

Klimawandel als Ursache für Migration und Vertreibung

Hintergrund

Flucht und Migration dominieren die Medien und den politischen Diskurs. Auch wenn Gewalt und kriegerische Auseinandersetzungen sowie die Suche nach besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen als Ursachen nach wie vor im Fokus stehen, nimmt die Debatte um klimabedingte Migration zu. So sprechen indische Medien bereits heute von einer Massenbewegung von Klimamigranten infolge von Sturzfluten und Dürren in die Städte. Deutsche Medien diskutieren, welchen Einfluss der Klimawandel auf gegenwärtige Migrationsbewegungen Richtung Europa hat und die Wissenschaft geht der Frage nach inwiefern bewaffnete Konflikte mit dem Klimawandel im Zusammenhang stehen.

Unterschiedliche Formen von Migration werden in dieser Debatte meist nicht differenziert betrachtet. Migration beschreibt allgemein das Verlassen der Heimat, unabhängig davon ob dies innerhalb eines Landes oder über Grenzen hinweg und infolge welcher Ursachen dies geschieht. Weltweit sind derzeit mehr als 65 Millionen Menschen auf der Flucht vor Krieg oder Verfolgung oder infolge von Extremereignissen zumindest temporär aus ihrer Heimat vertrieben. Hiervon sind über 40 Millionen Binnenvertriebene, die zwar ihre Heimat, nicht aber ihr Land verlassen mussten. Circa 22,5 Millionen gelten als Flüchtlinge und suchen außerhalb ihres Heimatlandes Zuflucht.¹ Klima- und Umweltveränderungen sind in der Genfer Flüchtlingskonvention nicht als Fluchtursache anerkannt, weshalb wir von Migration oder Vertreibung und nicht von Flucht sprechen.

In 2016 lag die Zahl der Binnenvertriebenen infolge plötzlich auftretender Extremwetterereignisse weltweit bei 23,5 Millionen.² Allerdings kann dies nicht direkt und allein auf den Klimawandel zurückgeführt werden.

Zwar führt der Klimawandel in vielen Regionen zu einer Zunahme der Häufigkeit oder Intensität von Extremwetterereignissen und somit auch der Vertriebenen. Extremwetterereignisse treten aber auch unabhängig vom Klimawandel auf. Zudem kann Vertreibung auch die Folge schlechter oder fehlender Entwicklungsplanung sein, beispielsweise, wenn Siedlungen – legal oder illegal – in Überschwemmungsgebieten gebaut werden. Extremwetterereignisse sind nur ein Phänomen, durch welches der Klimawandel Migration oder Vertreibung verstärkt. Die Folgen langsam einsetzender Veränderungen, wie der Meeresspiegelanstieg oder zunehmende Wasserknappheit, werden mittel- und langfristig sogar weit mehr Menschen beeinflussen oder zwingen, ihre Heimat temporär oder dauerhaft zu verlassen. In extremen Fällen, wie der kleiner Inselstaaten, besteht das Risiko, dass nicht nur Menschen ihre Lebensgrundlagen, sondern Staaten langfristig ihr Territorium und ihre nationale Souveränität verlieren. Abhängig von der verfolgten Migrationsstrategie kann dies auch den Verlust der nationalen und kulturellen Identität bedeuten. Die völkerrechtlichen Fragen eines solchen Verlusts sind bis dato ungeklärt. In Fidschi und Kiribati werden bereits heute – teils sehr kostspielige – Umsiedelungen besonders gefährdeter Gemeinden ins Landesinnere oder in andere Staaten vorbereitet und durchgeführt.

Grenzüberschreitende Migration infolge des Klimawandels ist allerdings die Ausnahme. Das in der politischen und medialen Debatte häufig zitierte Modell, nach dem der Klimawandel vor allem zu Migration über weite Distanzen und Grenzen hinweg führt, ist empirisch nicht belegt. Im Gegenteil zeigen empirische Studien, dass klimabedingte Migration überwiegend binnen Ländergrenzen und temporär stattfindet. Migration ist mit sozialen und teils enormen ökonomischen Kosten verbunden.

Armen Bevölkerungsgruppen fehlt schlichtweg das Geld, um internationale Migration, manchmal sogar Migration innerhalb ihres Landes zu finanzieren. Besonders Frauen bleibt die Chance zu migrieren oft aufgrund des fehlenden Geldes und eingeschränkter Entscheidungsmöglichkeiten verwehrt. Daher hat klimabedingte Migration noch eine weitere Dimension: die der verhinderten Migration oder Immobilität. Zwar verfügen vulnerable Bevölkerungsgruppen häufig über alternative Anpassungs- und Bewältigungsstrategien. Diese können ihre Situation allerdings auch verschlechtern, wie die Reduktion von Mahlzeiten oder der Verkauf produktiver Güter. Im Kontext des Klimawandels birgt dies zusätzliche Risiken: Die Verschlechterung wirtschaftlicher Perspektiven kann Armut verstärken und Menschen zwingen, trotz extremer Klimarisiken an ihrem Heimatort zu bleiben. Folglich sind nicht nur Menschen gefährdet, die vertrieben werden oder freiwillig migrieren, sondern auch die, die Migration nicht als Anpassungsstrategie nutzen können, sogenannte „Trapped Populations“. Ein direkter kausaler Zusammenhang zwischen den Folgen des Klimawandels und Migration ist meist schwer nachweisbar. Dies gilt sowohl für Extremwetterereignisse als auch für – bis auf wenige Ausnahmen wie dem Meeresspiegelanstieg – langsam einsetzende Veränderungen. Der Klimawandel ist häufig ein verstärkender, nur selten der ausschlaggebende Faktor für Migration. Er verstärkt die Folgen schlechter Regierungsführung, fehlender Infrastruktur oder nicht nachhaltigem Ressourcenmanagement und kann somit auch Konflikte verschärfen. Migration ist folglich das Ergebnis von Wechselwirkungen zwischen politischen, sozialen, ökonomischen und ökologischen Faktoren – einer der Hauptgründe, warum es international bisher keine eindeutige Definition und Rechtsgrundlage für klimabedingte Migration gibt. Komplexität und fehlende Daten sind auch Gründe, warum Schätzungen gegenwärtiger und zukünftiger Migrationsbewegungen infolge des Klimawandels eine große Bandbreite aufzeigen. Auch in Zukunft wird es keine belastbaren Zahlen geben. Experten sind sich jedoch einig: Die Folgen des Klimawandels werden ein zunehmend wichtiger Faktor für Migration und Vertreibung. Diese Erkenntnis hat auch Eingang in die internationalen Klimaverhandlungen und weitere Rahmenwerke gefunden. Zuletzt in die New York Declaration for Refugees and Migrants, in der die Folgen des Klimawandels als Migrationsgrund anerkannt werden. Mit der kontrovers geführten Debatte um Schäden und Verluste und der Gründung des Warsaw International Mechanism for Loss and Damage, der einen Arbeitsstrang zu Migration, Vertreibung und menschlicher

Mobilität hat, wird dem Thema unter der Klimarahmenkonvention Rechnung getragen. Auf Druck der Entwicklungsländer wurde mit dem Pariser Abkommen eine Arbeitsgruppe mandatiert, Empfehlungen für integrierte Ansätze zur Vermeidung, Reduktion und zum Umgang mit Vertreibung zu erarbeiten. Viele Entwicklungsländer, vor allem die Allianz kleiner Inselstaaten, haben die Gründung einer internationalen Koordinationsfazilität gefordert. Dieser Vorschlag ist am Widerstand der Industrienationen gescheitert und die Arbeitsgruppe als Kompromiss gegründet worden. Richtungsweisend waren außerdem die Verabschiedung eines Programms zum Schutz von Umwelt- und Klimavertriebenen als Ergebnis der Nansen Initiative durch insgesamt 109 Länder im Oktober 2015 sowie die Einrichtung der Plattform on Disaster Displacement zur Umsetzung identifizierter Maßnahmen. Diese umfassen die Stärkung der Daten- und Wissensbasis, Politikkohärenz, die Verbreitung guter Praktiken sowie die Schließung politischer und normativer Lücken. Allerdings liegt der Fokus auf dem Umgang mit Vertreibung infolge von Extremereignissen. Hierfür hat sich ebenso das Sendai Framework for Disaster Risk Reduction Ziele gesetzt, beispielsweise die verbesserte grenzübergreifende Kooperation. Den Auswirkungen langsam einsetzender Veränderungen infolge des Klimawandels auf Migration und Vertreibung wird bisher weit weniger Aufmerksamkeit geschenkt.

Unsere Standpunkte

Vor diesem Hintergrund vertritt die GIZ die folgenden Standpunkte:

■ **Es gibt kein allgemeingültiges Rezept für den Umgang mit klimabedingter Migration.** Die Auswirkungen des Klimawandels auf Migration und Migrationsentscheidungen sind landes-, kontext- und genderspezifisch. Eine Dürre kann dazu führen, dass junge Männer zum Arbeiten migrieren, um ihre zurückbleibenden Familien finanziell zu unterstützen. In anderen Kontexten kann sie verursachen, dass ganze Dörfer migrieren und wieder woanders kann eine Dürre Migration reduzieren, da nötige Finanzmittel fehlen. Unterschiedliche Migrationsmuster erfordern angepasste und mit den Betroffenen gemeinsam entwickelte Maßnahmen. Diese können Maßnahmen zur Verringerung von Klimarisiken und zum Umgang mit unvermeidbaren Schäden und Verlusten umfassen, um es Menschen zu ermöglichen, in ihrer Heimat zu bleiben. Sie können aber auch die Unterstützung von freiwilliger Migration als

Anpassungsstrategie und Integrationsmaßnahmen am neuen Heimatort beinhalten.

■ **Zum Handeln bedarf es keines Status nach internationalem Völkerrecht.** Klimabedingte Migration findet überwiegend binnen Ländergrenzen oder innerhalb einer Region statt. Daher bedarf es vor allem Ansätze auf nationaler und regionaler Ebene. Auch wenn mittelfristig internationale Regelungen gefunden werden müssen, kann die Gewährung eines Schutzstatus zunächst regional erfolgen – aufgrund ähnlicher Herausforderungen meist schneller als auf internationaler Ebene. Gute Beispiele sind die Kampala-Konvention der Afrikanischen Union, welche Naturkatastrophen und die Folgen des Klimawandels explizit als Ursache für Binnenvertreibung anerkennt und die Cartagena Deklaration, ein Schutzinstrument einer Gruppe Lateinamerikanischer Staaten, das eine auf Naturkatastrophen und die Folgen des Klimawandels anwendbare Flüchtlingsdefinition verwendet. Ganz unabhängig vom rechtlichen Status: Maßnahmen müssen grundsätzlich auf den internationalen Menschenrechten fußen.

■ **Umsiedelungen sind im Kontext des Klimawandels kein Tabu.** Geplante Umsiedelungen sind in einigen Fällen unumgänglich. Sie können Risiken reduzieren und Menschenleben retten. Sie müssen im Rahmen eines partizipativen und gendersensiblen Konsultationsprozesses mit den Betroffenen und – falls zutreffend – aufnehmenden Gemeinden gestaltet werden.

■ **Eine vorrausschauende Planung kann auch ohne genaue Projektionen zum Ausmaß klimabedingter Migration und Vertreibung erfolgen.** Aktuelle Forschung zeigt, dass tiefliegende Küstengebiete, Trockengebiete sowie Bergregionen einem besonders hohen Risiko drastischer klimatischer Veränderungen und somit möglichen Migrationsbewegungen ausgesetzt sind. Vulnerabilitäts- oder Klimarisikoanalysen auf nationaler oder lokaler Ebene können detailliertere Daten zu Klimarisiken und zu vorhanden Anpassungskapazitäten der Bevölkerung liefern. Für eine vorrausschauende Planung, zum Beispiel eine klimaresiliente Stadt- und Siedlungsplanung im Kontext des Nationalen Anpassungsplanungsprozesses (NAP), um Vertreibung zu vermeiden oder um abzuschätzen, in welchen Gebieten Umsiedlungen erforderlich sind, reichen diese Daten oft aus.

■ **Migration darf nicht mit aller Kraft vermieden werden.** Migration kann eine risikoreduzierende, in einigen Fällen lebensrettende Anpassungsstrategie und

eine Chance für Entwicklung sein. Betroffene Bevölkerungsgruppen in die Situation zu versetzen, eine freiwillige Migrationsentscheidung treffen zu können, ist ein wichtiges Anpassungs- und Entwicklungsziel.

■ **“Trapped-Populations” dürfen nicht vergessen werden.** Der Klimawandel schränkt die Entwicklungsmöglichkeiten armer Bevölkerungsgruppen ein – in Zukunft noch mehr als heute. Drastische Einkommensrückgänge, beispielsweise als Folge verringerter Ernteerträge, können die Chance auf Migration und somit auf bessere Lebensumstände verwehren. Es dürfen also nicht nur Migrantinnen und Migranten und Vertriebene im Fokus der Entwicklungszusammenarbeit stehen. Auch Zurückbleibende, deren Lebensgrundlagen durch den Klimawandel gefährdet sind, und die Migration nicht finanzieren können, müssen berücksichtigt werden.

■ **Ambitionierter Klimaschutz leistet einen wichtigen Beitrag zur Reduktion von Migrationsdruck und Vertreibung.** Je geringer die negativen Folgen des Klimawandels, desto weniger verstärkt oder trägt dieser direkt zu Migration und Vertreibung bei. Eine ambitionierte Treibhausgasreduktion ist daher ein wichtiger Beitrag zur Risikoreduktion.

Unsere Handlungsempfehlungen

Nach Ansicht der GIZ sind dies die wichtigsten Handlungsempfehlungen:

■ **Wir empfehlen, Migration und Vertreibung als mögliche Folgen des Klimawandels in Vulnerabilitäts- oder Klimarisikoanalysen zu berücksichtigen.** Unsere Erfahrungen zeigen, dass fundierte Klimarisikoanalysen helfen, das Ausmaß möglicher Risiken abzuschätzen, besonders gefährdete Regionen und Bevölkerungsgruppen zu identifizieren und Anpassungskapazitäten einzuschätzen. Sie geben Aufschluss darüber, in welchen Regionen Vertreibung oder Migration mögliche Folgen des Klimawandels sind. Wenn Klimarisikoanalysen als partizipativer Prozess gestaltet werden, helfen sie Bedürfnisse und Prioritäten zu verstehen und Maßnahmen zu legitimieren. Sie bilden die Basis für deren Identifikation, Planung und Umsetzung. Dies ist vor allem in sensiblen Kontexten wie geplanter Umsiedlung ein Muss. Das von der GIZ entwickelte Sourcebook Vulnerability hilft bei der Planung und Umsetzung von partizipativen Analysen.

■ **Unsere Arbeit setzt nicht auf Migrationsvermeidung, sondern auf ganzheitliche Ansätze, die Migration als Anpassungsstrategie anerkennen.**

Daher empfehlen wir, dass im Fokus jedes Vorhabens neben der Sicherheit und Gesundheit der Betroffenen das Ziel steht, sie in die Lage zu versetzen, ihre Zukunft aus eigener Kraft zu gestalten. Dabei orientieren wir uns an den Instrumenten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit³ und der Internationalen Organisation für Migration⁴. Unser Ansatz vermeidet Vertreibung durch Maßnahmen der Risikoreduktion, schafft Perspektiven durch Anpassungsmaßnahmen und erkennt Migration als Anpassungsstrategie an. Bei hohen Gefährdungen unterstützt er Migration oder Umsiedlungen sowie die Integration am vorübergehenden oder dauerhaften neuen Heimatort. Letzteres unterstützt die GIZ zum Beispiel in einem Vorhaben zum städtischen Management klimawandelbedingter Binnenmigration in Bangladesch, unter anderem durch Beschäftigungsmaßnahmen und den Auf- und Ausbau klimaangepasster Basisinfrastruktur und im Südpazifik durch partizipative und inklusive Prozesse zur Planung und Umsetzung der Umsiedlung von Gemeinden.

■ **Wir empfehlen Maßnahmen so zu gestalten, dass sowohl Migrantinnen und Migranten als auch aufnehmende Gemeinden profitieren.**

Die Berücksichtigung der aufnehmenden Gemeinden und der Potenziale auch ihre Lebensumstände zu verbessern, ist ein wichtiges Grundprinzip unserer Arbeit und hat sich in Vorhaben zu Flucht und Migration bewährt. So kommen in Bangladesch der verbesserte Zugang zu Basisinfrastruktur oder Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung allen in der Gemeinde lebenden Menschen zu Gute. Konflikte um Ressourcen, Arbeit oder soziale Dienstleistungen wird so vorgebeugt und Integration gefördert.

■ **Unsere Ansätze aus den Bereichen Flucht und Migration eignen sich ebenso für klimabedingte Migration.** Daher schlagen wir vor, sich bei der Planung neuer Vorhaben an diesen Ansätzen zu orientieren. Die GIZ verfügt über weitreichende Erfahrungen im

Umgang mit Flucht und Vertreibung, vom Aufbau und dem Betreiben von Flüchtlingslagern über Maßnahmen zur Integration bis zur Stärkung aufnehmender Gemeinden. Erfahrungen im Bereich der Migration umfassen Maßnahmen der sozialen Sicherung, Aus- und Weiterbildung zur Förderung der Arbeitsmarktintegration sowie die produktive Nutzung von Geldtransfers. Instrumente der sozialen Sicherung, wie öffentliche Beschäftigungsprogramme, die Klimarisiken explizit berücksichtigen, fördern zum Beispiel Anpassung durch klimaangepasste Infrastruktur und gleichen ebenso wie Geldtransfers abgewandelter Familienmitglieder verringerte Einkünfte in Folge von Ernteausschlägen durch Transferleistungen aus und helfen so den Migrationsdruck zu reduzieren.

■ **Um einen effektiven Umgang mit klimabedingter Migration zu ermöglichen, empfehlen wir deren Berücksichtigung in der nationalen und sektoralen Anpassungsplanung.** Über 30 Länder⁵ thematisieren klimabedingte Migration in ihren nationalen Beiträgen (National Determined Contributions, NDC) zu den Zielen des Pariser Klimaabkommens. Damit diese Ziele auch umgesetzt werden, müssen Maßnahmen in relevante Sektorstrategien integriert werden, zum Beispiel in Stadtplanung, Küstenschutz, aber auch Bildung und Wirtschaftsentwicklung. Darüber hinaus bedarf es häufig einer verbesserten regionalen Koordination von Maßnahmen zum Umgang mit klimabedingter Migration. Dies kann beispielsweise durch die Stärkung des Mandats und der Kapazitäten regionaler Organisationen unterstützt werden. Die Schutzagenda der Nansen Initiative⁶ bietet hierfür Orientierung.

¹UNHCR

²Internal Displacement Monitoring Center (2017): Global Report on Internal Displacement.

³BMZ (2018) & BMZ (2011): Migration – Chancen für Entwicklung nutzen.

⁴IOM (2018)

⁵IOM (2016): Migration in the INDCs and NDCs.

⁶The Nansen Initiative (2015): Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change.

Impressum

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft
Bonn und Eschborn

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Deutschland
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15
E info@giz.de
I www.giz.de

Verantwortlich/Kontakt:
Susanne Schwan
KC Klima und Umweltpolitik
E Susanna.Schwan@giz.de

Beteiligte:
Stephanie Deubler, Julian Tost und Daniel Gerecke

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Eschborn 2018