelegt. Ein Klimaflüchtlingsregime müsste stattdessen auf regional definierte Gruppen von Menschen, wie Einwohner bestimmter Dörfer, Städte, Bezirke bis hin zu – wie im Falle kleiner Inseln – ganzer Nationen zugeschnitten werden.

**4. Internationale Unterstützung für nationale Maßnahmen.** Klimaflüchtlinge genießen im Prinzip den Schutz ihrer Heimatländer, und in vielen Fällen werden schwere Schäden des Klimawandels nur Teile eines Landes betreffen. Daher wird ein internationales Klimaflüchtlingsregime weniger auf den Schutz von Menschen außerhalb ihrer Staaten, sondern eher auf die Unterstützung ihrer eigenen Regierungen, Gemeinden und öffentlichen Hilfseinrichtungen abzielen. Bei der organisatorischen Herausforderung, Kli-

maflüchtlinge zu schützen und umzusiedeln, geht es daher im Kern um internationale Unterstützung und Finanzierung für nationale Hilfs- und Umsiedlungsmaßnahmen in Ländern, die Hilfe angefordert haben.

**5. Internationale Lastenverteilung.** Der Klimawandel ist ein globales Problem, sowohl was die Ursachen als auch was die Folgen angeht, und die Industriestaaten tragen den Löwenanteil der Verantwortung für seine Opfer. Daher liegt es nahe, auch zum Schutz von Klimaflüchtlingen institutionelle Elemente vorhandener Klimavereinbarungen zu übernehmen. Diese könnten zum Beispiel den Grundsatz gemeinsamer, aber differenzierter Verantwortlichkeit und entsprechender Kapazitäten umfassen (so dass reichere Staaten höhere Kosten für den Schutz von Klimaflüchtlingen tragen müssen) wie auch den Grundsatz der Erstattung der vollen Mehrkosten eines betroffenen Landes für die Umsiedlung von Klimaflüchtlingen durch die internationale Gemeinschaft.

## Der Begriff Klimaflüchtling

Einige zwischenstaatliche Organisationen, wie die Internationale Organisation für Migration (IOM) und das UNHCR, scheinen den Begriff Klimaflüchtling oder Umweltflüchtling abzulehnen, weil er bestimmte Rechte unter der Genfer Flüchtlingskonvention suggeriert. Hier wird der Begriff ›Flüchtling‹ oft auch auf grenzüberschreitende Flucht beschränkt, da die Genfer Konvention auf Personen begrenzt ist, die keinen Schutz durch ihr Heimatland genießen, sondern von diesem verfolgt werden. Deshalb bevorzugen manche internationale Organisationen den Begriff der ›Umweltvertriebenen‹ (environmentally displaced persons).<sup>12</sup> Dieser könnte Klimaflüchtlinge umfassen, von denen viele noch den Schutz ihrer Heimatstaaten genießen, zumindest im Prinzip.<sup>13</sup> Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte definiert Binnenvertriebene als »Personen oder Personengruppen, die gezwungen wurden zu fliehen oder ihre Häuser oder gewöhnlichen Aufenthaltsorte zu verlassen, insbesondere als Folge von bewaffneten Konflikten, Situationen allgemeiner Gewalt, Menschenrechtsverletzungen oder von natürlichen oder von Menschen gemachten Katastrophen oder um den Folgen dieser zu entgehen und die keine international anerkannte Staatsgrenze überschritten haben.«<sup>14</sup> Ähnlich definierte die IOM Umweltvertriebene.<sup>15</sup> Das Sekretariat der Klimarahmenkonvention scheint dieser Sprachregelung zu folgen. So vermied der Exekutivsekretär der Klimarahmenkonvention in einer Presseerklärung den Begriff ›Flüchtling‹ und sprach stattdessen von ›Umweltvertriebenen‹.<sup>16</sup>

Andererseits war es das UN-Umweltprogramm, das den Begriff Umwelt-›Flüchtling‹ bereits im Jahr 1985 bekannt machte.<sup>17</sup> Ebenso benutzt die ›Agenda 21‹, auf die sich fast alle Regierungen auf der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio im

Jahr 1992 geeinigt haben, an mehreren Stellen den Begriff ›Umweltflüchtlinge‹.<sup>18</sup> Auch in einigen nationalen Politikdebatten scheint die Bezeichnung Akzeptanz zu finden. Beispielsweise schlug Australiens Labor Party im Oktober 2006 eine internationale Koalition vor, um ›Klimaflüchtlinge‹ aus der Pazifikregion aufzunehmen<sup>19</sup> – als Reaktion auf die Haltung der damaligen australischen Regierung, die den Begriff Klimaflüchtlinge ablehnte.<sup>20</sup> Australiens Grüne legten im Jahr 2007 einen Änderungsentwurf für das Migrationsgesetz bezüglich ›Klimaflüchtlingen‹ vor. Dieser Gesetzesentwurf definiert Klimaflüchtlinge allgemein als »durch eine Umweltkatastrophe, die aus rasch fortschreitenden ökologischen und klimatischen Veränderungen und Zerstörungen resultiert. Diese umfassen das Ansteigen des Meeresspiegels, Küstenerosion, Wüstenbildung, Zusammenbrechen von Ökosystemen, Trinkwasserverschmutzung, häufigeres Auftreten extremer Wetterereignisse, wie Zyklone, Tornados, Fluten oder Dürren, vertriebene Personen; das bedeutet, dass es Einwohnern unmöglich ist, ein sicheres oder zukunftsfähiges Leben in ihrer unmittelbaren Umwelt zu führen.«<sup>21</sup>

Somit gibt es im Bereich der öffentlichen Politik keinen Konsens über eine angemessene Terminologie. Wir sehen vor allem zwei Gründe, die gegen eine eingeschränkte Definition des Flüchtlingsbegriffs sprechen.

**Erstens** hilft die Unterscheidung zwischen grenzüberschreitender Flucht und Binnenflucht, die ein Kernelement des Flüchtlingskonzepts des UNHCR ist, nicht weiter, da es in der Tat (auch) zu grenzüberschreitender Flucht aufgrund des Klimawandels kommen wird. Einige Inselstaaten werden im wahrsten Sinne des Wortes untergehen, und manche Staaten, besonders die von Dürren betroffenen, könnten durch das Ausmaß ihrer prekären Lage überfordert werden. Diese Menschen werden Zuflucht außerhalb ihres Heimatlands finden müssen. Einige Klimaflüchtlinge werden daher Grenzen überschreiten (müssen), auch wenn die meisten in ihren Heimatländern bleiben können. Es ist schwierig zu begründen, dass ein globaler Regelungsmechanismus Klimaflüchtlingen eine andere Rechtsstellung und Bezeichnung verleiht, je nachdem, ob sie eine Grenze überschreiten oder nicht.

**Zweitens** besteht *a priori* kein Grund, den stärkeren Begriff des ›Flüchtlings‹ für eine Gruppe von Menschen zu reservieren, die im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit nach 1945 standen, und weniger angemessene Begriffe für Menschen zu erfinden, die heute gezwungen werden, ihre Heimat zu verlassen, mit ähnlich gravierenden Folgen. Warum sollten die Einwohner mancher Atolle auf den Malediven, die umgesiedelt werden müssen aufgrund der berechtigten Befürchtung, spätestens im Jahr 2050 überschwemmt zu werden, weniger Schutz erhalten als Menschen, die politische Verfolgung fürchten? Aus diesen Gründen halten wir es für unverzichtbar, den Begriff Klimaflüchtlinge zu gebrauchen.

## Ausgestaltung des Protokolls über Klimaflüchtlinge

Wie könnte dieses Protokoll zur Klimarahmenkonvention zum Schutz von Klimaflüchtlingen konkret ausgestaltet werden?

### Liste potenziell betroffener Siedlungsgebiete

Zum einen müsste das Protokoll einen Exekutiv Ausschuss für die Anerkennung, den Schutz und die Umsiedlung von Klimaflüchtlingen vorsehen, der unter der Weisungsbefugnis der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention arbeitet (welche *mutatis mutandis* als Vertragsstaatenkonferenz des Klimaflüchtlingsprotokolls dienen würde). Dieser Exekutiv Ausschuss würde eine Liste führen über bestimmte Verwaltungseinheiten (wie Dörfer, Inseln, Bezirke) unter der Zuständigkeit der Vertragsstaaten, die unmittelbar oder in absehbarer Zeit aufgrund des Klimawandels umgesiedelt werden müssen. Jeder Vertragsstaat des Protokolls wäre berechtigt, Gebiete unter seiner Zuständigkeit zu benennen, die in die Liste betroffener Gebiete aufgenommen werden sollen. Im Einklang mit dem Souveränitätsprinzip der Vereinten Nationen würde über die Aufnahme betroffener Gebiete sowie über die Art der Unterstützung ausschließlich auf offiziellen Antrag der Regierung des betroffenen Gebiets hin entschieden werden.

Es besteht kein Grund, den stärkeren Begriff des ›Flüchtlings‹ für eine Gruppe von Menschen zu reservieren, die im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit nach 1945 standen.

**12** UNHCR, *Environmental migrants and refugees*, Refugees, Jg. 127, 2002 (hrsg. von Ray Wilkinson), S. 12–13, hier S. 13; siehe auch: David Keane, *The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of ›Environmental Refugees‹*, *Georgetown International Environmental Law Review*, 16. Jg., 2/2004, S. 209–223, hier S. 215–217.

**13** Vgl. Keane, a.a.O. (Anm. 12), S. 215–217.

**14** Office of the High Commissioner for Human Rights, *Guiding Principles on Internal Displacement*, UN-Dok. E/CN.4/1998/53/Add.2 v. 11.2.1998; Siehe auch Keane, a.a.O. (Anm. 12), S. 217.

**15** International Organization for Migration, *Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migration (International Symposium)*, Genf, 21.–24.4.1996, S. 4; Keane, a.a.O. (Anm. 12), S. 215.

**16** Yvo de Boer, Exekutivsekretär der Klimarahmenkonvention, ›UNFCCC Executive Secretary Says Significant Funds Needed to Adapt to Climate Change Impacts‹, UNFCCC-Presserklärung, 6.4.2007.

**17** Essam El-Hinnawi, *Environmental Refugees*, UNEP, Nairobi 1985.

**18** Vereinte Nationen, Agenda 21: Das Aktionsprogramm der Vereinten Nationen von Rio de Janeiro, 1992. Vgl. Kapitel 12, insbesondere 12.4, 12.46 und 12.47. Text: <http://www.agrar.de/agenda/agd21koo.htm>

**19** Australian Labor Party, *Labor Calls for International Coalition to Accept Climate Change Refugees*, Presseerklärung, 9.10.2006.

**20** Renaud et al., a.a.O. (Anm. 10), S. 20–21.

**21** Senator Kelly Nettle, *Climate Change Refugees*, Presseerklärung 2007, [http://www.kerrynettle.org.au/300\\_campaigns\\_sub.php?&deptItemID=51](http://www.kerrynettle.org.au/300_campaigns_sub.php?&deptItemID=51)

## Exekutivausschuss

Die betroffenen Menschen würden besondere Rechte und Unterstützung, einschließlich für den Erwerb neuen Landes, erhalten.

Auch wenn über die Zusammensetzung und Verfahrensweisen dieses Exekutivausschusses in den Verhandlungen vermutlich hart gerungen werden wird, mag es hilfreich sein, sich ein Beispiel zu nehmen, etwa am Montrealer Protokoll über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen. Dem Beispiel folgend könnte der Exekutivausschuss paritätisch mit betroffenen Staaten und Geberländern besetzt werden. Die Beschlüsse würden mit doppelter Mehrheit gefasst werden, das heißt, mit der einfachen Mehrheit der Geberländer und gleichzeitig der einfachen Mehrheit der betroffenen Länder. Dies würde beiden Seiten ein kollektives Vetorecht in Bezug auf die künftige Ausgestaltung des Regimes einräumen. Exekutivausschuss, betroffene Staaten und die Vertragsstaatenkonferenz des Klimaflüchtlingsprotokolls werden auf regelmäßige wissenschaftliche Beratung angewiesen sein, insbesondere bezüglich regionaler Auswirkungen von Klimaänderungen. Daher ist es entscheidend, dass Regierungen, Exekutivausschuss und die Vertragsstaatenkonferenz des Klimaflüchtlingsprotokolls von einem wissenschaftlichen Gremium unterstützt werden. Dies könnte entweder ein Unterorgan des bestehenden Beratungsausschusses der Klimarahmenkonvention sein oder ein neu eingerichtetes Gremium, das nur für das Klimaflüchtlingsprotokoll zuständig ist. Ebenso könnte das IPCC aktuelle Schätzungen zuliefern.

Eine Aufnahme in die Liste der Siedlungsgebiete, die unmittelbar oder in absehbarer Zeit aufgrund des Klimawandels aufgegeben werden müssen, könnte unter anderem folgendes nach sich ziehen: die betroffenen Menschen würden besondere Rechte und Unterstützung, einschließlich für den Erwerb neuen Landes, erhalten, und langfristige freiwillige Umsiedlungsprogramme über mehrere Jahre hinweg würden mit internationaler Unterstützung organisiert. Die Bewohner kleiner Inselstaaten würden bei der Auswanderung unterstützt werden, einschließlich von Integrationsprogrammen in ihre neuen Gastländer. Wahrscheinlich werden diese Rechte auf Einwohner von Ländern beschränkt werden können, die nicht in Annex I der Klimarahmenkonvention aufgelistet sind, mithin auf Entwicklungsländer laut der (breiten) Definition des Klimaregimes.<sup>22</sup>

## Abgrenzung zur Genfer Flüchtlingskonvention

Neue Rechtsstrukturen für Klimaflüchtlinge können zu Reibungsproblemen mit existierenden Rechtsstrukturen für politische Flüchtlinge unter der Genfer Konvention und anderen Abkommen und nationalen Gesetzen führen. Daher wurde von manchen Beobachtern vorgeschlagen, dass der Flüchtlingsbegriff auf politische Flüchtlinge laut der Definition der Genfer Konvention beschränkt werden müsse. Allerdings gibt es, wie bereits erläutert, *a priori* keinen Grund, den Flüchtlingsbegriff für Menschen, die auf-

grund politischer Verfolgung fliehen, zu reservieren. Eine Unterscheidung zwischen dem Rechtsstatus politischer Flüchtlinge, die durch die Genfer Konvention geschützt werden, und dem Rechtsstatus von Klimaflüchtlingen, die durch ein Klimaflüchtlingsprotokoll geschützt werden, bedarf eines terminologischen Abgleichs innerhalb des UNHCR-Systems, ist aber rechtlich und praktisch unproblematisch. Insbesondere bedarf ein Rechtsdokument für Klimaflüchtlinge keiner Änderung der Genfer Konvention und ihres Protokolls, da diese Dokumente den Flüchtlingsbegriff nur für ihr eigenes Regime definieren.<sup>23</sup> Bereits heute arbeiten die regionalen Flüchtlingskonventionen in Afrika und Zentralamerika mit Flüchtlingsdefinitionen, die sich von der Definition der Genfer Konvention unterscheiden, und bieten verschiedenen Arten von Flüchtlingen daher verschiedene Arten von Schutz. Ein eigenes Regime für Klimaflüchtlinge wird lediglich, in einem separaten Rechtsdokument, eine neue Art von Schutz für eine neue, anders definierte Art von Flüchtlingen hinzufügen.

## Finanzierung

Die beste Art der Finanzierung für den Schutz von Klimaflüchtlingen wäre ein eigener Fonds: ein »Fonds zum Schutz und zur Umsiedlung von Klimaflüchtlingen«. <sup>24</sup> Während der operative Aspekt dieses Fonds mit anderen finanziellen Mechanismen verbunden werden könnte, um die Effizienz zu erhöhen, sollte die Verwaltung des Fonds unabhängig sein und unter der Aufsicht der Vertragsstaaten des Klimaflüchtlingsprotokolls stehen.

Wichtige Fragen für diese neue Einrichtung speziell für Klimaflüchtlinge werden zum einen die Höhe der Finanzierung sein, die von der internationalen Gemeinschaft bereitgestellt werden muss, und zum anderen das Finanzierungsprinzip, das ihrem Schutz zugrunde liegt. Für Programme der Klimarahmenkonvention zur Eindämmung von Treibhausgasemissionen haben sich Industriestaaten verpflichtet, Entwicklungsländer für die vereinbarten vollen Mehrkosten zu entschädigen. Ähnliche Vorschriften gelten für die Anpassung. Ferner verpflichtet die Klimarahmenkonvention Industriestaaten, die anfälligsten Länder bei der Übernahme der Anpassungskosten zu unterstützen (Art. 4.4) und räumt den am wenigsten entwickelten Ländern Sonderrechte (Art. 4.9) ein.<sup>25</sup> Dies legt nahe, das Prinzip der vollen Mehrkosten-erstattung auch auf den Schutz und die Umsiedlung von Klimaflüchtlingen anzuwenden, zumindest in solchen Situationen, in denen der Kausalzusammenhang mit dem Klimawandel unstrittig ist, namentlich der Anstieg des Meeresspiegels. In anderen Situationen, in denen der Klimawandel nur *ein* Grund für die Verschlechterung der Umwelt ist – zum Beispiel bei Wasserknappheit –, ist das Prinzip der zusätzlichen Finanzierung statt voller Mehrkosten-erstattung allerdings eher angemessen.

Ein eigenes Regime für Klimaflüchtlinge wird lediglich, in einem separaten Rechtsdokument, eine neue Art von Schutz für eine neue, anders definierte Art von Flüchtlingen hinzufügen.

In jedem Fall werden die Kosten freiwilliger Umsiedlung und Wiedereingliederung von Millionen von Menschen, die ihre Inseln, Küstenregionen oder wasserarmen Gebiete verlassen müssen, beträchtlich sein und in kommenden Jahrzehnten wahrscheinlich in Milliardenhöhe (Euro) anfallen. Selbst wenn neuartige Quasi-Steuern wie eine internationale Flugverkehrsabgabe eingeführt würden, wird die Hauptverantwortung für die Finanzierung durch solche Mechanismen bei den Regierungen der Industrieländer liegen.

### Verwaltung des Protokolls

Die Umsiedlung von Millionen von Klimaflüchtlingen im Laufe dieses Jahrhunderts wird nicht nur ein neues Rechtssystem erfordern, sondern auch eine oder mehrere internationale Organisationen, die diese Aufgabe übernehmen. Da klimabedingte Flucht unterschiedliche Gründe hat, ist es unwahrscheinlich, dass eine Organisation allein mit der Aufgabe betraut werden würde. Die bessere Alternative wäre, einen Verbund von Organisationen einzurichten, die als operative Organisationen unter Weisungsbefugnis der Vertragsstaaten des Protokolls die Aufgabe übernehmen. Sie würden in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich und abhängig von der Gruppe und den Umständen der Menschen, die der Hilfe und Umsiedlung bedürfen, arbeiten.

Eine wichtige Rolle dürfte dem UN-Entwicklungsprogramm und der Weltbank zukommen. Beide kämen als Umsetzungsorganisationen für die geplante freiwillige Umsiedlung von Bevölkerungen, die von den Vertragsstaaten festgelegt werden, in Frage. Obwohl ihm ein starkes operatives Mandat fehlt, könnte auch das UN-Umweltprogramm unschätzbare zusätzliche Unterstützung im Sinne von Forschung, Informationsweitergabe, rechtlicher und politischer Beratung und anderer Kernaufgaben dieser Organisation bereitstellen. Ein kleines, koordinierendes Sekretariat für das Protokoll wäre nötig, möglicherweise als Unterabteilung des UNFCCC-Sekretariats in Bonn. Darüber hinaus wird das Amt des Hohen Kommissars für Flüchtlinge eine Rolle spielen, auch wenn es angesichts der besonderen Charakteristika der Klimaflüchtlingskrise wenig wahrscheinlich ist, dass es die federführende Organisation werden würde. Jedoch wird seine Kompetenz in punkto humanitäre Notstände ebenso wie sein rechtliches und technisches Fachwissen unverzichtbar auch für den Schutz von Klimaflüchtlingen sein.<sup>26</sup>

### Fazit

Trotz aller derzeitigen Anstrengungen der Klimapolitik ist es unwahrscheinlich, dass eine Veränderung des Weltklimas noch aufgehalten werden kann. Die beginnende Erderwärmung wird in einigen Jahrzehnten voraussichtlich Millionen von Menschen – vor

allem in den ärmeren, dichtbesiedelten Gebieten der Entwicklungsländer – dazu zwingen, ihre Siedlungsgebiete aufzugeben. Die bestehenden Institutionen und Organisationen sind jedoch bislang nicht darauf ausgerichtet, dieser sich abzeichnenden Flüchtlingskrise effektiv zu begegnen. Wir schlagen deshalb ein neues, speziell auf die Bedürfnisse von Klimaflüchtlingen zugeschnittenes Rechtsdokument vor – ein Protokoll für die Anerkennung, den Schutz und die Umsiedlung von Klimaflüchtlingen zur Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen. Zu dessen Finanzierung plädieren wir für einen eigenen Finanzierungsmechanismus, den Klimaflüchtlingschutz- und -umsiedlungsfonds. Die grundsätzliche Vorhersagbarkeit von Folgeschäden des Klimawandels erfordert – ermöglicht aber auch – rechtzeitige Vorbereitung und Planung. Daher haben wir unseren Vorschlag gerade nicht im Sinne einer Nothilfeplanung entworfen, sondern als geplante, organisierte und freiwillige Umsiedlungsprogramme. Wenn es um den Anstieg des Meeresspiegels geht, gibt es keinen Grund, zu warten bis Orkane und Flutwellen Inseln und Küstenregionen überfluten. Alle Gebiete, die aus praktischen oder ökonomischen Gründen nicht durch verstärkten Küstenschutz gesichert werden können, müssen frühzeitig in langfristige Umsiedlungs- und Wiedereingliederungsprogramme aufgenommen werden, die den Prozess für die betroffenen Menschen annehmbar und erträglich machen. Dies jedoch erfordert *rechtzeitiges Handeln* im Sinne des Aufbaus angemessener und effektiver Regelungsmechanismen. Die Planung eines Flüchtlingsprotokolls und damit zusammenhängender institutioneller Vorkehrungen kann nicht bis zum Jahr 2050 warten, weil es für geregelte und organisierte Maßnahmen dann zu spät sein wird. Sie muss jetzt beginnen.

Die Hauptverantwortung für die Finanzierung der Umsiedlung von Klimaflüchtlingen wird bei den Regierungen der Industrieländer liegen.

Die Planung eines Flüchtlingsprotokolls und damit zusammenhängender institutioneller Vorkehrungen kann nicht bis zum Jahr 2050 warten.

**22** Siehe hierzu allgemein Frank Biermann, *Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd. Die neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer*, Baden-Baden 1998.

**23** Vgl. Art. 1 lit. a (2) der Genfer Konvention von 1951.

**24** Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), *Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel*, Berlin 2006, der einen Umweltmigrationsfonds vorgeschlagen hat, S. 13 und 228; [http://www.wbgu.de/wbgu\\_jg2007.html](http://www.wbgu.de/wbgu_jg2007.html)

**25** Vgl. Biermann, a.a.O. (Anm. 22), Kapitel 6.

**26** Gemäß Art. 9 des Statuts des Hohen Kommissars für Flüchtlinge kann die Generalversammlung den Hohen Kommissar bitten, »sich innerhalb der ihm zur Verfügung stehenden Mittel mit solchen zusätzlichen Aktivitäten, einschließlich Wiedereinbürgerung und Wiederansiedlung ... zu befassen.« UNHCR, Genf 2007. Diese Klausel könnte die Grundlage eines von der UN-Generalversammlung zu verabschiedenden formalen Mandats sein, bei der Umsetzung eines Protokolls für Klimaflüchtlinge zur Klimarahmenkonvention zu helfen.