

Der rechtliche Schutz ökologisch motivierter Flucht

*Jenny Grote, LL.M.**

Was einem sofort auffällt, wenn man sich dem Thema nähert, ist die generelle Verwirrung, die in der Debatte über Umweltflüchtlinge herrscht, sowohl was deren tatsächliche Existenz und Anzahl, als auch was die Terminologie und mögliche rechtliche Schutzsysteme angeht. In einem Versuch, die Verwirrung ein wenig zu ordnen, sollen diese drei Punkte aufgenommen werden. Zunächst wird auf die Diskussion eingegangen, ob es ökologisch motivierte Flucht als solche überhaupt gibt, dann auf die Kontroverse um den Begriff des Umweltflüchtlings, und schließlich sollen einige Vorschläge präsentiert und evaluiert werden, die zum rechtlichen Umgang mit Umweltflüchtlingen gemacht wurden.

I. Gibt es ökologisch motivierte Flucht?

Die Frage, ob es „Umweltflüchtlinge“ gibt, ist bereits auf rein empirischer Basis umstritten. Eine „maximalistische“ Herangehensweise, hauptsächlich vertreten von Umweltforschern, konkurriert mit einem „minimalistischen“ Ansatz, für den vorwiegend Migrationsforscher eintreten.¹ Exemplarisch für die kontrovers geführte Debatte stehen die von Norman Myers und Richard Black vertretenen Positionen.

Der britische Ökologe Norman Myers ging seit Anfang der 90er Jahre von derzeit bereits 25 Millionen Umweltflüchtlingen aus, deren Anzahl sich bis zum Jahr 2010 verdoppeln könne. Für die weitere Zukunft unter dem Einfluss des Klimawandels sagte er bis zu 200 Millionen Umweltflüchtlinge voraus. Nach Myers' sehr weiter Definition sind Umweltflüchtlinge Menschen, die in ihrer Heimat aufgrund von Dürre, Bodenerosion, Wüstenbildung, Entwaldung und anderer Umweltprobleme sowie der damit verbundenen Probleme von Bevölkerungsdruck und Armut keine gesicherte Lebensgrundlage mehr haben.² Eine Unterscheidung zwischen Binnenbewegungen und dem Überschreiten von Staatsgrenzen wird von ihm nicht gezogen.

* Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg (jgrote@mpil.de).

¹ Astri Suhrke, Environmental Degradation and Population Flows, 47 (2) Journal of International Affairs 1994, 473, 474 ff.

² Norman Myers, Environmental Refugees: An Emergent Security Issue, 13th Economic Forum, Prag, 22. Mai 2005, http://www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488_en.pdf (15.02.09).

Die von Myers vorgebrachten Zahlen sind das Ergebnis seines speziellen deduktiven methodologischen Ansatzes, die Prognosen zum Bevölkerungswachstum in den vom Klimawandel besonders bedrohten Entwicklungsländern mit den Voraussagen über die dort zu erwartenden negativen Umweltveränderungen zu kombinieren, um daraus Schlussfolgerungen für die zu erwartenden Flüchtlingsbewegungen zu ziehen. Myers geht dabei davon aus, dass die von den negativen Umweltfolgen betroffenen Menschen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Umweltflüchtlingen werden.³

Myers' Prognosen haben Eingang in viele offizielle Darstellungen gefunden. So wurden sie vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen, vom Weltklimarat und im Bericht Nicholas Sterns über die ökonomischen Implikationen des Klimawandels verwendet, auch wenn letzterer zu Bedenken gibt, dass die Zahlen nicht überprüft worden sind.⁴

Die Prognosen sind aber auch heftig kritisiert worden. Für die gegenläufige Extremposition steht der britische Migrationsforscher Richard Black, der bestreitet, dass es das Phänomen ökologisch motivierter Flucht oder Migration überhaupt gibt.⁵ Black stellt z.T. sogar schon die als Grund für die Migrationsbewegungen angegebenen negativen Umweltveränderungen in Frage; so bezweifelt er z.B., dass die vielzitierte Wüstenbildung in der Sahelzone überhaupt stattfindet und betont, dass Migration in dieser Region schon immer eine anerkannte Strategie gewesen sei, um unter den schwierigen Umweltbedingungen überleben zu können.⁶ Aber auch bei den Umweltproblemen, die er anerkennt, wie dem steigenden Meeresspiegel, betont Black, dass man aus den Vorhersagen zum künftigen Meeresspiegelanstieg nicht folgern könne, wie viele Menschen im Endeffekt ihre Heimat verlassen werden müssen, da mögliche Anpassungsmaßnahmen in Betracht gezogen werden müssten.⁷ Entscheidend seien somit nicht die Umweltveränderungen an sich, sondern die Fähigkeit der verschiedenen Länder und Gesellschaften, damit umzugehen.⁸

In Zusammenhang damit steht sein Hauptkritikpunkt, nämlich dass Myers' Prognosen der Multikausalität der untersuchten Migrationsbewegungen nicht genügend Rechnung tragen. Myers erkennt zwar an, dass neben Umweltdegradation auch andere Faktoren wie generelle Armut oder Bevölkerungsdruck eine Rolle spielen können, unterscheidet jedoch durch seine inklusive Definition von Umweltflüchtlingen nicht zwischen Umweltfaktoren als Hintergrundvariable und als unmittelbarem Auslöser der Migrationsbewegung.⁹ Wie der Hinweis auf mögliche Anpassungsmaßnahmen aber zeigt, hat z.B. die institutionelle Leistungsfähigkeit und Leistungswilligkeit der betroffenen Staaten sowie deren Entwicklungs- und Sozialpo-

³ Norman Myers, Environmental Refugees in a Globally Warmed World, 43 (11) BioScience 1993, 752, 758.

⁴ Stern Review on the Economics of Climate Change, 30. Oktober 2006, http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm (15.02.09), 77.

⁵ Richard Black, Environmental Refugees: Myth or Reality?, New Issues in Refugee Research Working Paper No. 34, März 2001, <http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/3ae6a0d00.pdf> (15.02.09).

⁶ Ebd., 4 ff.

⁷ Ebd., 7 f.

⁸ Siehe Stephen Castles, Environmental Change and Forced Migration: Making Sense of the Debate, New Issues in Refugee Research Working Paper No. 70, Oktober 2002, http://www3.hants.gov.uk/forced_migration.pdf (15.02.09), 3.

⁹ Myers weist jedoch selbst darauf hin, dass die Ursachenzusammenhänge weiter erforscht werden müssen. Siehe Norman Myers, Environmental Refugees, 19 (2) Population and Environment 1997, 167, 177.

litik einen erheblichen Einfluss darauf, ob Umweltfaktoren zu Migration führen oder nicht. Weitere Faktoren sind die individuellen Verhältnisse der betroffenen Menschen wie Alter, Bildungsstand oder die Frage, ob Migration in ihrer Gesellschaft eine traditionelle Bewältigungsstrategie für Umweltveränderungen darstellt.¹⁰ Umweltfaktoren sind demnach nur ein Teil eines komplexen multikausalen Ursachengefüges und eng mit ökonomischen, sozialen und politischen Faktoren verbunden.¹¹ Die Betonung der Multikausalität von Migrationsentscheidungen geht so weit, dass dem Konzept der ökologisch motivierten Migration jegliche Aussagekraft abgesprochen wird. Laut Black ist die Annahme von Umweltdegeneration und Naturkatastrophen „als Hauptursache erzwungener Vertreibung intellektuell nicht hilfreich und unseriös und in praktischer Hinsicht unnötig“.¹²

Die unterschiedlichen Positionen in Bezug auf die Existenz ökologisch motivierter Flucht können gut anhand des Beispiels kleiner Inselstaaten illustriert werden.

Keine wissenschaftliche Arbeit zum Thema Umweltflüchtlinge kommt ohne einen Hinweis auf die Bewohner kleiner Inselstaaten aus. Diese werden seit Jahren als die ersten „offiziellen Klimaflüchtlinge“¹³ dargestellt, ausgelöst durch Ereignisse wie die Entscheidung Papua Neuguineas, eine Atollinselgruppe mit ungefähr 1000 Bewohnern zu evakuieren, die vom Wasser überspült wird, oder das von südpazifischen Inselstaaten wie Kiribati oder Tuvalu mit Neuseeland verhandelte Abkommen über die jährliche Aufnahme von derzeit 75 Immigranten.

Kritiker weisen jedoch darauf hin, dass ein lokaler Anstieg des Meeresspiegels in dieser Pazifikregion wissenschaftlich noch nicht nachgewiesen wurde und dass das Untergehen und Neuentstehen von Inselteilen ein natürlicher Prozess sei, der immer schon stattgefunden habe. Nun aber würden sensationsgierige Medien und an internationaler Hilfe interessierte Regierungen kleiner Inselstaaten die Migranten fälschlicherweise als Klimaflüchtlinge ausgeben.

Tatsächlich war die Wirtschaft kleiner Inselstaaten wie Tuvalu schon immer strukturell auf die Migration einiger ihrer Bewohner angewiesen, die Geld nach Hause schicken. So ist auch das Abkommen, das Tuvalu und Kiribati mit Neuseeland geschlossen haben, kein Abkommen über Klimaflüchtlinge, sondern Teil eines Arbeitsprogramms. Um in Neuseeland aufgenommen zu werden, müssen die Immigranten im Alter zwischen 18 und 45 sein, Englisch sprechen und eine Wohnstätte sowie ein Arbeitsangebot nachweisen können.¹⁴ Die Menschen, die jetzt emigrieren, sind also weniger Klimaflüchtlinge als Wirtschaftsmigranten.

¹⁰ Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), Welt im Wandel – Sicherheitsrisiko Klimawandel, 2007, http://www.wbgu.de/wbgu_jg2007.pdf (15.02.09), 127.

¹¹ Castles, Fn. 8, 5.

¹² Black, Fn. 5, 1. Siehe auch Castles, Fn. 8, 8, sowie David Keane, The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of „Environmental Refugees“, 16 Georgetown International Environmental Law Review 2004, 209, 223.

¹³ Cord Jakobkeit und Chris Methmann, Klimaflüchtlinge – Die verleugnete Katastrophe, Studie im Auftrag von Greenpeace, März 2007, http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/klima/klimafluechtlinge_endv.PDF (15.02.09), 1.

¹⁴ Siehe Immigration New Zealand, Pacific Access Category, <http://www.immigration.govt.nz/migrant/stream/live/pacificaccess/> (15.02.09).

Es ist jedoch auch so, dass viele Inselstaaten derzeit mit schweren Umweltproblemen zu kämpfen haben, auch wenn viele davon hausgemacht sind.¹⁵ In Tuvalu z.B. hat in den letzten 150 Jahren aufgrund der christlichen Missionierung, die die traditionelle Kontrolle des Bevölkerungswachstums nicht mehr praktikierbar machte, eine Bevölkerungsexplosion von vorher konstant unter 2.500 Menschen auf nunmehr 11.000 Menschen stattgefunden. Der Wechsel von traditionellen Strohütten zu Betonhäusern hat zum Raubbau an der Küste für Baumaterialien geführt, was die Insel nun anfälliger für Überschwemmungen macht. Zudem hat Tuvalu große Probleme, die durch den gestiegenen Import von Bedarfsgegenständen enorm gestiegenen Abfallmengen zu beseitigen. Dies bringt einen skeptischen Kommentator dazu, einen einfachen Grund für den Wunsch der Tuvaluer zu nennen, die Insel zu verlassen: „Tuvalu sucks“.¹⁶

Ganz so einfach sind die Dinge aber nicht. Denn auch wenn die Tuvaluer an der misslichen Lage ihrer Umwelt selbst schuld sein sollten, würden sie dennoch aus ökologischen Motiven fliehen, wenn sie deswegen die Insel verlassen müssten. Die Frage, wer Schuld an der Umweltzerstörung hat, würde nichts an ihrer Qualifikation als Umweltflüchtlinge ändern, wenn sie auch unter Umständen Auswirkungen auf die Zuweisung von Verantwortlichkeit für die Folgen der Umweltflucht haben könnte.

Zudem ist es nur eine Frage der Zeit, bis die Bewohner einiger kleiner Inselstaaten tatsächlich zu Klimaflüchtlingen werden. In seinem dritten Sachstandsbericht von 2001 hat der Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) einen Meeresspiegelanstieg bis 2100 um neun bis 88 cm vorhergesagt. In seinem neuesten Sachstandsbericht von 2007 spricht der Weltklimarat zwar „nur noch“ von 18 bis 59 cm; dies liegt jedoch nur an Unsicherheiten über die Berechnung der Schmelzgeschwindigkeit von Eisgletschern.¹⁷ Neueste Untersuchungen des Potsdamer Instituts für Klimafolgenforschung ergeben jedoch, dass Ausmaß und Geschwindigkeit des Meeresspiegelanstiegs durch den Weltklimarat unterschätzt wurden, da die Gletscher noch viel schneller schmelzen als gedacht. In fünf kleinen Inselstaaten, die ausschließlich aus Atollen bestehen, würde ein Anstieg des Meeresspiegels um einen halben Meter bereits zur regelmäßigen Überschwemmung der Insel führen.¹⁸

Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel, die nach Richard Black das Entstehen von Umweltflüchtlingen verhindern würden, sind hier nicht wirklich umsetzbar, da den Inselstaaten einerseits das nötige Kapital dafür fehlt und andererseits Anpassungsmaßnahmen wie

¹⁵ Siehe John Connell, *Losing Ground? Tuvalu, the Greenhouse Effect and the Garbage Can*, 44 (2) *Asia Pacific Viewpoint* 2003, 89; *ders.*, *Environmental Change, Economic Development, and Emigration in Tuvalu*, 22 (1) *Pacific Studies* 1999, 1.

¹⁶ Patrick Michaels, *Don't Boo-Hoo for Tuvalu*, November 2001, http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=3846 (15.02.09).

¹⁷ Dazu Wolfgang Pomrehn, *Heiße Zeiten – Wie der Klimawandel gestoppt werden kann*, Köln 2007, 50 f.

¹⁸ Tuvalu, Kiribati, die Marshall Inseln, die Malediven und Tokelau sind besonders gefährdet. Tokelau stellt in diesem Zusammenhang einen Sonderfall dar, da es kein unabhängiger Staat, sondern eine neuseeländische Kolonie mit weitgehender Selbstverwaltung ist.

Schutzwälle oft praktisch überhaupt nicht machbar sind, da sie die Ökosysteme der Inseln komplett zerstören würden.¹⁹

Der Fall der kleinen Inselstaaten zeigt somit, dass es im Endeffekt ökologisch motivierte Flucht geben wird, mit der umgegangen werden muss, aber er illustriert auch die Schwierigkeiten der Abgrenzung zu anderen Migrationsmotiven und der angemessenen Verteilung von Verantwortlichkeit.

II. Zum Begriff des „Umweltflüchtlings“

Die internationale Debatte über Umweltflüchtlinge begann mit einer Studie des UN-Umweltprogramms (UNEP) von 1985, die den Begriff des Umweltflüchtlings prägte und popularisierte. Nach dieser Studie sind Umweltflüchtlinge „Menschen, die aufgrund einer deutlichen natürlichen und/oder menschengemachten Umweltveränderung, die ihre Existenz gefährdete und/oder ihre Lebensqualität ernsthaft beeinträchtigte, gezwungen wurden, ihre traditionellen Lebensräume vorübergehend oder dauerhaft zu verlassen“.²⁰

Interessanterweise gibt es divergierende Deutungen der Gründe dafür, warum der Begriff zu dieser Zeit international populär wurde. Einerseits wird vermutet, dies sei eine Strategie der Industrieländer gewesen, um die Ursachen von Flucht und Migration entpolitisieren und ihrer Verantwortung zur Asylgewährung entgehen zu können. Nach dieser Meinung versuchten die entwickelten Länder mit der Schaffung des Umweltflüchtlingsbegriffs, anerkannte Flüchtlinge so umzuetikettieren, dass ihnen das Recht auf Asyl abgesprochen werden kann, indem Migration als Folge von Umweltzerstörung und nicht als Folge von politischen und sozialen Konflikten angesehen wird.²¹

Auf der anderen Seite wird jedoch darauf aufmerksam gemacht, dass UNEP eines der wenigen UN-Programme ist, die in Afrika beheimatet sind, und dass die Prägung des Umweltflüchtlingsbegriffs durch diese Institution auch im Interesse der Länder des Südens gelegen haben könnte.²² An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass die Diskussion um Umweltflüchtlinge seit den 1980er Jahren hauptsächlich innerhalb des Rahmens der Debatte um internationale Sicherheitspolitik geführt wurde. In dieser Argumentationslinie wurde Umweltdegradation als Ursache für gewalttätige Konflikte angesehen, die, obwohl zunächst auf die Länder des Südens beschränkt, durch die von ihnen produzierten „Flüchtlingsfluten“ auch Auswirkungen auf die Sicherheit der Länder des Nordens haben könnten.²³ Die Übernahme dieser sicherheitspolitischen Perspektive durch die Entwicklungsländer gab diesen somit einen Hebel an die Hand, verstärktes Engagement der Geberländer in deren eigenem Interesse zu fordern.

¹⁹ Dazu James Lewis, *Sea-Level Rise: Some Implications for Tuvalu*, 18 (8) *Ambio* 1989, 458.

²⁰ Essam El-Hinnawi, *Environmental Refugees*, United Nations Publications 1985, 4.

²¹ Gaim Kibreab, *Environmental Causes and Impact of Refugee Movements: A Critique of the Current Debate*, 21 (1) *Disasters* 1997, 21.

²² Black, Fn. 5, 12.

²³ Siehe Myers 2005, Fn. 2, sowie Myers 1993, Fn. 3, 758 f.

Die Bedeutung des Umweltflüchtlingsbegriffs muss demnach vor dem Hintergrund des Nord-Süd-Konflikts gesehen werden. Dem Norden könnte er zur Einschränkung seiner Hilfsleistungen dienen, indem auf die Verantwortung der Entwicklungsländer für die bei ihnen stattfindende Umweltzerstörung hingewiesen wird (ein Argument, das jedoch zumindest in Bezug auf den hauptsächlich von den Industriestaaten verursachten Klimawandel nicht überzeugt). Der Süden hingegen kann die drohenden Flüchtlingsströme als Druckmittel einsetzen, um umfassende Entwicklungshilfe von den entwickelten Ländern zu verlangen. Denn die Grundursachen ökologisch motivierter Flucht und Migration können nur durch eine internationale Politik angegangen werden, die auf eine generelle Verbesserung der Umwelt- und Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern zielt.

Der Begriff des Umweltflüchtlings tauchte in der Folgezeit in einigen internationalen Dokumenten auf, wie z.B. in der Agenda 21 von 1992, einem politischen Aktionsprogramm, das von den Staaten bei der UN Konferenz für Umwelt und Entwicklung verabschiedet wurde.

Viele internationale Akteure, unter anderem das UN Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR) und die Internationale Organisation für Migration (IOM), hingegen scheuen diesen Begriff, da die Bezeichnung von Menschen, die aus primär umweltbezogenen Gründen ihre Heimat verlassen, als Umweltflüchtlinge angesichts des völkerrechtlich von der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 geprägten Flüchtlingsbegriffs als unpassend angesehen wird.²⁴

Die Genfer Flüchtlingskonvention in ihrer durch das Protokoll von 1967 geänderten Fassung definiert als Flüchtling im Sinne des Abkommens jede Person, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“.

Umweltflüchtlinge fallen daher nicht unter den Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention.²⁵ Zwar ist vereinzelt versucht worden, in diese Richtung zu argumentieren. So wurde vorgebracht, dass Umweltzerstörung, die von der Regierung eines Staates nicht verhindert oder gar noch gefördert wird, eine Form der Verfolgung darstellen könne. Auch finde diese „Verfolgung“ wegen der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe statt, nämlich der Gruppe von Menschen, die sich gegen diese Umweltzerstörung nicht wehren könnten.²⁶

Diese Interpretation geht jedoch zu weit. Umweltzerstörung stellt nur dann eine „Verfolgung“ dar, wenn sie bewusst eingesetzt wird, um einer bestimmten bereits definierten sozialen Gruppe Schaden zuzufügen, oder wenn einer bestimmten Gruppe nach einer Naturkatastrophe

²⁴ Siehe Keane, Fn. 12, 215.

²⁵ So auch WBGU, Fn. 10, 222; Keane, Fn. 12, 215; Aurelie Lopez, The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law, 37 Environmental Law 2007, 365, 388 f; Frank Biermann, Umweltflüchtlinge. Ursachen und Lösungsansätze, 12 Aus Politik und Zeitgeschichte 2001, 24.

²⁶ Jessica Cooper, Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Definition, 6 N.Y.U. Environmental Law Journal 1998, 480, 501 ff., 521 ff.

absichtlich keine Hilfe geleistet wird.²⁷ Um nicht in eine Zirkelschlusslogik zu verfallen, muss die verfolgte soziale Gruppe bereits vor der Verfolgung bestehen, d.h. sie kann nicht erst durch den Verfolgungsakt als solche als Gruppe konstituiert werden. Dies ist aber der Fall, wenn man als soziale Gruppe all jene Menschen definiert, die sich gegen die Umweltzerstörung, also gegen den Verfolgungsakt, nicht wehren können.²⁸ Hinzu kommt, dass Klimaflüchtlinge in der Zukunft wohl den größten Teil der Umweltflüchtlinge ausmachen werden, dass aber gerade der Klimawandel bislang hauptsächlich von den entwickelten Ländern des Nordens verursacht wurde. In den Entwicklungsländern des Südens, in denen die meisten Klimaflüchtlinge erwartet werden, würde sich der Klimawandel daher als Verfolgung durch fremde Staaten darstellen. Dies ist jedoch durch die Definition der Genfer Flüchtlingskonvention eindeutig nicht erfasst.

Dass Umweltflüchtlinge nicht in sein Mandat fallen, ist auch die Position des UNHCR. Der UNHCR hat zwar Anfang der neunziger Jahre einen Umwelttreuhandfonds und die Stelle eines Umweltkoordinators geschaffen, die sich jedoch nur mit den ökologischen Folgen von Massenflucht, nicht aber mit Umweltzerstörung als Fluchtursache beschäftigt.²⁹

Um Verwechslungen mit der rechtlichen Terminologie der Flüchtlingskonvention zu vermeiden, verwenden weder der UNHCR noch die IOM daher den Begriff des Klimaflüchtlings. Sie sprechen stattdessen von „environmentally displaced persons“, die sie als „Persons who are displaced within their country of habitual residence or who have crossed an international border and for whom environmental degradation, deterioration or destruction is a major cause of their displacement, although not necessarily the sole one“ definieren.³⁰

Meiner Meinung nach erscheint es hingegen nicht unangebracht, den Ausdruck Umweltflüchtling zu benutzen. Denn die Genfer Flüchtlingskonvention definiert den Begriff des Flüchtlings nur für ihren Anwendungsbereich, nicht jedoch für das gesamte Völkerrecht. Verwechslungen mit dem traditionellen Flüchtling unter dem Genfer Regime werden durch die Zusätze „Umwelt-“ oder „Klima“flüchtling ausgeschlossen. Der Begriff der „environmentally displaced persons“ oder der auch genutzte Ausdruck der „environmental migrants“³¹ sind nicht trennscharf genug, da sie die Unterschiede zum einen zwischen Menschen, die mehr

²⁷ Siehe Castles, Fn. 8, 8; Lopez, Fn. 25, 384 f und Carly Marcs, *Spoiling Movi's River: Towards Recognition of Persecutory Environmental Harm Within the Meaning of the Refugee Convention*, 24 (1) *American University International Law Review* 2008, 31 ff.

²⁸ Cooper sieht dieses Problem, behauptet jedoch unter Hinweis auf das „Environmental Justice Movement“, dass Menschen ohne politische Macht, ihre Umwelt zu schützen, unabhängig von dem Akt der Umweltzerstörung als eigenständige soziale Gruppe anzusehen seien. Mit Bezug auf den Klimawandel führt das jedoch dazu, dass ganze Nationen kleiner Inselstaaten als „soziale Gruppe“ angesehen werden müssten. Zudem stellt fehlende politische Macht kein zur Definierung einer sozialen Gruppe erforderliches „unabänderliches Merkmal“ dar.

²⁹ Biermann, Fn. 25, 24.

³⁰ Statement of Principles, in: *Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migration*, UNHCR and IOM International Symposium, April 1996, 4.

³¹ Die IOM definiert Environmental Migrants als „persons or groups of persons who, for reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their territory or abroad“. Siehe IOM, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/2071> (15.02.09).

oder weniger „freiwillig“ migrieren und denen, die zum Verlassen ihrer Heimat aus Umweltgründen gezwungen werden und zum anderen zwischen Binnenvertriebenen und Menschen, die eine internationale Grenze überqueren, nicht adäquat reflektieren. Angesichts der eminenten Bedeutung von Definitionen für die Ausgestaltung von rechtlichen Regimen³² sollte eine terminologische Differenzierung stattfinden.

Daher sollten als Umweltflüchtling all jene Menschen bezeichnet werden, die aufgrund von Umweltveränderungen gezwungen sind, ihr Land zu verlassen.³³ Unter diese Kategorie würden z.B. die Einwohner von Inselstaaten fallen, die aufgrund des steigenden Meeresspiegels von ihrer Insel fliehen müssen.³⁴ Umweltvertriebene wären hingegen solche Menschen, die zwar auch aus Umweltgründen ihr Lebensgebiet verlassen mussten, sich jedoch noch in ihrem Heimatland befinden, wie z.B. Menschen, die wegen der Überflutungen in Bangladesch weiter ins Landesinnere fliehen müssen. Sowohl Umweltflüchtlinge als auch Umweltvertriebene sind besonders schutzbedürftig und verlangen daher die Erarbeitung spezieller internationaler Schutzmechanismen.³⁵

Umweltmigranten schließlich wären Menschen, die zwar auch ausgelöst durch Verschlechterungen der Umwelt, aber auch aus anderen Gründen und im Wesentlichen freiwillig ihr Land oder ihre Region verlassen.³⁶ Sie ähneln der von UNHCR und IOM verwendeten Kategorie der „voluntary migrants“, also „Persons who for economic, social, cultural, personal or other reasons leave voluntarily the country of their habitual residence. They include poverty migrants in search of (better) economic and social opportunities“.³⁷ Beispiele bieten die Einwohner von Tuvalu, die derzeit auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen nach Neuseeland emigrieren. Die Bezeichnung ist deskriptiv, da an sie nicht die Anforderung eines speziellen internationalen Schutzregimes geknüpft wird.

³² Castles, Fn. 8, 9.

³³ Grund dafür können plötzliche („sudden onset“) Umweltkatastrophen oder allmählich einsetzende („slow onset“) Umweltverschlechterung sein, die eine solche Intensität erreichen, dass ein Verbleiben nicht mehr möglich ist. Siehe Tracey King, *Environmental Displacement: Coordinating Efforts to Find Solutions*, 18 *Georgetown International Law Review* 2006, 543, 547ff., 556.

³⁴ Die Feststellung, dass jemand gezwungen ist, seinen Heimatstaat zu verlassen, ist nicht immer so einfach zu treffen wie im Fall der Bewohner überfluteter Inselstaaten. So ist denn auch ein weitverbreitetes Argument gegen die Bezeichnung als Umweltflüchtlinge, dass die betroffenen Menschen im Prinzip weiterhin die Unterstützung ihres Heimatlandes genießen. Auf die Hilfe des Heimatlandes zu hoffen, dürfte jedoch in vielen Fällen schwerwiegender Umweltdegradierung in Entwicklungsländern illusorisch sein. Im Endeffekt wird die Einordnung wohl rein faktisch vorgenommen werden müssen: Umweltflüchtling ist, wer aufgrund umweltbezogener Ursachen eine internationale Staatsgrenze überquert hat. Dies ist sicherlich problematisch, aber trotzdem dem definitorischen Einheitsbrei der „environmentally displaced persons“ vorzuziehen.

³⁵ Suhrke, Fn. 1, 482 ff; King, Fn. 33, 551.

³⁶ Umweltmigranten emigrieren somit proaktiv im Unterschied zu Umweltflüchtlingen oder Umweltvertriebenen, die keine andere Wahl haben. Eine Abgrenzung wird oft schwierig zu treffen sein, ist aber notwendig, um den Kreis der konkret Schutzbedürftigen einzugrenzen. Siehe King, Fn. 33, 555, sowie Diane Bates, *Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change*, 23 (5) *Population and Environment* 2002, 465, 473.

³⁷ *Statement of Principles*, Fn. 30, 4.

III. Vorschläge zum Umgang mit Umweltflüchtlingen und Umweltvertriebenen

Im Folgenden sollen einige Vorschläge, die bislang zum Umgang mit Umweltflüchtlingen und Umweltvertriebenen gemacht wurden, vorgestellt werden.

1. Koordinationsmechanismus

Ein Weg, Umweltflüchtlingen und Umweltvertriebenen Schutz zu bieten, ohne ein neues völkerrechtliches Instrument verhandeln zu müssen, wäre die Einrichtung eines Koordinationsmechanismus, der die Aktivitäten der Organisationen, die gegenwärtig mit einzelnen Aspekten des Schutzes von Umweltflüchtlingen befasst sind, zusammenbringen würde.

So wurde die Einrichtung eines „International Coordinating Mechanism for Environmental Displacement“ vorgeschlagen, wobei unter displacement hier wieder sowohl interne Vertreibung als auch grenzüberschreitende Flucht gemeint ist.³⁸ Dieser Mechanismus, der institutionell nur aus ein paar Mitarbeitern bestehen müsste, würde die Arbeit von UNEP, UNDP, IOM, UNHCR und des UN Büros für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten in diesem Bereich koordinieren. So würde die Frage der Prävention hauptsächlich vom Umweltprogramm UNEP behandelt, das UNDP würde sich um die Verbesserung der Anpassungskapazitäten in den betroffenen Ländern kümmern, das Büro für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten wäre für die Leistung humanitärer Hilfe an Umweltvertriebene und –flüchtlinge zuständig, UNEP würde versuchen, die negativen Auswirkungen von Flüchtlingslagern auf die Umwelt des Gaststaates gering zu halten, und IOM und UNHCR würden sich um die Wiederansiedlung und Umsiedlung von Umweltvertriebenen und –flüchtlingen bemühen.

Der vorgeschlagene Koordinationsmechanismus hat Vorteile; so wäre seine Einrichtung möglich, ohne dass ein detaillierter völkerrechtlicher Vertrag über Umweltflüchtlinge und –vertriebene ausgehandelt werden müsste. Es ist jedoch fraglich, ob die genannten Institutionen ohne ein ausdrückliches Mandat gewillt wären, ihre knappen Ressourcen verstärkt diesem Problem zu widmen. Zudem garantiert die Einrichtung eines Koordinationsmechanismus den Betroffenen keine rechtlich gesicherte Stellung; sie befänden sich weiterhin im völkerrechtlichen Niemandsland.

2. Erweiterung der Genfer Flüchtlingskonvention

Um rechtlich gesicherten Schutz für Umweltflüchtlinge zu erreichen, könnte man daran denken, die Definition der Genfer Flüchtlingskonvention um Umweltflüchtlinge zu erweitern oder ein entsprechendes Zusatzprotokoll zur Genfer Konvention zu verabschieden. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass die Definition der Genfer Konvention, die in ihren wesentlichen Elementen seit über 50 Jahren besteht und um die sich ein komplexes institutionelles Gefüge gebildet hat, nicht so leicht zu ändern sein wird.

Zum einen sind die Staaten, die heute zumeist eine restriktive Asylpolitik verfolgen, nicht gewillt, eine neue Flüchtlingsgruppe, deren Anzahl nach den Schätzungen Norman Myers'

³⁸ King, Fn. 33, 559 ff.

bereits heute die der traditionellen Flüchtlinge übersteigt, in die Kategorie der Schutzberechtigten aufzunehmen.³⁹ Zum anderen könnte eine Neuinterpretation der Flüchtlingskonvention zu einer Absenkung des Schutzniveaus für gegenwärtig anerkannte Flüchtlinge führen, da die bestehenden Institutionen wie der UNHCR mit der neuen Aufgabe überfordert wären.⁴⁰

In diesem Zusammenhang wird oft darauf hingewiesen, dass regionale Instrumente, die einen extensiveren Flüchtlingsbegriff beinhalten, wie die Konvention der Organisation für Afrikanische Einheit zur Regelung der Probleme von Flüchtlingen in Afrika von 1969 und die nicht bindende mittelamerikanische Erklärung von Cartagena über Flüchtlinge von 1984, lediglich sehr niedrige Schutzstandards gewährleisten.⁴¹

Schließlich würde eine Erweiterung der Flüchtlingsdefinition nicht das Problem der Umweltvertriebenen lösen, die den bei weitem größten Teil der Menschen ausmachen, die aus Umweltgründen ihre Heimat verlassen mussten, da das Erfordernis der Überschreitung von Staatsgrenzen bestehen bleiben würde. Für Binnenvertriebene existiert kein bindender völkerrechtlicher Schutzmechanismus. Die „Guiding Principles on Internal Displacement“⁴² des UN Büros für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten, die als Binnenvertriebene u.a. solche Personen definieren, die aufgrund von natürlichen oder von Menschen verursachten Katastrophen ihren Wohnsitz verlassen mussten, ohne eine international anerkannte Staatsgrenze überquert zu haben, sind rechtlich unverbindlich. Und obwohl Binnenvertriebene seit 1975 in das Mandat des UNHCR fallen, schließt der UNHCR Opfer von Naturkatastrophen aus seiner Definition der Binnenvertriebenen aus und unterstützt diese nur in Ausnahmefällen.⁴³

Eine bloße Erweiterung der Genfer Flüchtlingskonvention um die Kategorie der Umweltflüchtlinge würde die Binnenvertriebenen auch weiterhin ohne ein auf sie zugeschnittenes Schutzinstrument belassen.

3. Multilaterale Konventionen

Aus diesem Grunde und auch, um nicht in den alten institutionellen Strukturen zu verharren, die für die Lösung des Umweltflüchtlingsproblems als ungeeignet angesehen werden, haben verschiedene Autoren die Erarbeitung multilateraler Konventionen zum Umgang mit Klimaflüchtlingen und –vertriebenen angeregt, die sich an Regimen aus anderen Bereichen des Völkerrechts orientieren.

³⁹ Die Schätzungen von Myers könnten hier schädlich sein, da sie das Argument der möglichen „Überflutung“ der entwickelten Länder mit Umweltflüchtlingen glaubwürdig erscheinen lassen. Myers selbst benutzt dieses bedrohliche Bild, um seiner Forderung nach mehr Umweltschutz Nachdruck zu verleihen. Siehe Myers 2005, Fn. 2.

⁴⁰ WBGU, Fn. 10, 222 ff; King, Fn. 33, 553 f.

⁴¹ WBGU, Fn. 10, 223; Cooper, Fn. 26, 495 ff; siehe auch Keane, Fn. 12, 216.

⁴² Abrufbar unter http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html (15.02.09).

⁴³ Keane, Fn. 12, 217; Lopez, Fn. 25, 386.

a) Angelehnt an die Antifolterkonvention

Als eine mögliche Lösung wird ein an die Antifolterkonvention von 1984 angelehntes internationales Abkommen vorgeschlagen.⁴⁴ Im Sinne der Antifolterkonvention würde das neue Abkommen nicht nur die Folgen der Umweltdegradierung, die Umweltflüchtlinge, regeln, sondern auch ihre Ursachen angehen. Nach der Antifolterkonvention haben die Mitgliedstaaten die Pflicht, wirksame Maßnahmen zur Verhinderung von Folter in ihrem Hoheitsgebiet zu treffen.⁴⁵ Die neue Konvention würde Staaten in die Pflicht nehmen, Umweltverschlechterungen, die zu Umweltflucht führen könnten, in ihrem Hoheitsgebiet zu verhindern. Die Konvention würde weiterhin das non-refoulement Gebot des Artikel 3 der Antifolterkonvention aufnehmen und auf Umweltflüchtlinge anwendbar machen. Wie bei der Antifolterkonvention wäre der aufnehmende Staat jedoch nur auf temporärer Basis verpflichtet, den Umweltflüchtlingen Schutz zu gewähren, nämlich nur solange, bis der Umweltflüchtling wieder sicher in sein Heimatland zurückkehren kann.

Positiv an diesem Vorschlag ist, dass er praktisch umsetzbare Verpflichtungen der Entwicklungsländer vorschlägt, den Grundursachen ökologisch bedingter Flucht und Vertreibung zu begegnen. Insofern würde die neue Konvention einen Fortschritt gegenüber der Klimarahmenkonvention und dem Kyoto Protokoll darstellen, die den Entwicklungsländern (noch) keine messbaren Verpflichtungen auferlegen. Hier liegt aber auch das Problem: Die neue Konvention würde den Entwicklungsländern selber die Hauptverantwortung für die Verhinderung von Umweltflüchtlingen auferlegen. Dies ist einerseits geboten, wenn man sich an das Beispiel von Tuvalu erinnert, wo die Inselbewohner selbst erheblich zur Umweltzerstörung beitragen. Andererseits ist es aber unangemessen angesichts der Tatsache, dass die meisten Umweltflüchtlinge der Zukunft Klimaflüchtlinge sein werden, der Klimawandel durch die betroffenen Staaten allein jedoch nicht verschuldet wurde und auch nicht aufzuhalten ist. Dieser Vorschlag ignoriert somit die internationale Verantwortungsdimension für Klimaflüchtlinge.

Zudem erfasst er durch die Bezugnahme auf das non-refoulement Gebot nur Umweltflüchtlinge, nicht auch Umweltvertriebene, und durch die Betonung des bloß temporären Schutzes auch nur die Umweltflüchtlinge, bei denen die Chance besteht, dass sie in ihr Heimatland zurückkehren können.

b) Innerhalb des Klimaregimes

Weiterhin sind Vorschläge gemacht worden, neue Konventionen unter dem Dach des Klimaregimes zu erarbeiten, die sich speziell mit dem Problem der Klimaflüchtlinge und Klimavertriebenen befassen würden.

Dies weist sofort auf einen Nachteil dieser Vorschläge hin: Angesichts der ohnehin vorherrschenden Verwirrung in Bezug auf Terminologie und Ausgestaltung des rechtlichen Schutzes ökologisch motivierter Flucht und Vertreibung scheint es nicht unbedingt angebracht, eine

⁴⁴ Dana Zartner Falstrom, *Stemming the Flow of Environmental Displacement: Creating a Convention to Protect Persons and Preserve the Environment*, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy Yearbook 2001, 1, 18 ff.

⁴⁵ Artikel 2(1) Antifolterkonvention.

weitere Unterkategorie der Klimaflüchtlinge und –vertriebenen aufzumachen, die von anderen Umweltflüchtlingen und –vertriebenen abgegrenzt werden müssten. Dies gesagt, sollen nun kurz zwei Vorschläge vorgestellt werden, die neue Konventionen im Rahmen des Klimaregimes propagieren.

1) Regionale Abkommen

Der erste Vorschlag tritt für die Schaffung regionaler Kooperationssysteme unter dem Dach der Klimarahmenkonvention ein, nach denen Nachbarstaaten, die bereits geopolitische und wirtschaftliche Beziehungen zu den betroffenen Ländern haben, Hilfe für Klimavertriebene organisieren und Klimaflüchtlinge aufnehmen würden.⁴⁶

Dies wird als praktische Alternative zur Schaffung einer globalen Konvention propagiert, die von der internationalen Staatengemeinschaft die Übernahme von Verantwortung für Klimaflüchtlinge fordern würde und daher in absehbarer Zeit nicht zu erreichen sei. Gegen diesen Ansatz sprechen jedoch Gerechtigkeitserwägungen: Auch wenn die tatsächliche Ausarbeitung eines internationalen Regimes zum Schutz von Klimaflüchtlingen und –vertriebenen und der damit einhergehenden Frage der Lastenverteilung höchstwahrscheinlich auf Widerstand der Staatengemeinschaft stoßen wird, ist es nicht nachvollziehbar, warum nur die geographisch nächstliegenden Staaten, die den Klimawandel nicht alleine zu verantworten haben, mit den Folgen belastet werden sollten. Dies widerspricht schon dem in der Klimarahmenkonvention verankerten Prinzip der gemeinsamen aber differenzierten Verantwortlichkeit,⁴⁷ wonach die Staaten, die am meisten zum Problem beigetragen haben und die größten Kapazitäten aufweisen, hauptsächlich für seine Behebung verantwortlich sein sollten. Dieser Vorschlag wäre demnach nur akzeptabel, wenn er ein Rückgriffsrecht der in Anspruch genommenen Nachbarstaaten gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft vorsehen würde.

2) Klimaflüchtlingsprotokoll zur Klimarahmenkonvention

Der zweite Vorschlag sieht vor, ein Zusatzprotokoll zur Klimarahmenkonvention zu schaffen, das die Existenz von Klimaflüchtlingen anerkennen, ihnen Schutz gewähren und ihre Umsiedlung auf freiwilliger Basis gewährleisten würde.⁴⁸ Es werden fünf Grundsätze genannt, auf denen das Protokoll aufbauen soll: Erstens der Fokus auf Umsiedlung statt auf temporärem Asyl, da Klimaflüchtlinge nicht in ihre Heimat zurückkehren könnten. Zweitens die langfristige Planung von Programmen zur freiwilligen Umsiedlung der betroffenen Bevölkerungsgruppen. Drittens die Einräumung kollektiver Rechte, da das Klimaflüchtlingsregime nicht wie die Genfer Konvention auf Individuen, sondern auf regional definierte Gruppen wie Dörfer, Städte, Bezirke oder sogar, wie im Fall kleiner Inselstaaten, ganze Nationen zugeschnitten sein müsse. Der vierte Grundsatz ist die internationale Unterstützung nationaler Maßnahmen.

⁴⁶ Angela Williams, *Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law*, 30 (4) *Law and Policy* 2008, 502, 517 ff.

⁴⁷ Art. 3.1 Klimarahmenkonvention.

⁴⁸ Frank Biermann und Ingrid Boas, *Für ein Protokoll zum Schutz von Klimaflüchtlingen – Global Governance zur Anpassung an eine wärmere Welt*, 1 *Vereinte Nationen* 2008, 10, 11 ff.; *dies.*, *Preparing for a Warmer World – Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, *Global Governance Working Paper No. 33*, November 2007.

Da Klimaflüchtlinge im Prinzip die Unterstützung ihres Heimatstaates genießen, müsste das Klimaflüchtlingsprotokoll internationale Unterstützung und Finanzierung für nationale Hilfs- und Umsiedlungsmaßnahmen in Ländern, die Hilfe angefordert haben, vorsehen. Der fünfte Grundsatz ist schließlich die internationale Lastenverteilung. Um der größeren Verantwortung der Industrieländer für den Klimawandel Rechnung zu tragen, müssten diese nach dem Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeit höhere Kosten für den Schutz von Klimaflüchtlingen schultern. Zudem müsse das in der Klimarahmenkonvention verankerte Prinzip der Erstattung der vollen Mehrkosten Anwendung finden, d.h. dass die Entwicklungsländer diejenigen Kosten erstattet bekommen, die auf den Klimawandel zurückzuführen sind, nicht jedoch die, die sie z.B. durch nachlässigen Umgang mit ihrer Umwelt selbst zu verschulden haben.

Nach dem Vorschlag würde das Klimaflüchtlingsprotokoll terminologisch und substantiell nicht zwischen Umweltflüchtlingen und Umweltvertriebenen unterscheiden, da es schwierig zu begründen sei, dass ein globaler Regelungsmechanismus Klimaflüchtlingen eine andere Rechtsstellung und Bezeichnung verleihe, je nachdem, ob sie eine Grenze überschreiten oder nicht.

Bezüglich der konkreten Ausgestaltung des neuen Schutzmechanismus wird vorgeschlagen, dass ein Exekutivausschuss Verwaltungseinheiten wie Dörfer, Bezirke oder ganze Inseln auf Antrag des jeweiligen Staates hin in eine Liste über zukünftig umzusiedelnde Gebiete aufnehmen würde, was den betroffenen Menschen besondere Rechte und Unterstützung, einschließlich für den Erwerb neuen Landes, garantieren würde. Zudem würden langfristige freiwillige Umsiedlungsprogramme mit internationaler Unterstützung organisiert. Die Bewohner kleiner Inselstaaten würden bei der Auswanderung und Integration in ihre neuen Gastländer unterstützt werden. Finanziert würden diese Maßnahmen durch einen neuen Fonds im Rahmen des Klimaregimes.

Dieser Vorschlag hat den Vorteil, eine Lösung für eine internationale Lastenverteilung anzubieten, die auf anerkannten Grundsätzen des Klimaregimes aufbauen würde. Zwar bestehen bei dem Prinzip der Erstattung der Mehrkosten oft Abgrenzungsschwierigkeiten, welche Kosten auf den Klimawandel und welche auf lokale Umweltzerstörung zurückzuführen sind, dies sind jedoch praktische Umsetzungsprobleme, die die grundsätzliche Angemessenheit des Prinzips nicht in Frage stellen.

Es erscheint jedoch nicht richtig, nicht zwischen Klimaflüchtlingen und Klimavertriebenen zu differenzieren, da das Überschreiten einer internationalen Grenze sehr wohl eine andere Rechtsstellung mit sich bringt. Während der Schutz von Umweltvertriebenen ein entwicklungspolitisches Problem ist und es „nur“ um internationale Unterstützung für nationale Maßnahmen geht,⁴⁹ stellen sich bei der Überschreitung von Grenzen ganz andere Fragen, z.B. nach der Verpflichtung anderer Länder zur dauerhaften Aufnahme von Klimaflüchtlingen oder dem Rechtsstatus der Klimaflüchtlinge in diesen Ländern.

⁴⁹ Vgl. Biermann und Boas 2008, Fn. 48, 11.

Letztere Frage stellt sich besonders akut im Falle der kleinen Inselstaaten, die von vollständiger Überschwemmung bedroht sind. Der gerade vorgestellte Vorschlag geht wie die meisten anderen davon aus, dass die Bewohner kleiner Inselstaaten in das Gastland integriert würden.⁵⁰ Dies würde jedoch bedeuten, dass es für diese Menschen unmöglich wäre, als Volk mit eigener Sprach- und Kulturtradition bestehen zu bleiben.

Menschenrechtliche Gesichtspunkte und solche der globalen Gerechtigkeit verlangen daher die Erarbeitung internationaler Instrumente zum Umgang mit diesen Menschen, die ihr Untergehen als souveräne Nation verhindern. Dies stellt eine weitere Herausforderung an ein zukünftiges Schutzregime für Umweltflüchtlinge dar.

⁵⁰ Jedoch wird mit dem Hinweis auf die Ermöglichung des Erwerbs neuen Landes eine andere Alternative kurzweilig aufgeworfen.