

Klimaflüchtlinge, Katastrophenvertriebene oder schutzlose Migranten? : Flucht in Zeiten des Klimawandels

Autor(en): **Kälin, Walter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bulletin / Vereinigung der Schweizerischen Hochschuldozierenden
= Association Suisse des Enseignant-e-s d'Université**

Band (Jahr): **41 (2015)**

Heft 4

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-894021>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Klimaflüchtlinge, Katastrophenvertriebene oder schutzlose Migranten? – Flucht in Zeiten des Klimawandels

Walter Kälin*

1. Einleitung

Am 25. Juni 2013 wies das *Immigration and Protection Tribunal* in Auckland die Beschwerde von Ioane Teitiota aus dem südpazifischen Inselstaat Kiribati gegen einen negativen Asylentscheid der neuseeländischen Einwanderungsbehörde ab. Der Entscheid¹ veranlasste Medien weltweit, über den «ersten Klimaflüchtling» zu berichten.² Teitiota hatte sein Gesuch nicht damit begründet, dass er politisch verfolgt sei. Vielmehr führte er aus, wegen der Folgen des Klimawandels sei es für ihn und seine Familie nicht möglich, in Kiribati zu leben. Konkret legte er dar, er sei auf einer kleinen Insel drei Tagesreisen nördlich der Hauptinsel Tarawa geboren worden, habe eine Ausbildung genossen und später auf Tarawa eine Arbeit gefunden sowie eine Familie gegründet. Seit 1992 sei er allerdings arbeitslos und habe von etwas Fischerei und Landwirtschaft gelebt. Das Leben sei wegen der zunehmenden Überbevölkerung von Tarawa und der Versalzung von Grundwasser und Böden als Folge des Anstiegs des Meeresspiegels und hoher Sturmfluten zunehmend schwierig geworden. Verschmutztes Trinkwasser sei eine ständige Gefahr für die Gesundheit der Kinder. Wegen der Landknappheit komme es immer wieder zu gewalttätigen Auseinandersetzungen. Das einfache Haus der Familie vorne am Meer, das er bewohnt habe, sei durch eine Strandmauer geschützt gewesen, diese habe aber wegen Erosion immer häufiger repariert werden müssen. Wegen all dieser Schwierigkeiten sei er nach Neuseeland gezo-

gen. Seither seien die Lebensbedingungen in Kiribati noch schwieriger geworden. Seine Verwandten könnten ihm nicht helfen und es gäbe in seinem Heimatland nirgends einen Platz, wo er den Auswirkungen des Klimawandels entgehen könne. Seine Kinder hätten in Kiribati keine Zukunft.

Das Tribunal kam zum Schluss, Ioane Teitiota und seine Familie könnten für sich den Schutz der Flüchtlingskonvention trotz dieser glaubwürdig belegten Schwierigkeiten nicht beanspruchen. Zwar seien die Lebensbedingungen auf Tarawa wegen des Bevölkerungswachstums, der Urbanisierung bei gleichzeitig fehlender Infrastruktur v.a. in den Bereichen Abwasser und Abfall prekär und die Schwierigkeiten würden durch Stürme und die Auswirkungen des Anstiegs des Meeresspiegels verschärft. Teitiota sei aber nicht gezwungen gewesen, nach Neuseeland zu fliehen, sondern sein Entscheid, zu migrieren, sei weitgehend freiwillig erfolgt. Die Flüchtlingskonvention verlange, dass jemand wegen seiner Rasse, Religion, politischen Anschauung und ähnlichen Gründen verfolgt sei, um als Flüchtling anerkannt werden zu können,³ solche Gründe lägen aber nicht vor. Zudem seien die Schwierigkeiten, mit denen die Familie nach einer Rückkehr rechnen müsse, nicht derart gravierend, dass von einer lebensbedrohenden Situation gesprochen werden könne.

2. Katastrophenflucht – eine Realität

Juristisch überzeugt die detailliert begründete Entscheidung. Sie entspricht dem heutigen Stand des Völkerrechts und hätte aus rechtlicher Sicht nicht anders ausfallen können.⁴ Ioane Teitiota war der

¹ Immigration and Protection Tribunal, AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413.

² Der erste Klimaflüchtling, Frankfurter Allgemeine vom 30. November 2014 (<http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/ioane-teitiota-erster-klimafluechtling-der-welt-13291953.html>); besucht am 16. Sept. 2015).

³ Die Definition des Flüchtlings gemäss Art. 1A Abs. 2 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 lautet: ««Flüchtling» im Sinne dieses Abkommens ist jede Person, [...] die sich [...] aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung ausserhalb ihres Heimatlandes befindet und dessen Schutz nicht beanspruchen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht beanspruchen will; oder die sich als Staatenlose infolge solcher Ereignisse ausserhalb ihres Wohnsitzstaates befindet und dorthin nicht zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht zurückkehren will.»

⁴ Zum Stand des heutigen Rechts siehe Jane McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, Oxford 2012; Walter Kälin/Nina Schrepfer, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change – Normative Gaps and Possible Approaches*, Legal And Protection Policy Research Series, Division of International Protection, UNHCR, Geneva February 2012; Walter Kälin, *Conceptualizing Climate-Induced Displacement*, in: Jane McAdam (ed.), *Climate Change & Displacement – Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, Oxford 2010, pp. 81 -103.

* Universität Bern, Institut für öffentliches Recht,
Schanzeneckstrasse 1, Postfach 8573, 3001 Bern.

E-mail: walter.kaelin@oefre.unibe.ch

http://www.oefre.unibe.ch/content/ueber_uns/ordinariate/abteilung_walter_kaelin/index_ger.html



Walter Kälin, Dr.iur., Dr.h.c., LL.M (Harvard Law School).
Professor für Staats- und Völkerrecht an der Universität Bern
und Non-resident Senior Fellow, The Brookings Institution.
Seit 2012 Gesandter der Präsidentschaft der Nansen Initiative.
2004 – 2010 Beauftragter des UNO Generalsekretärs
für die Menschenrechte von Binnenvertriebenen; 2003 –
2008 und 2012 – 2014 Mitglied des UNO Menschenrechtsausschusses.
Forschungsschwerpunkte in den Bereichen internationaler Menschenrechtsschutz und Flüchtlingsrecht.

Nachweis nicht gelungen, dass nicht die Realitäten eines Staates, der zur Gruppe der am wenigsten entwickelten Ländern (Least Developed Countries – LDCs) gehört, sondern die Auswirkungen des Klimawandels Ursache seiner schwierigen Lebensbedingungen waren, und er konnte nicht zeigen, dass diese Bedingungen ein Leben in seiner Heimat verunmöglichen.

Auch wenn er diese Nachweise hätte erbringen können, wäre ihm und seiner Familie nicht Asyl gewährt worden. Das ist angesichts der heutigen Realitäten unbefriedigend. Das *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC)⁵ in Genf schätzt, dass zwischen 2008 und 2014 pro Jahr durchschnittlich 26,4 Millionen und damit in diesem Zeitraum total 184,6 Millionen Menschen vor plötzlichen Naturgewalten fliehen mussten. Diese Zahlen übersteigen trotz der Krise im Nahen Osten die Anzahl der Menschen, welche pro Jahr vor Krieg und Gewalt neu flüchten, bei weitem.⁶ Hauptursache waren wetterbedingte Katastrophen wie Windstürme, Überschwemmungen und Sturmfluten. Geophysikalische Ereignisse wie Erdbeben, Tsunamis oder Vulkanausbrüche können im Einzelfall zwar grosse Fluchtbewegungen auslösen, sie sind insgesamt aber nur für etwa 15% aller Vertriebenen verantwortlich. Zur Frage, wie viele Menschen wegen schleichender Umweltveränderungen wie Dürren, Ausdehnung von Wüsten oder steigender Meeresspiegel ihre Wohnorte oder Heimatländer verlassen, existieren keine verlässlichen Schätzungen.

Die allermeisten Vertriebenen fanden Zuflucht im eigenen Land, d.h. blieben Binnenvertriebene. Je nach Situation suchten sie aber auch Zuflucht in anderen Ländern. Beispielsweise wurden 2013 in den Philippinen im Gefolge von Zyklon Hyan rund vier Millionen Menschen zu Binnenvertriebenen, während 2011–2012 die schwere Dürre im kriegsgeplagten Somalia rund hungernde 290'000 Menschen veranlasste, in Kenia, Äthiopien und Djibouti Zuflucht und Nahrung zu suchen.⁷ Mehr als 2 Millionen Binnenvertriebene und rund 200'000 Menschen, die im Ausland Zuflucht fanden, gehörten zu den Folgen des Erdbebens vom 10. Januar 2010 in Haiti.⁸

Zwischen den verschiedenen Regionen bestehen markante Unterschiede. Für *Afrika und Lateinamerika und die Karibik* sind zusätzlich zu landesinterner Vertreibung Fälle grenzüberschreitender Flucht in Katastrophensituationen gut dokumentiert. In Afrika südlich der Sahara sind vor allem Dürren und Überschwemmungen dafür verantwortlich, während in Lateinamerika und der Karibik Wirbelstürme, Überschwemmungen, Erdbeben und Erdbeben am häufigsten zu grenzüberschreitender Flucht führen.

Im *Pazifik* sind die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels zwar bereits spürbar, bisher gibt es aber keine Beispiele namhafter Flucht ins Ausland. Arbeitsmigration ist aber weit verbreitet und Umweltveränderungen sind eine der Ursachen dafür. Mittel- bis langfristig wird erwartet, dass die Auswirkungen des Anstiegs des Meeresspiegels wie Überflutung und Küstenerosion erhebliche Auswirkungen auf die territoriale Integrität der kleinen Inselstaaten haben und somit wesentliche Teile ihrer Bevölkerung eine neue Heimat finden müssen.

Asien ist der Kontinent mit der höchsten Zahl intern vertriebener Personen im Gefolge von tropischen Stürmen, grossflächigen Überschwemmungen, Erdbeben und Erdbeben. Länder wie Bangladesch haben zudem bereits heute markanten Verlust von Land wegen der Erosion der Küsten zu beklagen. In der Regel bleiben diese Menschen im eigenen Land oder versuchen, als Arbeitsmigranten im Ausland ein Auskommen zu finden. Grenzüberschreitende Flucht ist selten, konnte aber dieses Jahr in den Stunden und Tagen nach dem Erdbeben im Katmandu Tal beobachtet werden. In *Europa* gibt es zwar verschiedene Beispiele dafür, dass Menschen wegen Überschwemmungen und Erdbeben ihren Wohnort verlassen mussten, grenzüberschreitende Flucht oder Migration ist allerdings in neuerer Zeit nicht belegt. Allerdings nahm die Schweiz 1968 nach Erdbeben in Sizilien Menschen auf, die Zuflucht bei ihren Verwandten in der Schweiz suchten, was Medien veranlasste zu fragen, ob das Boot bereits wieder voll sei.⁹

Es ist zu befürchten, dass die Zahl der Katastrophenvertriebenen künftig zunimmt. IDMC hat errechnet, dass die Wahrscheinlichkeit, in Katastrophensituationen fliehen zu müssen, heute 60% höher als 1970 ist.¹⁰ Ein wichtiger Grund dafür ist die Tatsache, dass als Folge des Bevölkerungswachstums oft Gebiete besiedelt werden, die früher wegen Überschwemmungs- oder Überflutungsgefahr nicht bewohnt

⁵ IDMC, *Global Estimates 2015: People displaced by disasters*, Geneva July 2015, S. 8 ff.

⁶ A.g.l.O.

⁷ Hierzu Tamara Wood, *Protection and Disasters in the Horn of Africa: Norms and practice for addressing cross-border displacement in disaster contexts*, Nansen Initiative, Geneva 2014; Vikram Kolmannskog «We Are in Between»: *Case Studies on the Protection of Somalis Displaced to Kenya and Egypt during the 2011 and 2012 Drought*, *International Journal of Social Science Studies*, Vol. 2, No. 1; January 2014, S. 83–90.

⁸ Patricia Weiss Fagan, «Receiving Haitian Migrants», Nansen Initiative, Geneva 2013.

⁹ Hans Ulrich Büschi, *Ist das «Boot» schon wieder voll?*, *National Zeitung* Nr. 50 vom 31. Januar 1968.

¹⁰ IDMC, *Global Estimates 2015: People displaced by disasters*, Geneva July 2015, S. 22.

waren.¹¹ Besonders wichtig sind aber auch Effekte des Klimawandels: In seinem letzten Bericht von 2014 kam das International Panel on Climate Change (IPCC) zum Schluss, es bestehe hohe Übereinstimmung unter den beteiligten Forscherinnen und Forschern, dass der Klimawandel im 21. Jahrhundert zu einer Zunahme von Vertreibung und Flucht führen werde, v.a. dort, wo Menschen in wenig entwickelten Ländern nicht die Möglichkeit hätten, geplant aus besonders gefährdeten Gebieten weg zu migrieren, bevor sie von extremen Wetterereignissen getroffen würden.¹² Die Konferenz der Vertragsstaaten der UNO-Rahmenkonvention zum Klimawandel hat 2010 anerkannt, dass Vertreibung und Flucht zusammen mit freiwilliger Migration und geplanter Umsiedlung zu den Herausforderungen der Anpassung an den Klimawandel gehören und den Staaten empfohlen, zusammenzuarbeiten um dieses Phänomen besser zu verstehen und zu bewältigen.¹³

3. Was lässt sich tun? – Die Nansen Initiative

Im Anschluss an die Klimakonferenz von 2010 stellte sich die Frage, wie man der Empfehlung Folge leisten und ihr konkreten Inhalt geben könne. Zu diesem Zweck organisierten der Hochkommissar für Flüchtlinge und die norwegische Regierung im Juni 2011 in Oslo die «Nansen Konferenz über Klimawandel und Vertreibung im 21. Jahrhundert»,¹⁴ welche u.a. empfahl, für den Schutz von Personen, die im Kontext von Katastrophen und Klimawandel ins Ausland flüchten, im Rahmen der UNO eine Lösung auf internationaler Ebene zu suchen und zu diesem Zweck Richtlinien oder gar eine Konvention zu entwickeln.¹⁵

Bald zeigte sich, dass die Staaten dazu nicht bereit waren. In dieser Situation boten Norwegen und die Schweiz an, einen Konsultationsprozess mit interessierten Staaten zu organisieren, um von unten nach

oben einen intergouvernementalen Konsens darüber zu generieren, wie die Herausforderung von Katastrophenvertriebung am besten anzugehen sei. Dies führte im Herbst 2012 zum Start der Nansen Initiative¹⁶ als von einer kleinen Steuergruppe¹⁷ geleitetem intergouvernementalem Prozess. Zwischen Frühjahr 2013 und Sommer 2015 führte die Initiative insgesamt elf Konsultationen mit Vertretern von Staaten und der Zivilgesellschaft in besonders betroffenen Regionen im Pazifik, Afrika, Asien und Lateinamerika durch. Die Ergebnisse wurden in Form einer «Schutzagenda» im Oktober dieses Jahres in Genf im Rahmen einer globalen Konsultation von 114 Staaten verabschiedet.¹⁸

Ausgangspunkt der Nansen Initiative war die Feststellung, dass heute eine Reihe von Lücken besteht, welche den sachgerechten Umgang mit Katastrophenvertriebenen wesentlich erschweren:

– *Wissens- und Datenlücken:* Während in den letzten Jahren Wissen über Ursachen, Dynamiken und Ausmass von Katastrophenvertriebung gewachsen sind, wird das Phänomen immer noch ungenügend verstanden. Vor allem zu katastrophenbedingter Flucht und Migration, die grenzüberschreitend sind, fehlen gesicherte Zahlen.

– *Rechtliche Lücken:* Wie erwähnt, sind Personen, die über internationale Grenzen hinweg flüchten, keine Flüchtlinge im Rechtssinn. Durch die Menschenrechte werden sie nur ungenügend geschützt, weil es für sie kein Recht auf Zulassung in einem fremden Staat gibt. Während eine kleine Zahl von Staaten im innerstaatlichen Recht Bestimmungen über den vorübergehenden Schutz von Katastrophenvertriebenen vorsehen, fehlt in der überwiegenden Mehrheit der Länder jeder normative Rahmen.

– *Institutionelle Lücken:* Anders als für Flüchtlinge, die unter das Mandat des Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) fallen, existiert keine UNO-Agentur, welche eine explizite Zuständigkeit für Katastrophenvertriebene besitzt. Das erschwert die Arbeit und Koordination der humanitären Organisationen.

– *Finanzierungslücken:* In Katastrophensituationen ist die unmittelbare Katastrophenhilfe in der Regel gut finanziert, v.a. wenn es sich um Grosskatastro-

¹¹ Id., S. 24.

¹² IPCC, «Summary for Policymakers: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability.» Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press 2014, S. 20.

¹³ Paragraph 14(f) invites States to enhance their action on adaptation including by “[m]easures United Nations Framework Convention on Climate Change Decision 1/CP.16, The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, FCCC/CP/2010/7/Add.1 (15 March 2011). Paragraph 14(f) lädt die Staaten ein, Massnahmen zu ergreifen «to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at the national, regional and international levels.»

¹⁴ CICERO, Norwegian Ministries of Environment and Foreign Affairs, NRC, The Nansen Conference – Climate Change and Displacement in the 21st Century, Oslo, Norway, June 5–7, 2011, <http://www.unhcr.org/4ea969729.html> (besucht am 14. September 2015).

¹⁵ Id., S. 23, Principle 23. Siehe auch Walter Kälin, From the Nansen Principles to the Nansen Initiative,⁴¹ Forced Migration Review, December 2012, S. 48 f.

¹⁶ Näheres auf www.nanseninitiative.org.

¹⁷ Beteiligt sind neben der Schweiz und Norwegen Australien, Bangladesch, Costa Rica, Deutschland, Kenya, Mexiko und die Philippinen.

¹⁸ Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change. Die Agenda wird auf www.nanseninitiative.org abrufbar sein.

phen handelt, welche von der Berichterstattung der internationalen Medien gut abgedeckt sind. Demgegenüber ist es in den meisten Fällen schwierig, die nötigen Mittel aufzutreiben, um für Vertriebene und Rückkehrer dauerhafte Lösungen im Sinne der Wiedereingliederung am früheren Wohnort oder der dauerhaften Integration in einem anderen Teil des Herkunftslandes zu realisieren.

4. Klimaflüchtlinge oder Katastrophenvertriebene?

Ein weiterer Ausgangspunkt der Nansen Initiative war die Erkenntnis, dass der Ansatz, einen Status für «Klimaflüchtlinge» zu schaffen, aus verschiedenen Gründen problematisch ist.

4.1 Klimaflüchtlinge

In der Literatur ist gefordert worden, eine Konvention für «Klimaflüchtlinge» zu schaffen.¹⁹ Für «Klima-vertriebene», die im eigenen Land bleiben, hat eine Gruppe von Expertinnen und Experten 2013 mit den sog. «Peninsula Principles» Leitlinien für den Schutz solcher Menschen geschaffen.²⁰

Solchen Ansätzen ist gemeinsam, dass sie Menschen schützen wollen, falls der Klimawandel Grund für ihre Flucht ist. So definieren etwa die *Peninsula Principles* «climate displacement» als «the movement of people within a State due to the effects of climate change, including sudden and slow-onset environmental events and processes, occurring either alone or in combination with other factors» (Principle 2). Das Problem dieser Konzepte liegt in der Tatsache, dass die Kausalität zwischen globaler Erwärmung und dem konkreten Naturereignis, welches zur Flucht führt, nachgewiesen werden muss, damit der Status eines Klimavertriebenen gewährt werden könnte. Dies dürfte nicht oder nur ganz ausnahmsweise möglich sein. Stürme, Überschwemmungen und andere extreme Wetterereignisse hat es immer gegeben und die Wissenschaft ist nicht in der Lage, einen direkten Zusammenhang zwischen Klimawandel und einer einzelnen Katastrophe nachzuweisen. Dies gilt unter Umständen sogar für den scheinbar klaren Fall des Anstiegs des Meeresspiegels: So machen u.a. auch das tektonische Absinken der Inseln und die teilweise Zerstörung schützender Korallenriffe durch den Einsatz von Dynamit beim Fischen die aktuelle Umsiedlung der Bevölkerung der von massiver Küstenerosi-

on betroffenen Carteret Islands in Papua Neuguinea nötig.²¹

Dieses Beispiel wie auch jenes des eingangs erwähnten Asylsuchenden aus Kiribati zeigen, dass Flucht und Vertreibung im Kontext von Naturgewalten und Klimawandel immer multikausal sind. Neben der Naturgewalt sind Faktoren wie Bevölkerungsdichte und -struktur am Ort des Ereignisses, die Resilienz oder Vulnerabilität der betroffenen Bevölkerung, das Bestehen oder Fehlen von Massnahmen der Katastrophenrisikominderung sowie die Durchsetzung von Baustandards und andere Elemente der Regierungsführung entscheidend dafür, wie sich ein Naturereignis auswirkt. Diese Faktoren erklären beispielsweise, warum das Erdbeben vom 10. Januar 2010 in Haiti mindestens 130'000 und nach gewissen Schätzungen mehr als 300'000 Menschen tötete, und jenes in Chile einige Wochen später «nur» zwischen 500 und 600 Personen, obwohl es mit einer Stärke von 8,8 exponentiell stärker als jenes in Port-au-Prince (Stärke 7) war.²² Wegen der grossen Rolle menschlicher Faktoren setzt sich zunehmend die Auffassung durch, dass der Begriff «Natur»katastrophe falsch ist und zugunsten einer Begrifflichkeit aufgegeben werden sollte, welche von Katastrophen im Kontext von Naturgewalten ausgeht.²³ Angesichts der multikausalen Natur von Katastrophen dürfte es deshalb sogar bei Naturgewalten, bei welchen ein Zusammenhang mit dem Klimawandel naheliegt, für Betroffene schwierig sein, den Nachweis zu erbringen, dass die globale Erwärmung die Hauptursache für die Flucht war.

Zentral für jegliche Art von Flüchtlingsbegriff ist, ob und in welcher Weise er Kriterien für den Entscheid zur Verfügung stellt, ob jemand Schutz im Ausland statt im eigenen Land braucht. Der Begriff des Klimaflüchtlings kann allenfalls in den extremen und heute (noch) nicht aktuellen Fällen helfen, wo ein Staat als Folge des Klimawandels sein ganzes Territorium verliert oder so grosse Teile unbewohnbar werden, dass es nicht mehr die gesamte Bevölkerung aufnehmen kann. In weniger extremen Fällen

¹⁹ Siehe z.B. Bonnie Docherty and Tyler Giannini, *Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees*, 33 *Harvard Environmental Law Review* 2009, S. 349–403.

²⁰ *Displacement Solutions*, The Peninsula Principles on Climate Displacement within States, 18 August 2013 (<http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/2014/12/Peninsula-Principles.pdf>; besucht am 16. Sept. 2015). Hierzu Scott Leckie, Chris Huggins (Eds.), *Repairing Domestic Climate Displacement*, The Peninsula Principles, Oxon/ New York, Routledge 2016.

²¹ Julia B. Edwards, *The Logistics of Climate-Induced Resettlement – Lessons from the Carteret Islands, Papua New Guinea*; 32(3) *Refugee Survey Quarterly* 2013, S. 61 f.

²² Richard Pallardy, *Haiti earthquake of 2010*, *Encyclopedia Britannica* (<http://www.britannica.com/event/Haiti-earthquake-of-2010>; Richard Pallardy, *Chile earthquake of 2010* besucht am 18. Sept. 2015); <http://www.britannica.com/event/Chile-earthquake-of-2010>, besucht am 18. Sept. 2015).

²³ Zu dieser Diskussion beispielsweise Vikram Kolmannskog, *We are in between – Securing effective rights for persons displaced in the context of climate change and natural hazard-related disasters*, Submitted to the University of Oslo, Norway, in partial fulfilment of the requirements for the Dr.philos. degree, ohne Jahr [2014], S. 29 ff (<http://vikramkolmannskog.no/resources/Intro-to-Doctoral-Thesis.pdf>; besucht am 16. Sept. 2025).

hingegen lässt sich dem Begriff nicht entnehmen, ob und unter welchen Bedingungen Überlebende von Naturgewalten im Ausland aufgenommen werden sollen.

Schliesslich schafft die Fokussierung auf «Klimaflüchtlinge» das Problem, dass ein allfälliges Schutzregime für diese Kategorie Vertriebener die Überlebenden von Erdbeben, Tsunamis und anderer geophysikalischer Naturereignisse nicht erfassen und sie damit in letztlich diskriminierender Weise schlechter stellen würde.

4.2 Katastrophenvertriebene

Angesichts dieser Probleme drängt sich ein alternativer Ansatz auf. Dieser knüpft einerseits am Katastrophenbegriff der UNO, andererseits an einem vertieften Verständnis der Faktoren an, welche Flucht und Vertreibung im Kontext von Naturgewalten auslösen.

Die UNO versteht Katastrophen als «ernsthafte Störung der Funktionsfähigkeit einer Gemeinschaft oder Gesellschaft, welche hohe menschliche, materielle, ökonomische und ökologische Verluste mit sich bringt und die Fähigkeit der betroffenen Gemeinschaft oder Gesellschaft übersteigt, sie aus eigener Kraft zu bewältigen.»²⁴ Diese Definition stützt sich nicht auf den Auslöser des schädigenden Ereignisses, sondern konzentriert sich auf dessen gesellschaftliche Folgen.

Zu katastrophenbedingter Vertreibung kommt es, wenn Menschen einer Naturgewalt ausgesetzt sind, welche zu schwach sind, um ihr zu widerstehen, und deshalb fliehen müssen. Mit anderen Worten bestimmt sich das Risiko einer Katastrophe, die zur Flucht zwingt, nach der Formel: Naturgewalt × Ausgesetztsein × Verletzlichkeit.²⁵

Dies weist auf die hohe Bedeutung menschlicher Faktoren hin: Wo Menschen in tiefliegenden fluss- oder küstennahen Zonen Wohnsitz nehmen, sind sie eher der Gefahr von Überschwemmungen ausgesetzt als jene, die ihre Häuser an höher liegenden Hängen bauen. Armut oder Korruption, welche verhindern, dass Gebäude erdbebensicher gebaut werden, schwächen den Schutz gegen Erdstösse und erhöhen damit signifikant das Risiko, dabei umzukommen oder alles zu verlieren und in einem Vertriebenenlager Unterschlupf finden zu müssen.

²⁴ United Nations, International Strategy for Disaster Risk Reduction, 2009 NISDR Terminology on Disaster Risk Reduction, United Nations 2009, S. 9: «A serious disruption of the functioning of a community or a society involving widespread human, material, economic or environmental losses and impacts, which exceeds the ability of the affected community or society to cope using its own resources.»

²⁵ Siehe dazu ausführlicher IDMC, Disaster-related Displacement Risk: Measuring the Risk and Addressing its Drivers, Geneva 2015, S. 14 ff.

Die Kombination der beiden Ansätze erlaubt, Kriterien für den Entscheid zu entwickeln, wann es sachgerecht erscheint, Personen im Ausland Schutz zu gewähren. Solche Schutzbedürftigkeit ist grundsätzlich dann zu bejahen, wenn sie im Fall einer Rückkehr in den Herkunftsstaat entweder einer ernsthaften Gefahr für Leib, Leben und Gesundheit ausgesetzt wären oder dort notwendigen Schutz und humanitäre Hilfe nicht erhalten können.²⁶

In den letzten Jahrzehnten haben mindestens 53 Staaten, d.h. etwa jedes vierte Land, Katastrophenvertriebene aus anderen Ländern aufgenommen oder darauf verzichtet, Menschen aus betroffenen Ländern, die sich im Zeitpunkt der Katastrophe bereits bei ihnen aufhielten, in ihre Heimat zurückzuschicken.²⁷ Eine Analyse der Staatenpraxis zeigt, dass sie sich dabei von folgenden Kriterien leiten liessen:

- Ist die schutzsuchende Person von den Auswirkungen der Katastrophe direkt und schwer betroffen? Das ist zu bejahen, wenn eine andauernde – oder unmittelbar drohende²⁸ – Katastrophe im Herkunftsland für sie im Zeitpunkt der Rückkehr eine Gefahr für Leib und Leben darstellen würde; sie oder enge Familienmitglieder verwundet wurden und im Herkunftsstaat nicht die nötige Behandlung und Pflege finden können; oder sie in der Zeit nach und als direkte Folge der Katastrophe schwerste Not erleiden würde, weil humanitäre Hilfe völlig ungenügend oder für sie nicht zugänglich ist.
- Sind das betroffene Land und seine Behörden bzw. die internationalen Hilfsorganisationen wegen der Katastrophe derart überlastet, dass Solidaritätsüberlegungen es rechtfertigen, geflüchtete Menschen aufzunehmen?
- Existieren weitere humanitäre Gründe, welche die Aufnahme rechtfertigen, obwohl die betreffende Person von der Katastrophe nicht genügend schwer betroffen ist, um in die oben genannte erste Kategorie zu fallen? Das wird etwa bejaht, wenn die Zerstörungen im Herkunftsland sehr schwer sind und die Person bei Familienmitgliedern, die bereits im Zufluchtsstaat leben, Zuflucht finden kann.

Solche Aufnahme ist in der Regel zeitlich beschränkt und aufgenommene Personen müssen nachher in den Herkunftsstaat zurückkehren oder sich um eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung bemühen. In aller

²⁶ Für eine detailliertere Diskussion dieses «returnability test» Kälín, Conceptualizing Climate-Induced Displacement (Fn. 4), und Kälín/Schrepfer, Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change (Fn 4), S. 65 f.

²⁷ Die Liste wird im Anhang zur Schutzagenda (oben Anm. 18) veröffentlicht.

²⁸ Dies ist v.a. in Fällen relevant, in welchen Bewohner grenznaher Gebiete im Zeitpunkt einer Sturm- oder Überschwemmungswarnung sich auf der anderen Seite der Grenze in Sicherheit bringen.

Regel besteht kein Recht der betroffenen Menschen auf Aufnahme, sondern diese liegt im Ermessen der Behörden des Zufluchtsstaates.

5. Statt einer Konvention: Ein Vielzahl von Optionen

Im Lauf der Arbeiten der Nansen Initiative hat sich dieser Ansatz durchgesetzt. Die Initiative spricht deshalb nicht von Klimaflüchtlingen, sondern Katastrophenvertriebenen. Die Diskussionen haben aber auch gezeigt, dass Staaten heute nicht bereit sind, irgendwelche vertraglichen Verpflichtungen zur Aufnahme von Katastrophenvertriebenen einzugehen. Eine Konvention zum Schutz von Katastrophenvertriebenen hätte deshalb vorderhand keinerlei Chance, und sogar wenn sie zustande käme, dürfte sie nur von wenigen potentiellen Zufluchtsstaaten ratifiziert werden.²⁹

Zudem stellt sich ernsthaft die Frage, ob es angesichts der Tatsache, dass Staaten, welche Katastrophenvertriebene aufnehmen, eine Vielzahl von unterschiedlichen Instrumenten entwickelt haben, sachgerecht wäre, eine für alle Länder geltende einheitliche Lösung vorzuschreiben. Die verschiedenen Optionen, welche zur Verfügung stehen, lassen sich folgendermassen systematisieren:

(1) Gewisse Länder verwenden ihr reguläres Migrationsrecht, wenden es aber in einer Weise an, dass Menschen aus Katastrophengebieten davon profitieren können. So hat beispielsweise Kanada 2010 nach dem Erdbeben der Bearbeitung bereits hängiger Gesuche von Menschen aus Haiti um Arbeits- oder Studienbewilligungen Priorität eingeräumt und sie grosszügig entschieden. Ohne besondere Massnahmen können Menschen aus Katastrophengebieten zudem von Vereinbarungen über freien Personenverkehr profitieren. In den Tagen nach dem Erdbeben im Katmandu-Tal im April 2015 überschritten viele betroffene Nepalis die offene Grenze nach Indien, um dort vorübergehend Zuflucht und Arbeit zu finden. Ein klarer Anstieg der Emigration nach Australien liess sich in den Monaten nach dem Erdbeben von 2010 aus der Region von Christchurch/Neuseeland nachweisen.

(2) Aussergewöhnlichen Migrationsmassnahmen ist gemeinsam, dass Katastrophenvertriebene vorübergehend aufgenommen werden, ohne dass sie eine

ordentliche Aufenthaltsbewilligung erhalten. Solche temporäre Schutzgewährung aus humanitären Gründen ist teilweise in nationalen Gesetzen vorgesehen, teilweise wird sie ad hoc oder formlos gewährt. Teilweise gilt sie für Neuankömmlinge, teilweise erfasst sie Personen, die an sich in ihre Heimat zurückkehren müssten, z.B. weil ihr Visum abgelaufen ist oder ihr Aufenthalt illegal ist. Argentinien z.B. nimmt als «vorübergehende Aufenthalter» Personen auf, welche vor Naturkatastrophen oder durch Menschen verursachten Umweltkatastrophen fliehen.³⁰ Schweden anerkennt als «Person mit Schutzbedürfnissen» Ausländerinnen und Ausländer, die sich ausserhalb ihres Heimatstaates befinden und wegen einer Umweltkatastrophe nicht in der Lage sind, dorthin zurückzukehren.³¹ Ausländerinnen und Ausländer, die an sich die USA verlassen müssten, erhalten dort einen vorübergehenden Schutzstatus, falls im Herkunftsstaat eine Umweltkatastrophe eine schwere, aber vorübergehende Störung der Lebensverhältnisse verursacht; dieser Staat vorübergehend nicht in der Lage ist, die Rückkehr seiner Staatsangehörigen angemessen zu bewältigen; und er förmlich um die Gewährung des Schutzstatus bittet.³² Solche gesetzlichen Regeln sind relativ selten. Häufiger kommt es vor, dass Grenzen ad hoc geöffnet werden. Formlos nimmt beispielsweise Malawi regelmässig Menschen aus Mozambique auf, welche bei Überschwemmungen in Grenzregionen oft dorthin fliehen, um nach einigen Wochen oder Monaten dorthin zurückzukehren.

(3) In Afrika üblich sind Vereinbarungen und Praktiken, wonach Nomaden mit ihren Herden während Trockenzeiten und Dürren Grenzen auf der Suche nach Wasser und Futter überschreiten dürfen. Die Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten hat dafür eigens Reisepapiere³³ entwickelt, welche auch den Tieren die Einreise gestattet.

(4) Flüchtlingsrecht findet aus den oben erwähnten Gründen an sich keine Anwendung auf Katastrophenvertriebene. Zwar kann es durchaus sein, dass im Kontext von Katastrophen jemand verfolgt wird, z.B. wenn eine Regierung eine Katastrophe als Vorwand nutzt, um ihre Gegner zu verfolgen, oder wenn Unruhen ausbrechen und die Regierung zu stark geschwächt ist, um Opfer solcher Gewalt zu schützen. Regionale Flüchtlingskonventionen können unter Umständen darüber hinaus Schutz gewähren: Im Fall von Somalia 2011/2012 nahmen die umliegenden Staaten

²⁹ Die UNO Konvention über die Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familien von 1990 ist ein warnendes Beispiel. Sie ist nur von 48 Staaten, v.a. Auswanderungsländern in Westafrika, Lateinamerika und Südostasien ratifiziert worden. Unter den Vertragsstaaten finden sich mit Ausnahme von Bosnien und der Türkei keine europäischen Länder, und auch Zielländer von Migration im globalen Süden (z.B. Malaysia, Südafrika, Indien oder die Golfstaaten) stehen abseits.

³⁰ Argentinien, Decreto 616, Reglamentación de la Ley de Migraciones Nº 25.871 y sus Modificatorias 2010

³¹ Schweden, Alien Act, Chap. 4, S. 2.3. Die Bestimmung hat bisher noch nie Anwendung gefunden.

³² USA, Immigration and Nationality Act (2002), section 244.

³³ ECOWAS International Transhumance Certificate.



Kuestenerosion auf Tarawa, Kiribati

die Dürreopfer als Flüchtlinge auf. Dabei spielte die Überlegung eine wichtige Rolle, dass gemäss der Afrikanischen Flüchtlingskonvention von 1969 nicht nur politisch verfolgte Personen Flüchtlinge sind, sondern auch Menschen, die wegen «Ereignissen, die ernsthaft die öffentliche Ordnung stören», fliehen müssen.³⁴ Angesichts der Tatsache, dass die Hungersnot das Leben dieser Menschen bedrohte, wegen des Zusammenbruchs des somalischen Staates keine Behörden existierten, die ihnen hätten helfen können, und angesichts des Konflikts und der unsicheren Lage in Somalia internationale Nahrungsmittelhilfe die Opfer nicht erreichen konnten, lagen diese Voraussetzungen vor.

6. Instrumente zur Verhütung und Vermeidung von katastrophenbedingter Vertreibung

Dieser Überblick zeigt, was Aufnahmestaaten tun können. Ein umfassender Ansatz zur Bewältigung des Phänomens grenzüberschreitender Flucht in Katastrophensituationen erfordert auch Massnahmen, die darauf abzielen, das Vertreibungsrisiko zu vermindern. Sie sind v.a. von den Herkunftsstaaten zu ergreifen.

Wenn katastrophenbedingte Vertreibung das Ergebnis des Zusammenwirkens der drei Faktoren Naturgewalt, Ausgesetztsein und Vulnerabilität ist,³⁵ kann man versuchen, diese zu verringern.

(1) Naturgewalten als solche lassen sich schwer oder, wie im Fall von Erdbeben und anderen geophysikalischen Grossereignissen, nicht beeinflussen. Gleichzeitig liegt es auf der Hand, dass wirksame Massnahmen zur Verringerung der Emission von Treibhausgasen geeignet sind, die globale Erwärmung und ihre Effekte wie der Anstieg des Meeresspiegels oder die Häufigkeit schwerer Wetterereignisse wie Stürme oder Dürren abzuschwächen.

³⁴ Art. 1 Abs. 2 Der Konvention der Organisation für Afrikanische Einheit zur Regelung der Probleme von Flüchtlingen in Afrika vom 10. September 1969.

³⁵ Vorne Ziff. 4.2.

(2) Menschen sind dem Risiko, fliehen zu müssen, nicht ausgesetzt, wenn sie aus katastrophengefährdeten Gebieten wegziehen, bevor sie Opfer von Naturgewalten werden. Geplante Umsiedlungen und die Erleichterung freiwilliger Migration als Anpassungsmassnahme reduzieren das Element des Ausgesetztseins.

Geplante Umsiedlungen von Dörfern oder Stadtteilen sind bereits in verschiedenen Teilen der Welt in Gang. In Fidschi, Alaska und Panama werden z.B. Dörfer, die vom Anstieg des Meeresspiegels besonders betroffen sind, von der Küste weg verschoben. Die Erfahrung zeigt, dass geplante Umsiedlungen problematisch sind, wenn sie nicht unter Einbezug und mit Mitwirkung der Betroffenen erfolgen oder die Grundlagen für den Lebensunterhalt am neuen Ort ungenügend sind.

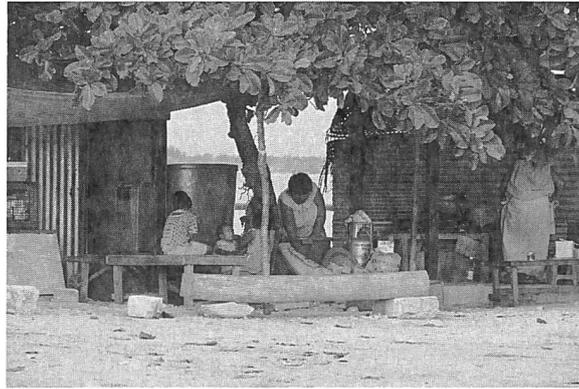
Migration als Massnahme, sich dem Klimawandel anzupassen oder mit den Auswirkungen von Katastrophen zurechtzukommen, wird zunehmend wichtig. Wenn sich die Lebensbedingungen im Gefolge schleichender Umweltveränderungen verschlechtern oder eine plötzliche Katastrophe die Lebensgrundlagen stark beeinträchtigt, sehen Individuen und Familien oft die Migration im eigenen Land oder in andere Länder als einzige Möglichkeit, ihre Situation zu verbessern.³⁶ Tatsächlich besitzt freiwillige Migration das Potenzial, negativen Auswirkungen des Klimawandels, verbreiteter Umweltzerstörung und Naturkatastrophen zu begegnen. Während zirkuläre oder temporäre Migration Familien und Gemeinschaften hilft, dank zusätzlichem Einkommen Krisenzeiten besser zu überwinden, ist die Perspektive permanenter Auswanderung vor allem für niedrig liegende kleine Inselstaaten, die wegen Ansteigen des Meeresspiegels künftig mit grossen Gebietsverlusten rechnen müssen, von grosser Bedeutung. Massnahmen wie Einwanderungsquoten für Angehörige besonders betroffener Staaten oder bilaterale und regionale Migrationsübereinkommen würden den betroffenen Menschen die Option eröffnen, auswandern zu können, bevor sie zur Flucht gezwungen und damit einer humanitären Krise ausgesetzt werden. Die Erleichterung regulärer Migration als Instrument zur graduellen Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels über längere Zeiträume hinweg ist die bessere Lösung als die Schaffung eines Klimaflüchtlingsstatus. Menschen in den vom Klimawandel am schwersten betroffenen Ländern würden nicht ge-

³⁶ Dazu beispielsweise Koko Warner, Tamer Afifi, Kevin Henry, Tonya Rawe, Christopher Smith, and Alex De Sherbinin, *Where the Rain Falls: Climate Change, Food and Livelihood Security, and Migration*, United Nations University Institute for Environment and Human Security, 2012.

zwungen, zu warten bis das Leben in ihrer Heimat unmöglich wird und zur Flucht keine Alternative bleibt, sondern könnten innerhalb gewisser Grenzen selber entscheiden, wann und wohin sie migrieren wollen. Aufnahmestaaten wären nicht mit der überstürzten Ankunft von Vertriebenen konfrontiert, sondern könnten den Migrationsprozess regularisieren und in einem gewissen Ausmass steuern.

Allerdings ist Migration nicht ohne spezifische Risiken, insbesondere für Frauen und Kinder. Migranten könnten wirtschaftlich ausgenutzt oder gefährlichen Bedingungen an ihrem Arbeitsplatz und Diskriminierung ausgesetzt sein oder sie werden Opfer von Gewalt oder Menschenhandel. Der Schutz der Rechte der Betroffenen ist deshalb ebenso wichtig wie ihre Vorbereitung auf die Auswanderung. In diesem Sinn betont die Migrationsstrategie der Regierung von Kiribati die Wichtigkeit einer «Migration in Würde». Sie beruht auf zwei Pfeilern. Erstens sollten in der Region bereits heute Migrationsmöglichkeiten für auswanderungswillige i-Kiribati, wie die Staatsangehörigen dieses Landes genannt werden, geschaffen werden. Dies würde erlauben, im Ausland an verschiedenen Orten eine Diaspora aufzubauen, welche Menschen, die erst später kommen, unterstützen und integrieren könnten. Zweitens sei es notwendig, das Bildungsniveau der Auswanderer auf ein Niveau anzuheben, welches sie auf dem Arbeitsmarkt von Neuseeland und Australien wettbewerbsfähig macht.³⁷

(3) Der Reduktion der Vulnerabilität dienen vor allem Massnahmen der Katastrophenrisikoverminderung und der Anpassung an den Klimawandel. Beide zielen darauf ab, Menschen und ihre Lebensgrundlagen und Infrastruktur gegenüber plötzlichen Naturereignissen und schleichender Umweltveränderung widerstandsfähiger zu machen. Höhere Dämme können vor Überschwemmungen schützen, dürre-resistentere Pflanzen tragen zur Nahrungsmittelsicherheit auch in Zeiten des Klimawandels bei, und Stadtplanung und Bauordnungen, welche die Risiken von Naturgewalten mitberücksichtigen, vermindern Schäden wesentlich. Die Weltkonferenz zur Verringerung von Katastrophenrisiken in Sendai/Japan hat im März 2015 ein Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge 2015–2030³⁸ verabschiedet, welches das Thema Katastrophenvertreibung detailliert angeht und den Staaten verschiedene konkrete Massnahmen empfiehlt. Es bleibt zu hoffen, dass das Thema Katastrophenvertreibung auch Eingang in das Vertragswerk



Alltag auf Tarawa, Kiribata

findet, welches die Staaten an der Klimakonferenz vom Dezember 2015 in Paris verhandeln.

Trotz all dieser Massnahmen werden auch künftig in Katastrophensituationen immer wieder Menschen fliehen müssen. Wie eingangs erwähnt, bleiben die meisten von ihnen im eigenen Land als Binnenvertriebene. Sicherzustellen, dass solche Vertriebene nach Katastrophen einen angemessenen Schutz und Unterstützung erhalten, ist sowohl zum Schutz ihrer Rechte³⁹ als auch deshalb wichtig, weil Binnenvertriebene in einem zweiten Schritt oft versuchen, in anderen Ländern Zuflucht zu finden, wenn sie im eigenen Land nur ungenügend unterstützt werden und keine Perspektive besteht, mit einer dauerhaften Lösung die Vertreibungssituation beenden zu können.

7. Ausblick

Der Nansen Initiative ist es – u.a. auch dank der Unterstützung durch eine weltweites Netz von Forscherinnen und Forschern⁴⁰ – gelungen, die oft emotional geführte Diskussion über Klimaflüchtlinge zu versachlichen, das Wissen über dieses Phänomen zu vertiefen, konzeptionelle Grundlagen für den Umgang mit Vertreibung und Flucht im Kontext von durch Naturgewalten ausgelösten Katastrophen und Klimawandel zu entwickeln, einen fruchtbaren Dialog zwischen interessierten Staaten herzustellen, und eine Vielzahl guter Praktiken zu identifizieren, deren Anwendung durch Staaten, regionale Organisationen und die internationale Gemeinschaft helfen würden, sachgerechte Lösungen für das Problem der Katastrophenvertreibung zu finden. Damit sind wichtige erste Schritte für den sachgerechten Umgang mit einer Problematik gemacht, welche uns in den nächsten Jahrzehnten zunehmend beschäftigen wird. ■

³⁷ Zu diesem Konzept von «migration with dignity» <http://www.climate.gov/ki/category/action/relocation/> (am 18. Sept. 2015 besucht)

³⁸ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030.

³⁹ Sie sind in den Guiding Principles on Internal Displacement der UNO (UN doc. E/CN.4/1998/53/Add.2) kodifiziert.

⁴⁰ Sie wirkten an der Initiative als Mitglieder eines Consultative Committee mit.