

Klimaflüchtlinge oder Katastrophenvertriebene?

Die Zahl der Menschen, die vor Naturgewalten flüchten müssen, wird im Kontext der Klimaveränderungen zunehmen. Die Vereinten Nationen haben bisher keine kohärente Antwort auf das Phänomen Klimaflucht gefunden. Der für das Jahr 2018 geplante Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration bietet eine Chance, das Thema umfassend anzugehen.



Walter Kälin, geb. 1951, ist Prof. em. für Staats- und Völkerrecht an der Universität Bern und zurzeit als Gesandter des deutschen Vorsitzes der Plattform zu Vertreibung aufgrund von Katastrophen tätig. Er war Beauftragter des UN-Generalsekretärs für die Menschenrechte Binnenvertriebener.

mung langfristig Gefahren für Leib und Leben verbunden, diese drohten den Betroffenen jedoch trotz erschwelter Lebensbedingungen in ihrer Heimat nicht unmittelbar.

Klimaflucht: eine Realität?

Wie die beiden sehr sorgfältig begründeten Urteile zeigen, schützt das Völkerrecht keine ›Klimaflüchtlinge‹. Dies steht in einem offenkundigen Spannungsverhältnis zur Tatsache, dass bereits heute jedes Jahr durchschnittlich mehr als 21 Millionen Menschen im Zusammenhang mit extremen Wetterereignissen wie beispielsweise Tropenstürme oder Überschwemmungen fliehen müssen.² Die Gesamtzahl jener, die wegen langsam fortschreitender Umweltveränderungen wie Dürren oder Küstenerosionen wegziehen, ist nicht bekannt. Klar ist aber, dass Umweltfaktoren einen großen Einfluss auf menschliche Mobilität haben. Die meisten betroffenen Personen bleiben im eigenen Land. In Bangladesch etwa beherbergt fast jede große Stadt Familien, die wegen Küstenerosion oder Versalzung von Böden und Grundwasser als Folge häufiger Überflutung ihre Dörfer verlassen mussten. Manchmal ersuchen Betroffene jedoch auch um Sicherheit und Hilfe im Ausland. Während der Hungersnot in Somalia zwischen den Jahren 2011 und 2012 waren Äthiopien und Kenia bereit, rund 300 000 Menschen Aufnahme zu gewähren. Weltweit gibt es mindestens 50 Staaten, die in den vergangenen Jahrzehnten Katastrophenvertriebene aus anderen Ländern aufgenommen haben.³

Ein neuseeländisches Gericht lehnte in den Jahren 2013 und 2014 die Asylanträge eines Mannes aus Kiribati und einer Familie aus Tuvalu ab.¹ Beide forderten die Gewährung von Asyl, da die Auswirkungen des Klimawandels auf ihre Heimat im Südpazifik ihr Leben gefährdeten. Das Gericht entschied, die Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention) aus dem Jahr 1951 schütze definitionsgemäß nur Menschen, die wegen ihrer Religion, Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen oder sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung von der Regierung oder Aufständischen verfolgt werden. Mit Klimaveränderungen verbundene Gefahren könnten deshalb nicht als Verfolgung eingestuft werden. Die zwangsweise Abschiebung in die Heimatstaaten stelle zudem keine Verletzung des Rechts auf Leben dar: Zwar seien mit der globalen Erwär-

¹ Immigration and Protection Tribunal New Zealand, AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413 v. 25.6.2013, B Burson; bestätigt in Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry [2015] NZSC 107 v. 20.7.2015 und AC (Tuvalu) [2014] NZIPT 800517-520 v. 4.6.2014, B Burson.

² Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Global Report on Internal Displacement (GRID) 2016, Genf 2017, S. 20.

³ The Nansen Initiative, Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change, Band 1, Genf 2015, S. 50.



Hurrikan ›Matthew‹ verwüstete im Oktober 2016 zahlreiche Ortschaften in Haiti. Viele Menschen starben und tausende wurden obdachlos. Klimabedingte Naturkatastrophen nehmen zu und zwingen Menschen immer wieder zur Flucht. UN PHOTO: LOGAN ABASSI

Die Zwischenstaatliche Sachverständigen­gruppe über Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) prognostiziert »eine Zunahme der Vertreibung von Menschen durch die Klimaänderung während des 21. Jahrhunderts«, vor allem für Bevölkerungsgruppen, die »verstärkt Extremwetterereignissen ausgesetzt sind«. ⁴ Ihnen fehlen die Ressourcen, um rechtzeitig aus Gebieten überzusiedeln, die vom Meeresspiegelanstieg und anderen negativen Auswirkungen des Klimawandels besonders betroffen sind. Das IPCC macht deutlich, dass Migration, die als überwiegend freiwillig verstanden wird, »eine effektive Anpassungsstrategie darstellen« kann, ⁵ um den Gefahren von Stürmen, Dürre oder den Auswirkungen von Küstenerosion, Permafrostschmelze und anderen klimabedingten Umweltveränderungen zu entgehen, bevor diese Bedrohungen Menschen zur Flucht zwingen.

Der Zusammenhang zwischen Flucht und Klimawandel ist äußerst komplex. Die Wissenschaft kann heute in den meisten Fällen nicht den Nachweis erbringen, dass ein bestimmtes Wetterereignis direkte Folge von Klimaänderungen ist. Wissen-

schaft und Politik sind sich heute zudem einig, dass Flucht im Kontext des Klimawandels vielfältige Ursachen hat und damit kein direkter und ausschließlicher Zusammenhang zwischen globaler Erwärmung und Vertreibung besteht. Menschen müssen fliehen, wenn sie Naturgewalten ausgesetzt sind und sie zu wenig Widerstandskraft besitzen. Wenn Gebiete, die früher wegen der Gefahr von Hangrutschen oder Überflutung unbewohnt waren, heute als Folge des Bevölkerungswachstums besiedelt werden, steigt das Risiko. Das Ausmaß der Widerstandskraft gegenüber Naturgefahren hängt von vielfältigen ökonomischen, sozialen und politischen Faktoren ab. Hurrikan ›Katrina‹ traf im Jahr 2005 in New Orleans jene Menschen besonders hart, die in ärmeren Gebieten mit der gleichzeitig höchsten Gefährdungstufe lebten, als die schlecht konstruierten Dämme brachen. Im südrussischen Tyrnaus töteten Schlammlawinen im Juli 2000 mehrere Menschen nur deshalb, weil die lokalen Behörden trotz Warnungen der meteorologischen Dienste präventive Maßnahmen zur Verminderung von Katastrophenrisiken unterließen und bereits evakuierte Menschen während der Katastrophe in ihre Wohnungen zurückkehren ließen wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte feststellte. ⁶ Naturkatastrophen sind in aller Regel nicht natürlich, sondern durch menschliches Verhalten mitverursacht. Mit anderen Worten: Nicht der Klimawandel oder Naturgewalten als solche, sondern die durch sie ausgelösten Katastrophen ⁷ bewirken, dass Menschen fliehen und anderswo Schutz und Hilfe finden müssen. ›Katastrophen‹ statt ›Klima‹-Flucht bringt das besser zum Ausdruck und ist ein Grund, warum die Vereinten Nationen den Begriff ›Klimaflüchtling‹ ablehnen.

Viele Baustellen, keine Gesamtsicht

Wie gehen die UN mit dem Phänomen Katastrophenflucht um? Sie behandeln es in verschiedenen Prozessen und Themenbereichen, ohne jedoch bislang Katastrophenschutz, humanitäre, Entwicklungs- und Klimafragen übergreifend zusammenzubringen.

⁴ Zwischenstaatliche Sachverständigen­gruppe über Klimaänderungen (IPCC), Klimaänderung 2013/2014: Zusammenfassungen für politische Entscheidungsträger. Beiträge der drei Arbeitsgruppen zum Fünften Sachstandsbericht, Bonn/Wien/Bern 2016, S. 20.

⁵ IPCC, Klimaänderung 2013/2014, a.a.O. (Anm. 4).

⁶ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (ECHR), Case of Budayeva and Others v. Russia, Urteil v. 20.3.2008. Der Gerichtshof qualifizierte das Versagen der Behörden als Verletzung des Rechts auf Leben.

⁷ Das Büro der Vereinten Nationen für die Verringerung des Katastrophenrisikos (United Nations Office for Disaster Risk Reduction – UNISDR) definiert Katastrophen als »die Unterbrechung der Funktionsfähigkeit einer Gemeinschaft oder Gesellschaft, die hohe menschliche, materielle, ökonomische und ökologische Verluste verursacht und die Fähigkeit der betroffenen Gemeinschaft oder Gesellschaft übersteigt, diese aus eigener Kraft zu bewältigen«. Siehe deutsche Übersetzung unter www.giz.de/fachexpertise/html/8873.html

Am weitesten fortgeschritten ist die Diskussion im Bereich der Katastrophenvorsorge. Der Sendai-Rahmen für Katastrophenvorsorge 2015–2030 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030)⁸ erkennt die primäre Verantwortung jedes Staates für die Katastrophenvorsorge an. Staaten haben insbesondere für die Formulierung von Grundsätzen für die Umsiedlung von Siedlungen in Zonen mit hohen Katastrophenrisiken und für Programme zu katastrophenbedingter menschlicher Mobilität Sorge zu tragen, um die Widerstandskraft betroffener Personen und der sie aufnehmenden Gemeinschaften zu stärken. Im Weiteren sollen die zuständigen Behörden Menschen aus Katastrophengebieten notfalls evakuieren, Katastrophenvertriebene mit humanitärer Hilfe unterstützen und Wiederaufbau auch für vorübergehende Siedlungen von Katastrophenvertriebenen leisten. Schließlich werden die Staaten aufgefordert, grenzüberschreitend zusammenzuarbeiten, um Vertreibungsrisiken zu mindern.

Die Vertragsstaaten des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) haben vergleichsweise spät und zögerlich begonnen, sich mit dem Thema zu befassen. Im Jahr 2010 erkannten die Vertragsstaaten in Cancún an, dass zwangsweise Vertreibung, freiwillige Migration und geplante Umsiedlung eine maßgebliche Rolle für die Anpassung an den Klimawandel spielen und die Staaten diesbezüglich Kenntnisstand, Koordinierung und Zusammenarbeit vertiefen sollen.⁹ In Doha vereinbarten sie im Jahr 2012 verstärkte Anstrengungen, um besser zu verstehen, wie die Auswirkungen des Klimawandels Migration, Vertreibung und menschliche Mobilität beeinflussen.¹⁰ Schließlich konnten sich die Vertragsstaaten in Paris im Jahr 2015 dazu durchringen, eine Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung von Vorschlägen für einen integrierten Ansatz zur Vermeidung, Verminderung und zum Umgang mit klimabedingter Vertreibung zu betreiben.¹¹ Die Arbeitsgruppe hat im Mai 2017 ihre Arbeit aufgenommen und in einem ersten Schritt ein Arbeitsprogramm entwickelt. Weiter reichende Schritte waren bisher nicht möglich, vor allem weil zwischen Industriestaaten und einer Gruppe von Entwicklungsländern fundamentale Differenzen bestehen. Dabei

geht es um die Frage, ob Flucht und Vertreibung zu den klimabedingten Schäden und Verlusten gehören, für welche betroffene Staaten entschädigt werden sollen.

Im Themenbereich Entwicklung verweist die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) zwar auf »häufiger auftretende und an Intensität zunehmende Naturkatastrophen [...] und damit zusammenhängende humanitäre Krisen und die Vertreibung von Menschen«¹² sowie auf den Klimawandel, spricht aber das Thema Flucht und Vertreibung nicht direkt an. Unter der 2030-Agenda sieht Ziel 1 zur Armutsbekämpfung vor, »[b]is 2030 die Widerstandsfähigkeit der Armen und der Menschen in prekären Situationen [zu] erhöhen und ihre Exposition und Anfälligkeit gegenüber klimabe-

Es geht um die Frage, ob Flucht und Vertreibung zu den klimabedingten Schäden und Verlusten gehören, für welche betroffene Staaten entschädigt werden sollen.

dingten Extremereignissen« zu vermindern.¹³ Dies ist ein wichtiger Beitrag zur Verhütung von Katastrophenflucht. Ziel 13 sieht zudem vor, die »Widerstandskraft und die Anpassungsfähigkeit gegenüber klimabedingten Gefahren und Naturkatastrophen in allen Ländern [zu] stärken«.¹⁴

Widerhall hat das Thema auch im Bereich der Menschenrechte gefunden. Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD) aus dem Jahr 2006 bestimmt als einziges UN-Menschenrechtsübereinkommen in Artikel 11, dass die Vertragsstaaten »alle erforderlichen Maßnahmen [ergreifen], um in Gefahrensituationen, einschließlich [...] Naturkatastrophen, den Schutz und die Sicherheit von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten«. Der UN-Menschenrechtsrat (Human Rights Council – MRR) befasst sich zwar seit längerem mit dem Thema Menschenrechte und Klimawandel, Flucht und Vertreibung im Kontext des Klimawandels, dieses wird aber erst in einer Resolution vom Juni 2017 expli-

⁸ UN Doc. A/CONF.224/CRP.1 v. 18.3.2015, siehe insbesondere Ziff. 19(a), 28(d), 30(l) und 33(h)–(k).

⁹ UN Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1 v. 10.12.2010, Decision 1/CP.16, Absatz 14(f).

¹⁰ UN Doc. FCCC/CP/2012/8/Add.1 v. 28.2.2013, Decision 3/CP.18, Absatz 1(7)(vi).

¹¹ UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1 v. 29.1.2016, Decision 1/CP.21, Absatz 49.

¹² UN-Dok. A/RES/70/1 v. 18.9.2015, Absatz 14.

¹³ UN-Dok. A/RES/70/1, a.a.O. (Anm. 12), Ziel 1.5.

¹⁴ UN-Dok. A/RES/70/1, a.a.O. (Anm. 12), Ziel 13.

zit und detailliert behandelt. Die Resolution betont die Dringlichkeit, die Rechte von Migrantinnen und Migranten sowie von Menschen zu schützen und zu fördern, die im Kontext negativer Einwirkungen des Klimawandels über internationale Grenzen hinweg vertrieben werden. Dabei geht es auch um die Stärkung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und der Herkunftsländer.¹⁵ Bereits seit langem ist der Schutz für Menschen bedeutend stärker, die vor Naturgewalten und Umweltveränderungen Sicherheit im eigenen Land suchen. Als Binnenvertriebene bezeichnen die Leitlinien der Vereinten Nationen unter anderem Personen, die wegen Naturkatastrophen zur Flucht gezwungen werden, aber »keine international anerkannte Staatsgrenze überschritten haben«¹⁶. Die Leitlinien beruhen auf den

Seit langem ist der Schutz für Menschen bedeutend stärker, die vor Naturgewalten und Umweltveränderungen Sicherheit im eigenen Land suchen.

Menschenrechtsübereinkommen der UN, reflektieren diese und legen detailliert dar, was die einzelnen Rechte konkret für Binnenvertriebene bedeuten. Während die Leitlinien als solche rechtlich nicht bindend sind, erkennt sie die Generalversammlung einstimmig als »wichtigen internationalen Rahmen für den Schutz von Binnenvertriebenen«¹⁷ an.

Zuletzt haben Klimaveränderungen auch Auswirkungen auf den Frieden und die internationale Sicherheit. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat diese Herausforderung wiederholt diskutiert. So lud beispielsweise die Ukraine zusammen mit Deutschland zu einem Sondertreffen zum Thema Meeresspiegelanstieg und Sicherheit im April 2017 ein. Dabei stellten mehrere Delegationen die Problematik in den Vordergrund, dass tiefliegende Inselstaaten große Teile ihrer Bevölkerung verlieren werden, wenn Effekte der globalen Erwärmung die betroffenen Inseln unbewohnbar machen. Zwar ist kaum bestritten, dass Klimaveränderungen Friedensbedrohungen verstärken können. Konsens da-

rüber, dass die globale Erwärmung und ihre Konsequenzen den Frieden in einem Ausmaß gefährden, dass der Sicherheitsrat einschreiten soll, ließ sich aber nicht erzielen. Konkrete Maßnahmen hat der Sicherheitsrat bisher nicht ergriffen.

Lösungsansätze

Wie dieser Überblick zeigt, ist es den UN bisher nicht gelungen, einen kohärenten Ansatz zum Umgang mit Menschen zu finden, die im Kontext des Klimawandels und seiner Auswirkungen fliehen müssen. Am weitesten vorangeschritten sind die Bereiche Katastrophenvorsorge und Schutz für Binnenvertriebene. Demgegenüber fehlen Konzepte und Normen zum Schutz von Menschen, die im Kontext von Katastrophen und Klimaänderungen ins Ausland fliehen oder sich zu grenzüberschreitender Migration entschließen, um sich rechtzeitig dem Risiko von Naturgefahren und Umweltbeeinträchtigungen zu entziehen.

Flucht im Kontext der Klimaveränderungen ist ein Querschnittsproblem, das eine Vielzahl von Themenbereichen betrifft, die sich von den Diskussionen über Klimawandel und Katastrophenvorsorge über humanitäre Hilfe und Menschenrechtsschutz bis hin zu Politikbereichen wie Entwicklung und Sicherheit erstrecken. Diese Themen werden in den jeweils dafür zuständigen institutionellen Prozessen behandelt. Es erweist sich aber als überaus schwierig, die verschiedenen »Silos« zu durchbrechen und zu einer Gesamtsicht zu finden.

Eine Gesamtsicht konnte bisher erst außerhalb der Vereinten Nationen im Rahmen der »Nansen-Initiative«¹⁸ zu grenzüberschreitender Katastrophenvertriebene erzielt werden. Unter dem Vorsitz von Norwegen und der Schweiz führte eine Gruppe von Staaten – darunter Deutschland – zwischen den Jahren 2013 und 2015 eine Reihe von zwischenstaatlichen Konsultationen in besonders betroffenen Regionen durch, um das Phänomen Katastrophenflucht besser zu verstehen und bestehende bewährte Praktiken zu identifizieren. Die Bemühungen resultierten im Oktober 2015 in der Verabschiedung einer von mehr als 100 Staaten unterstützten »Schutzagenda«.¹⁹ Seit Sommer 2016 arbei-

¹⁵ UN Doc. A/HRC/DEC/35/101 v. 13.7.2017, Absatz 6 und 7.

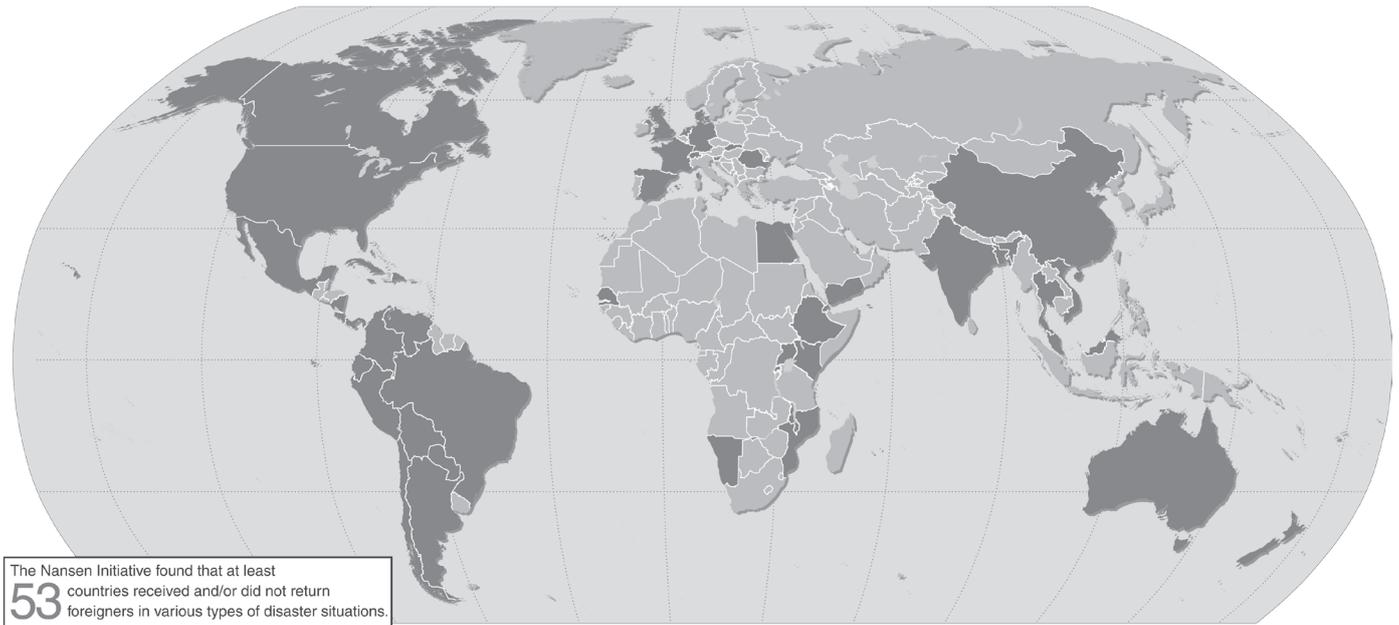
¹⁶ UN-Dok. E/CN.4/1998/53/Add.2 v. 11.2.1998, Absatz 2. Das rechtlich bindende Übereinkommen der Afrikanischen Union über Schutz und Hilfe für Binnenvertriebene in Afrika v. 22.10.2009, 1001 U.N.T.S. 45, verpflichtet in Artikel 5, Absatz 4 die Vertragsstaaten, Maßnahmen zum Schutz von Personen zu ergreifen, die wegen Naturkatastrophen einschließlich des Klimawandels innerhalb ihres Landes vertrieben werden.

¹⁷ UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 132.

¹⁸ Der Name geht auf den norwegischen Polarforscher, Hochkommissar des Völkerbunds für Flüchtlingsfragen sowie Friedensnobelpreisträger Fridtjof Nansen zurück.

¹⁹ The Nansen Initiative, Agenda, a.a.O. (Anm. 3).

Aufnahmestaaten von Katastrophenvertriebenen



GRAFIK: PLATTFORM ZU VERTREIBUNG AUFGRUND VON KATASTROPHEN.

tet die unter deutschem Vorsitz stehende Plattform zu Vertreibung aufgrund von Katastrophen (Platform on Disaster Displacement – PDD) an der Umsetzung dieser Agenda.

Die Schutzagenda beschränkt sich nicht auf klimabedingte Vertreibungen, sondern erfasst alle Fälle von Flucht und Vertreibung, die im Zusammenhang mit Naturgewalten stehen. Dies betrifft auch solche geophysikalischer Natur wie Erdbeben, Tsunamis oder Vulkanausbrüche. Sie befasst sich auch mit der Frage, wie derartige Vertreibungen verhindert werden können.

Die Schutzagenda ist kein rechtliches Dokument, sondern präsentiert eine Art »Werkzeugkasten«: Sie identifiziert bewährte Praktiken, um von Vertreibung bedrohten Menschen mit Maßnahmen der Katastrophenvorsorge vor Ort zu helfen. Wo dies nicht möglich ist, hilft geplante Umsiedlung an sichere Orte innerhalb des eigenen Staates. Kollektivumsiedlungen in andere Länder kommen langfristig für tiefliegende Inselstaaten wie Kiribati infrage, das auf Fidschi Land gekauft hat. Sie werden aber die Ausnahme bleiben. Realistischer ist es, legale Migration als Instrument der Anpassung an den Klimawandel zu erleichtern, das heißt, Menschen zu erlauben, individuell und in kleinen Gruppen rechtzeitig und selbstbestimmt auszuwandern. Dies scheint im Kontext schleichender Umweltveränderungen die bessere und leichter zu realisierende Lösung zu sein als der Versuch, einen internationalen »Klimaflüchtlingsstatus« zu schaffen. Schließlich ist es wichtig, Binnenvertriebene auch im Kontext von

Katastrophen und Klimawandel wirksam zu schützen und ihnen zu helfen, dauerhafte Lösungen im eigenen Land zu finden.

Falls Menschen ins Ausland fliehen müssen, haben Staaten verschiedene Wege gefunden, ihnen Aufnahme und Schutz zu gewähren wie die Schutzagenda zeigt. Das kann formlos geschehen, wenn sich eine Katastrophe ereignet und Menschen in Nachbarstaaten Zuflucht suchen. Wo zwischen Staaten freier Personenverkehr herrscht, können Katastrophenvertriebene in Nachbarstaaten Arbeit suchen und sich so selbst helfen. Andere Staaten kennen in ihrer Gesetzgebung spezielle Bestimmungen wie temporären Schutz und humanitäre Visa für Katastrophenvertriebene. Auch wenn die Genfer Flücht-

Die Schutzagenda erfasst alle Fälle von Flucht und Vertreibung, die im Zusammenhang mit Naturgewalten stehen.

lingskonvention Katastrophenvertriebene in der Regel nicht schützt – wie die eingangs erwähnten neuseeländischen Fälle zeigen –, können unter Umständen staatliche Gesetze oder regionale Flüchtlingsübereinkommen mit einem weiten Flüchtlingsbegriff Schutz gewähren. Dies betrifft Staaten, in denen Dürren, Überschwemmungen und andere Katastrophen zum Zusammenbruch der öffentli-

chen Ordnung führen oder Länder mit bewaffneten Konflikten, in denen humanitäre Hilfe wegen Gewalt und Unsicherheit die Opfer nicht vor Ort erreichen kann.

Ausblick

Im September 2016 beschloss die UN-Generalversammlung in ihrer New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten je einen Globalen Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration sowie für Flüchtlinge im Jahr 2018 zu verabschieden.²⁰ Der Flüchtlingspakt wird sich wohl auf Flüchtlinge im Rechtssinn beschränken. Der Migrationspakt wird zwar nicht zu einem rechtlich bindenden, globalen Übereinkommen zu Migration führen, er bietet aber eine einzigartige Gelegenheit, die Problematik menschlicher Mobilität im Kontext von Katastrophen und Klimawandel in einer umfassenden Weise im Rahmen der Vereinten Nationen zu verankern. Die Staaten müssten allerdings bereit sein, relevante Prinzipien und Verpflichtungen aus dem Sendai-Rahmen für Katastrophenvorsorge, der 2030-Agenda, den Resolutionen des Menschenrechtsrats und anderen bereits verabschiedeten Dokumenten in einer Weise zusammenzuführen, die verdeutlicht, was diese Grundsätze konkret für Vertreibung und Migration bedeuten. Eine solche Zusammenführung sollte zudem auf den bewährten Praktiken aufbauen wie sie in der Schutzagenda der ›Nansen-Initiative‹ reflektiert sind. Auf dieser Basis ließe sich durchaus ein Aktionsrahmen für konkrete Maßnahmen zur Prävention von katastroph- und klimabedingter Vertreibung, zur Er-

leichterung von Migration als Anpassungsmaßnahme und zum Schutz von Vertriebenen verabschieden. Solche Aktionen sollten den Akzent auf bessere Datenerhebung, die Unterstützung regionaler Bemühungen zur Entwicklung und Harmonisierung einzelstaatlicher Gesetzgebung oder zwischenstaatlichen Vereinbarungen zum Schutz von Katastrophenvertriebenen und zur Erleichterung von Migration als Anpassungsmaßnahme, sowie verstärkte Anstrengungen der Katastrophenrisikominderung und Anpassung an den Klimawandel zwecks Prävention von Flucht und Vertreibung legen.

Anlässlich einer vom Präsidenten der UN-Generalversammlung einberufenen informellen thematischen Sitzung zu den Treibern von Migration, die im Vorfeld der Verhandlungen über den Pakt im Mai 2017 in New York stattfand, sprach sich die Mehrheit der Delegationen in der einen oder anderen Form für einen solchen Ansatz aus. Verschiedene Delegationen erwärmten sich ausdrücklich für die Verankerung des Konzepts von Migration als Anpassungsmaßnahme und betonten, dass solche Migration zu fördern sei.

Ob auch das Thema Vertreibung im Pakt behandelt werden soll, scheint dagegen umstrittener zu sein. Verschiedene Staaten vertreten die Auffassung, der Pakt solle sich auf freiwillige Migrationsbewegungen beschränken. Andere Länder befürchten neue Verpflichtungen, falls das Thema Katastrophenvertreibung und Klimaflucht angesprochen würde. Allerdings ist das Ziel der sicheren, geordneten und regulären Migration nicht zu erreichen, wenn Menschen, die im Zusammenhang mit Katastrophen und Klimaveränderungen ins Ausland fliehen, dort aber nicht als Flüchtlinge im Rechtssinn anerkannt werden können, in die irreguläre Migration gedrängt werden. Zudem sprechen viele Staaten in ihrer Ausländergesetzgebung neben Arbeitsmigration, Aufenthaltsbewilligungen zum Zweck der Familienvereinigung und anderen Formen freiwilliger Migration bereits heute auch Fälle von Zwangsmigration an, soweit es sich nicht um Flüchtlinge im Rechtssinn handelt. Wie bereits erwähnt, kennen mehrere Staaten spezifische Regeln für die Aufnahme Katastrophenvertriebener. Nichtberücksichtigung des Themas würde somit nur den eigentlichen Zweck des Paktes infrage stellen und einen Rückschritt hinter die Praxis vieler Staaten darstellen. Die Frage ist somit nicht, ob, sondern wie der Pakt dazu beitragen soll, dass Menschen, die im Kontext von Naturkatastrophen und Klimawandel ins Ausland fliehen müssen, künftig auf besseren Schutz hoffen können.

English Abstract

Walter Kälin

Climate Refugees or Disaster-displaced Persons? pp. 207–212

The number of people displaced in the context of disasters is likely to increase as a result of global warming. 'Climate refugees', however, are not recognized as refugees. Disaster- and climate-related displacement is discussed in several UN contexts, including disaster risk reduction, climate change adaptation, human rights, development, and peace and security. However, the UN has no coherent response to human mobility in the context of climate change. The Global Compact on safe, orderly and regular migration, envisaged to be adopted in 2018, offers an opportunity to build on effective practices and weave together existing instruments to create a more coherent framework for addressing the human mobility dimensions of climate change.

²⁰ UN-Dok. A/RES/71/1 v. 19.9.2016, Anhang II.