ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schraven, Benjamin

Research Report

Umweltwandel und Migration: welche Handlungsperspektiven gibt es?

Analysen und Stellungnahmen, No. 11/2012

Provided in Cooperation with:
German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Schraven, Benjamin (2012) : Umweltwandel und Migration: welche Handlungsperspektiven gibt es?, Analysen und Stellungnahmen, No. 11/2012, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/199959

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
German Development Institute
d·i·e

Analysen und Stellungnahmen 11/2012

Umweltwandel und Migration: Welche Handlungsperspektiven gibt es?

Zusammenfassung

Die Frage nach den Zusammenhängen zwischen Umweltwandel und Migration hat in den vergangenen Jahren eine immer größere Aufmerksamkeit sowohl in den Medien als auch in der Wissenschaft auf sich gezogen. Auch wenn es noch viele Unsicherheiten gibt, wie umweltbedingte Migration und ihre Auswirkungen genau auf den Begriff gebracht werden sollten, so lassen die Ergebnisse mehrerer großer internationaler Forschungsprojekte einige Rückschlüsse zum Zusammenhang zwischen Umweltwandel und Migration zu:

- Selten sind es ökologische Faktoren allein, die Migration bedingen. Migration ist in den allermeisten Fällen die Folge eines komplexen Zusammenspiels politischer, sozialer, ökonomischer und ökologischer Faktoren.
- In Gebieten, die schleichenden als auch schnell einsetzenden Umweltveränderungen ausgesetzt sind, ist Migration eher eine Anpassungs- als eine Überlebensstrategie.
- Migration, die im Kontext von Umweltwandel stattfindet, verläuft größtenteils innerhalb von Landesgrenzen oder Subregionen, aber nicht zwischen Kontinenten.

Seit einiger Zeit werden Möglichkeiten diskutiert, den (völker-)rechtlichen Schutz von Menschen zu verbessern, die sich im Kontext von ökologischen Veränderungen zu Migration gezwungen sehen. Dabei erscheint aber weder die Option, die Genfer Flüchtlingskonvention um eine ökologische Komponente zu erweitern, noch die Möglichkeit, ein eigenständiges internationales Rechtsinstrument zum Schutz dieser Gruppe von Zwangsmigranten zu schaffen, besonders erfolgversprechend zu sein.

Auf der Ebene der internationalen Kooperation ergibt sich ein Kohärenzproblem: Während einige internationale Organisationen das Thema Umwelt und Migration sehr aktiv angehen, ignorieren andere es nahezu vollständig. Auch bei den internationalen Klimaverhandlungen wurde das Thema erst 2010 in Cancún aufgegriffen. Bisher stellt der Zusammenhang zwischen Umweltwandel und Migration allerdings nur einen Randaspekt bei den Klimaverhandlungen dar.

In vielen von Umweltwandel betroffenen Ländern ist klar die Tendenz erkennbar, interne Migration als Phänomen zu betrachten, welches es zu verhindern oder zumindest abzumildern gilt. So werden etwa viele (geplante) Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel als migrationseindämmend begriffen.

Auf der Grundlage der Erkenntnisse zum Zusammenhang zwischen Umweltwandel und Migration, des internationalen und nationalen Problembewusstseins und der internationalen Rechtssituation lassen sich sechs Bereiche identifizieren, in denen gehandelt werden sollte:

- Statt die Genfer Flüchtlingskonvention zu erweitern oder eine eigene Konvention für „Umweltmigranten" zu schaffen, sollten vorhandene Rechtsinstrumente gestärkt werden.
- Die einschlägigen UN- und Nicht-UN-Organisationen aus den Bereichen nachhaltige Entwicklung, Umwelt, Klima, Migration und humanitäre Hilfe sollten eine internationale Koordinationsstelle für Migration schaffen.
- Es sollte „Migrationsmanagement" (etwa durch die Bereitstellung relevanter Information für Migranten) statt Migrationsverhinderung betrieben werden.
- Sowohl die städtischen als auch die ländlichen Lebensbedingungen sollten verbessert werden.

Migranten und von Umweltwandel betroffene Bevölkerungsgruppen – viele leben in marginalen Verhältnissen – sollten in Entscheidungs- und Planungsprozesse einbezogen werden.

Was wissen wir über den Zusammenhang von Umweltwandel und Migration?

Aufgrund der immer bedeutender werdenden Frage nach den Auswirkungen des Klimawandels sind auch die potenziellen Folgen von Umweltveränderungen für menschliche Wanderungsbewegungen in den Fokus internationaler Aufmerksamkeit gerückt. In den vergangenen Jahren wurde eine ganze Reihe von Forschungsprojekten und -initiativen zum Zusammenhang zwischen Umweltwandel und Migration ins Leben gerufen. Dazu gehören *Environmental Change and Forced Migration Scenarios* (EACH-FOR) oder das *Migration and Global Environmental Change*-Projekt.

Deren Ergebnisse haben sicherlich zur Schaffung eines Konsenses beigetragen, wonach in den allermeisten Fällen nicht nur Umweltwandel in Form von unvermittelt auftretenden Ereignissen (Flutwellen, Stürme etc.) oder schleichenden Prozessen (Bodenerosion, Anstieg des Meeresspiegels etc.) den Wegzug von Menschen bedingen. Es wirken vielmehr zumeist komplex miteinander verbundene ökonomische, soziale oder politische Faktoren ebenfalls auf Migrationsentscheidungen ein.

Daraus ergibt sich auch ein Definitionsproblem: Es gibt bisher keine einheitlichen Kriterien oder Anhaltspunkte, ab wann die Auswirkungen von Umweltfaktoren als so stark zu erachten sind, dass eine damit im Zusammenhang stehende menschliche Wanderungsbewegung tatsächlich als umweltbedingt zu betrachten ist. Die große Komplexität des Problems Umweltwandel und Migration erfordert es daher, allgemein akzeptierte Definitionen und Kategorien zu erarbeiten. Darüber hinaus muss das Zusammenwirken von Umweltwandel, Migration und seine potenziellen Konsequenzen besser verstanden werden. Stichworte sind u. a. verstärkte Slumbildung und Zersiedlung in den Städten, Entstehung und / oder Verschärfung von Konflikten in Zuzugsregionen.

Nichtsdestotrotz lassen sich einige globale Tendenzen zum Zusammenhang von Umweltveränderungen und Migration aus aktuellen Forschungsergebnissen ableiten:

- **Migration als Reaktion auf Umweltwandel ist auch eine wichtige Anpassungs- bzw. Bewältigungsstrategie:** In den besonders von Umweltdegradation und / oder von hohen klimatischen Schwankungen betroffenen Gebieten wie der Sahelzone greifen vor allem kleinbäuerliche Haushalte oft auf Migrationsstrategien zurück. Wenn einzelne Haushaltsmitglieder migrieren und die Zurückbleibenden durch Geld- und / oder Materialsendungen unterstützen, können Letztere die Auswirkungen von Dürren oder Flutwellen besser bewältigen. Diese Migration ist eher als freiwillig zu bezeichnen und findet vorwiegend zeitlich begrenzt statt.
- **Migration als reine Überlebensstrategie spielt in diesem Zusammenhang bis dato eine eher untergeordnete Rolle.** So besagen Schätzungen des *International Displacement Monitoring Centre*, dass in den vergangenen Jahren lediglich zwischen 15–20 % der gesamten, weltweit von plötzlich auftretenden Naturkatastrophen betroffenen Bevölkerungen von diesen temporär oder dauerhaft „vertrieben" wurden.
- **Diejenigen, die nicht migrieren können** – weil sie physisch dazu nicht in der Lage sind (z. B. Kinder, Alte, Kranke) oder ihnen die finanziellen Mittel dafür fehlen – **leben und überleben zumeist unter harscheren Bedingungen als Migranten.**
- **Problematisch ist nicht nur der Wegzug aus ökologisch vulnerablen Gebieten, sondern der Zuzug in diese.** Dies gilt insbesondere für Slums und von Überflutung betroffene urbane Gebiete.
- **Menschen, die im Kontext ökologischen Wandels migrieren, bewegen sich vorwiegend innerhalb der eigenen Landesgrenzen oder Sub-Regionen.** Es gibt kaum Anzeichen dafür, dass internationale Migration (etwa von Afrika nach Europa) durch Umweltfaktoren beeinflusst ist.

Rechtlicher Schutz

Häufig wird die Bedeutung rechtlichen Schutzes für Migranten betont, die sich aufgrund von Umweltveränderungen gezwungen sehen, ihre Heimat zu verlassen. Wie erwähnt gibt es nicht viele Wanderungsbewegungen, die allein auf Umweltereignisse zurückzuführen sind. Gleichwohl gibt es zweifellos Zwangsmigration, zu der Umweltereignisse maßgeblich beigetragen haben. Hier gibt es „Schutzlücken" und eine Verbesserung des rechtlichen Schutzes ist erstrebenswert.

Bislang gibt es kein internationales Rechtsinstrument, aus dem eindeutige Schutzrechte für diese Migrantengruppen abzuleiten wären. Eine Reihe von Rechtsgutachten kommt zu dem Schluss, dass es in verschiedenen Rechtsbereichen (Menschenrechte, Flüchtlingsrecht, Umweltrecht) Anknüpfungspunkte für den Schutz von Zwangsmigranten im Kontext von Umweltveränderungen gibt. Für sich genommen bieten diese Rechtsbereiche jedoch keinen ausreichenden Rechtsschutz.

Wie könnte hier eine Verbesserung erzielt werden? Eine häufig diskutierte Option ist die Erweiterung der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 durch die explizite Nennung von Umweltfaktoren. In der jetzigen Form der Konvention legitimieren Umweltfaktoren nicht zur Anerkennung als Flüchtling. Eine andere diskutierte Möglichkeit ist, eine eigene internationale Rechtskonvention für Umweltmigranten zu schaffen. Beide Optionen erscheinen aber wenig erfolgversprechend. Bei der erstgenannten Option könnte der Status der Flüchtlinge, die jetzt noch von der Konvention geschützt werden, geschwächt werden. Denn die Immigrations- und Asylpolitik vieler In-

dustrieländer ist in den vergangenen Jahrzehnten immer restriktiver geworden. Zudem handelt es sich bei Migranten im Kontext von Umweltveränderungen oft um Binnenflüchtlinge, auf die sich die Konvention nicht erstreckt. Zwar gibt es die *Guiding Principles on Internal Displacement*, diese sind jedoch „soft law" und besitzen dementsprechend keine international verbindliche Rechtsgültigkeit. Bei der Option der Schaffung einer Konvention für Umweltmigranten wäre das Ergebnis eines absehbar langwierigen Verhandlungs-/ Ratifizierungsprozesses höchst unsicher.

Problembewusstsein auf der internationalen Ebene

Die Vielschichtigkeit des Phänomens Umweltwandel und Migration legt nahe, dass sich nicht nur die internationalen UN- (*United Nations High Commissioner for Refugees,* UNHCR) und Nicht-UN-Institutionen (*International Organization for Migration,* IOM), die im Bereich Migration und Asyl angesiedelt sind, mit den entstehenden Problemen befassen sollten. Vielmehr sollten auch (UN- und Nicht-UN-)Organisationen eingebunden werden, die in den Bereichen nachhaltige Entwicklung, Umwelt- und Klimaschutz sowie humanitäre Hilfe arbeiten.

Hier ergibt sich ein Kohärenz-Problem: Obwohl für einige Organisationen wie IOM, UNHCR, *United Nations Development Programme* (UNDP) oder auch *United Nations Environment Programme* (UNEP) die Verbesserung des Schutzes und der Lebensverhältnisse von Menschen, die im Kontext von Umweltveränderungen migrieren, von großer Relevanz ist, spielt das Problem in anderen internationalen Organisationen und Gremien eine eher untergeordnete Rolle. Auch haben die verschiedenen Organisationen beim Thema Umweltwandel und Migration unterschiedliche Betrachtungsweisen und Handlungsansätze.

Dennoch war es ein wichtiges Signal, dass das Thema Migration 2010 bei den internationalen Klimaverhandlungen in Cancún aufgegriffen wurde. In der Vereinbarung von Cancún verpflichtete sich die internationale Gemeinschaft grundsätzlich, aber eher unbestimmt dazu, Maßnahmen zu ergreifen, das Wissen, die Koordination und die internationale Kooperation für den Komplex Umweltwandel und Migration zu erhöhen. Ob das Thema bald mehr als ein Randaspekt in internationalen Klimaverhandlungen sein wird, bleibt indessen unklar. Offen ist auch, welche internationale Organisation oder Instanz mehr Kohärenz schaffen könnte, wenn es in der internationalen Arena um Migration im Kontext ökologischen Wandels geht.

Problembewusstsein in betroffenen Ländern

Es ist unbestritten, dass regionalen und insbesondere nationalen Akteuren bei der Bewältigung des Problems Umweltwandel und Migration eine Schlüsselrolle zukommt. Allerdings haben nicht nur viele Industrieländer ihre Migrations- und Asylpolitiken in den vergangenen Jahren deutlich verschärft, auch die Regierungen vieler Entwicklungsländer setzen auf eine Politik der Eindämmung von Migration. Zwar werden in vielen Ländern des globalen Südens die positiven Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung durchaus erkannt, die politische Gestaltung beschränkt sich jedoch vorwiegend auf die Rolle der internationalen Migration bei Rücküberweisungen ins Heimatland. Interne und intra-regionale Migration werden überwiegend negativ betrachtet. Binnenmigranten leben oftmals in sozial und wirtschaftlich marginalen Verhältnissen mit entsprechend geringen politischen Partizipationsmöglichkeiten – dies gilt auch für die hauptsächlich von Umweltwandel betroffene ländlich-kleinbäuerliche Bevölkerung. Die ebenfalls vorwiegend interne Migration unter dem Eindruck von Umweltwandel bildet hier keine Ausnahme.

Analysen der nationalen Programme zur Anpassung an den Klimawandel in *Least Developed Countries* (LDCs) zeigen, dass bei einem Großteil dieser Programme Migration im Kontext von Umwelt- und Klimawandel zumeist als Phänomen betrachtet wird, welches es zu verhindern oder einzudämmen gilt. Nur wenige LDCs unterstreichen in ihren Strategien das positive Anpassungspotenzial von Migration.

Überdies zieht nur eine Minderheit von Entwicklungsländern in Erwägung, Menschen aus Gebieten, die von starker ökologischer Degradation betroffenen sind, umzusiedeln. Mehrheitlich sind dies kleine pazifische Inselstaaten, was angesichts ihrer unmittelbaren Existenzbedrohung durch den Anstieg des Meeresspiegels wenig überrascht.

Empfehlungen

Aufgrund der komplexen Zusammenhänge zwischen Umweltfaktoren, menschlicher Mobilität und ihren Folgen sind Empfehlungen, die allein auf Umweltwandel und Migration abheben, wenig sinnvoll. Vor dem Hintergrund der genannten internationalen Rechtsinstrumente und des gestiegenen internationalen Problembewusstseins lassen sich daher folgende Politikempfehlungen formulieren:

- **Vorhandene Rechtsinstrumente stärken:** Statt über die Schaffung einer eigenen Umweltmigrationskonvention oder die Erweiterung der Genfer Flüchtlingskonvention nachzudenken, sind Anstrengungen aussichtsreicher, die die vorhandenen Rechtsinstrumente in den Bereichen Menschen-, Umwelt- und Flüchtlingsrecht zugunsten der von ökologischem Wandel betroffenen Zwangsmigranten stärken und miteinander verzahnen.
- **Internationale Kooperation für Migration institutionalisieren:** Um mehr Kohärenz zu schaffen und internationale Politikstandards im Bereich Umweltwandel und Migration – und anderer Migrati-

onsthematiken – zu etablieren, sollte auf eine internationale Organisation für Umweltmigration (o. ä.) verzichtet und eine internationale Koordinationsstelle für Migration ins Leben gerufen werden. Diese hätte Brücken zu schlagen zwischen Regierungen und UN- sowie Nicht-UN-Organisationen, die in den Bereichen Migration, Entwicklung, Umwelt und humanitärer Hilfe arbeiten.

- **Migration nicht nur verhindern, sondern Migranten unterstützen:** Migration kann eine wichtige Form der Anpassung sein. Statt aber nur auf eine Eindämmung von Migration zu setzen, ist ein unterstützendes Management von Migration sinnvoll, das die positiven Effekte von Migration berücksichtigt. So könnten z. B. die Infrastruktur für Rücküberweisungen verbessert und Informationsportale geschaffen werden, die Migranten über Arbeitsstellen informieren.
- **Die ländlichen und städtischen Lebensbedingungen verbessern:** Zum einen ist es sinnvoll, die anpassungsorientierte ländliche / kleinbäuerliche Entwicklung stärker zu fördern und so den Migrationsdruck abzumildern. Zum anderen profitieren von einer Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen, Infrastruktur und Arbeitsbedingungen auch in den Städten nicht nur Migranten, sondern auch die Zurückgebliebenen durch (potenziell) höhere Geld- und Materialsendungen.
- **Migranten und von Umweltwandel betroffene Bevölkerungsgruppen einbinden:** Maßnahmen zu den beiden letztgenannten Punkten können nur erfolgreich sein, wenn Migranten, deren Netzwerke und die von Umweltwandel betroffenen Bevölkerungsgruppen (besser) in politische Entscheidungs- und Planungsprozesse eingebunden werden.

Literatur

Martin, S. F. (2009): Managing environmentally induced migration, in: F. Laczko / C. Aghazarm (eds.), Migration, environment and climate change: assessing the evidence, Geneva: International Organization for Migration

Warner, K. (2010): Global environmental change and migration: governance challenges, in: *Global Environmental Change* 20 (3) 402–413

Dr. Benjamin Schraven
Abteilung IV: "Umweltpolitik und Ressourcenmanagement"
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
Tulpenfeld 6 · 53113 Bonn · Tel.: +49 (0)228 94927-0 · Fax: +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de · URL: www.die-gdi.de
ISSN 1434-8934

Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.