

Sachdokumentation:

Signatur: DS 750

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/750



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



«Die internationale Staatengemeinschaft muss neben dem Vorbeugen von Klimafucht auch das Ziel verfolgen, sichere Migration zu ermöglichen, wo dies neue Lebensperspektiven eröffnet.»

Caritas-Positionspapier

Schutz und Perspektiven für Klimaflüchtlinge

Klimawandel treibt Menschen in die Flucht

In Kürze: Die Folgen des Klimawandels treiben immer mehr Menschen in die Flucht. Der Weltklimarat schätzt, dass die Zahl der Vertriebenen aufgrund von Umweltereignissen bis ins Jahr 2050 auf insgesamt 150 Millionen Menschen steigen wird. Es sind hauptsächlich die Entwicklungsländer, die Flüchtlinge beherbergen, welche aufgrund von plötzlichen Naturkatastrophen oder schleichender Umweltveränderung ihre Existenz verloren haben.

Caritas fordert die Schweiz dazu auf, sich dafür einzusetzen, dass Klimaflüchtlinge in internationalen Rahmenabkommen, aber auch im Schweizer Asylrecht als solche anerkannt werden. Weiter soll die Schweiz Verantwortung übernehmen und jährlich eine Milliarde Franken für Klimaprogramme zugunsten von ärmeren Ländern bereitstellen, und dies zusätzlich zur bestehenden Armutsbekämpfung im Rahmen der Internationalen Zusammenarbeit. Durch eine griffige Umsetzung der Energiestrategie 2050 soll die Schweiz selbst zur Reduktion des Klimawandels beitragen.

Der Klimawandel zerstört Existenzgrundlagen und führt immer häufiger zu Vertreibung und Flucht. Allein im Jahr 2015 wurden über 19 Millionen Menschen aufgrund von akuten Naturkatastrophen zu Flüchtlingen im eigenen Land. In dieser Zahl sind diejenigen, die aufgrund von allmählicher Umweltzerstörung oder Dürren ihren Wohnort verlassen mussten, nicht berücksichtigt. Es sind die Entwicklungsländer, die den grossen Teil der Folgen tragen müssen. Denn in den ärmeren Ländern sind immer mehr Menschen von der zunehmenden Wüstenbildung, vom Anstieg des Meeresspiegels oder von Hochwasser in rascher Abfolge mit Dürren bedroht. Immer mehr Menschen finden an ihrem Herkunftsort kein Auskommen mehr und müssen fliehen. Der Weltklimarat schätzt, dass die Zahl der Vertriebenen aufgrund von Umweltereignissen bis ins Jahr 2050 auf insgesamt 150 Millionen Menschen steigen wird. Es sind wiederum die Entwicklungsländer, die die grösste Anzahl der Flüchtenden aufnehmen, denn die Fluchtbewegungen finden vor allem im Land selbst oder in der Region statt. Die wohlhabenden Länder, auch die Schweiz, die am meisten zu Klimawandel und Flucht beitragen, müssen entsprechend Verantwortung übernehmen: Sie müssen sowohl die Ursachen von Klima- und Gerechtigkeitsproblemen angehen als auch deren Folgen lindern.

Klimawandel verschärft Ungerechtigkeit

Die Hauptursache der klimatischen Veränderungen – dies ist inzwischen anerkannt – sind die Treibhausgase, die der Mensch mit seinen Produktionsweisen verursacht: indem er Wälder abholzt, Erdöl, Gas und Kohle verbrennt und eine sehr intensive Landwirtschaft betreibt und damit entscheidend zur globalen Erwärmung beiträgt. Im Unterschied zum Klimawandel in früheren Zeiten gibt es heute einen von den Menschen selbst verursachten Klimawandel, der schnell voranschreitet und unsere natürlichen Lebensgrundlagen zu zerstören droht. Die Folgen des Klimawandels treffen die ärmste Bevölkerung in den Entwicklungsländern am härtesten, denn die Lebensgrundlagen vieler besonders vom Klimawandel betroffener Menschen beruhen unmittelbar auf der Nutzung natürlicher Ressourcen. Es sind Kleinbäuerinnen, Viehhirten, Fischer. Aber auch Landlose sowie Bewohnerinnen und Bewohner von Slums können aufgrund der Dürren, der Überschwemmungen und Wirbelstürme kein Auskommen mehr erwerben und sind den Katastrophen schutzlos ausgesetzt. Damit stellt sich die Gerechtigkeitsfrage radikal: Diejenigen, die am meisten zum Klimawandel beitragen, haben den kleinsten Schaden oder profitieren sogar vom Wandel, diejenigen, die am wenigsten zum globa-

len Ausstoss von Treibhausgasen beitragen, sind von den Folgen des Klimawandels am meisten betroffen. Sie verlieren sogar ihre Existenzgrundlage und werden ihrer grundlegenden Rechte beraubt: des Rechts auf Leben, auf Freiheit und Sicherheit, des Rechts auf Ernährung, Wohnen, Wasser, Gesundheit und Bildung.

Klimawandel und Flucht

Der Zusammenhang zwischen Klimawandel, Flucht und Migration ist nicht einfach festzustellen, denn der Klimawandel ist zwar immer öfter ein entscheidender, aber selten alleiniger Fluchtauslöser. Wanderbewegungen haben meist mehrere Ursachen ökonomischer, sozialer, politischer, ökologischer und demografischer Art. Die Internationale Organisation für Migration IOM spricht darum von *Umweltmigration* und definiert Umweltmigrantinnen und -migranten als Personen oder Gruppen von Personen, die aufgrund von plötzlichen oder schleichenden Veränderungen der Umwelt so stark in ihrem Leben und ihren Lebensbedingungen betroffen sind, dass sie ihr gewohntes Lebensumfeld verlassen müssen oder sich zur temporären oder permanenten Migration innerhalb ihres Landes oder im Ausland entscheiden. Caritas erachtet den Begriff «Umweltmigrant» als zu verharmlosend, denn er geht zu wenig auf die Tatsache ein, dass Menschen zum Verlassen ihrer Umgebung gezwungen sind, weil ihre Lebensgrundlage nicht mehr gesichert ist. Caritas spricht darum von Klimaflüchtlingen und betont damit die Dringlichkeit für die internationale Staatengemeinschaft, Massnahmen gegen die Klimakatastrophe zu ergreifen.

Der Zusammenhang zwischen Klimawandel, Flucht und Migration kann grob anhand von zwei Phänomenen beschrieben werden:

Erstens: Flucht durch plötzlich einsetzende Naturkatastrophen. Fluten, Wirbelstürme oder Hitzewellen führen zu spontanen und grossen Fluchtbewegungen. Dazu erhebt das Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) seit 2008 weltweit Daten. Ein Grossteil dieser Flüchtenden bleibt innerhalb der eigenen Landesgrenzen und kehrt, wo dies möglich wird, auch wieder zurück. Das IDMC spricht von diesen Binnenvertriebenen in Folge von Naturkatastrophen auch von *Katastrophenvertriebenen*. Der bei weitem grösste Anteil der Vertreibungen beruht auf klima- und wetterbedingten Katastrophen mit durchschnittlich 21,5 Millionen Menschen pro Jahr. Zwischen 2008 und 2015 wurden 110 Millionen Menschen durch Fluten vertrieben, 60 Millionen durch Stürme, gegen eine Million Menschen durch extreme Temperaturen. Im Katastrophenfall werden die Geflüchteten meist vorübergehend in Evakuierungszentren oder anderen Notunterkünften untergebracht, wo sie unterstützt werden, bis sie wieder heimkehren können oder eine andere dauerhafte Lösung gefunden ist. Es gibt jedoch auch zahlreiche Fälle, in denen Bevölkerungsgruppen nicht heimkehren können und für Monate oder sogar Jahre in Notunterkünften ausharren müssen.

Zweitens: Migration im Zusammenhang mit schleichenden Umweltveränderungen. Darunter fällt der Anstieg des Meeresspiegels, durch den Küstengebiete und ganze Inselstaaten bedroht sind. Oder es verunmöglichen die Versalzung des Grundwassers, Trockenheit und Dürre den Anbau von Nahrungsmitteln oder heizen Verteilungskonflikte an. Es gibt bisher keine umfassenden Daten, wie viele Menschen zur Migration gedrängt wurden, weil ihnen auf diese Weise die Lebensgrundlage entzogen wurde. Dies hängt auch entscheidend von den Kapazitäten eines Landes ab: von Anpassungsstrategien, von einer Notfallversorgung, von politischer Stabilität und von finanziellen Mitteln, um für die Betroffenen akzeptable Alternativen zur zerstörten Lebenswelt zu schaffen. Ihrer Existenz beraubt, kehren die Vertriebenen selten zurück. Es gibt auch Inselstaaten wie Papua-Neuguinea im Pazifik, deren Bewohnerinnen und Bewohner heute bereits wissen, dass ihr Wohngebiet eines Tages aufgrund des gestiegenen Meeresspiegels nicht mehr existieren wird. Sie harren in Gebieten aus, die regelmässig überschwemmt werden und in denen das Trinkwasser knapp wird. Die landwirtschaftlichen Erträge sinken und die Armut steigt. Darum haben Regierungen für den Notfall Umsiedlungsprogramme entwickelt.

Beispiel Anstieg des Meeresspiegels und versalztes Grundwasser

Flache Küstenregionen, Deltas und Inseln sind besonders bedroht. Zunächst reichen Überschwemmungen bei Stürmen und Fluten immer tiefer in das Hinterland. Die Küsten erodieren, die Böden und das Grundwasser versalzen. Schliesslich droht der Meeresspiegelanstieg flache Küstenregionen und Inseln ganz zu überfluten. Bereits heute leben Millionen von Menschen in solchen Risikogebieten. In einigen Küstenregionen von Indien und Bangladesch ist das Grundwasser so stark versalzen, dass keine Landwirtschaft mehr möglich ist.

Auch die Migration aufgrund schleichender Umweltveränderungen findet zum grössten Teil innerhalb der Landesgrenzen von Entwicklungsländern statt. Nur in grenznahen Bereichen kommt es in Folge von Umweltveränderungen und Naturkatastrophen häufiger zu Grenzübertritten in ein anderes Entwicklungsland. Besonders häufig sind Wanderungsbewegungen aus dem ländlichen Raum in die Städte, wo viele Menschen – oft in prekären Verhältnissen – ein neues Auskommen finden. Ein grosser Teil der Migrierenden begibt sich aus trockenen Gebieten in die Küstenregionen, oft in Städte, die jedoch selbst mehr und mehr vom Anstieg des Meeresspiegels betroffen sind. Rund 40 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner von Küstenstädten in Entwicklungs- und Schwellenländern sind heute schon von Überschwemmungen bedroht. Viele gelangen in Flüchtlingslager, wo sie keine

Möglichkeiten finden, sich eine Existenz aufzubauen. So erreichen beispielsweise in Kenia immer mehr Menschen, die vor Dürren oder Überschwemmungen am Horn von Afrika geflohen sind, diejenigen Lager, die früher für Gewaltflüchtlinge aus Somalia errichtet worden waren. Man spricht im Falle dieser Lager ohne Zukunftsaussichten auch von der «eingeschlossenen Bevölkerung». Insgesamt führen mehr Wanderbewegungen in Risikogebiete als aus Risikogebieten heraus. Viele Menschen gelangen also von einer prekären Lage in die nächste.

Insgesamt berechnet das IDMC, dass doppelt so viele Menschen aufgrund von Naturkatastrophen und Umweltveränderungen migrieren als durch bewaffnete Konflikte.

Temporäre und regionale Migration

Viele Gemeinschaften weltweit passen sich traditionellerweise dem Wechsel der Jahreszeiten an, indem sie temporär migrieren, so beispielsweise Hirten in Zentralasien, in Afrika und Südamerika. Doch auch die damit verbundenen Strukturen werden zunehmend durch den Klimawandel und die damit einhergehenden Niederschlagsschwankungen beeinflusst. Aufgrund zunehmender Dürren müssen sie oft neue Routen finden, über längere Zeiträume wandern oder sogar einen Ort suchen, wo sie sich niederlassen können. Temporäre und saisonale Migration wird überall dort, wo sich die Niederschlagsmuster verändern, zu einer zunehmend wichtigen Strategie der Anpassung. In Bangladesch, Thailand oder Vietnam bietet die saisonale Migration während des Monsuns die Möglichkeit, sich in der Stadt oder in anderen ländlichen Regionen etwas hinzuzuverdienen.

Umweltkrisen und der Klimawandel führen bisher kaum zu globalen, wohl aber zu regionalen Wanderströmen, oft zwischen fragilen und von Armut stark betroffenen Staaten. In der internationalen Flüchtlingsdiskussion sowie bei zwischenstaatlichen Verhandlungen findet die steigende Migration innerhalb und zwischen den Entwicklungsländern bisher viel zu wenig Aufmerksamkeit. Die Mechanismen dieser regionalen Migration besser zu verstehen, wäre jedoch auch für die Diskussion um die Internationale Zusammenarbeit wichtig. Migrationsentscheidungen gehen oft viele Schritte voraus: die Leute haben einen Kredit aufgenommen und sich verschuldet, die eigene Arbeitskraft oder das Land vorabverkauft oder ein Mitglied der Familie zu einer mindestens temporären Migration ermuntert. Viele Menschen erwägen erst nach vergeblichen Bemühungen im Herkunfts- oder Nachbarland, die Migrationsroute noch weiter auszudehnen, um sich die Existenz sichern zu können.

Beispiel: Dürre in Somalia

Somalia hat seit Jahren mit Problemen wie Bürgerkrieg, Terror und Armut zu kämpfen. Nach zwei Jahren ohne Regen kommt eine verheerende Dürre hinzu, die sich zu einer Hungerkatastrophe entwickelt. Während im Jahr 2011 nur der Süden von Somalia von der Dürre betroffen war, ist es diesmal das ganze Land. 6,7 Millionen Menschen sind betroffen. Die Agrar- und die Viehwirtschaft geben immer weniger Nahrungsmittel her. Die Zahl der Kinder, die an schwerer Mangelernährung leiden, ist stark gestiegen. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung Somalias ist dringend auf Hilfe angewiesen. Es gibt bereits mehr als 700 000 Binnenflüchtlinge, bis Ende 2017 befürchtet man einen Anstieg auf 2 Millionen. Kritisch ist die Situation auch im Südsudan und in Nigeria.

Vorbeugen und sichere Migration ermöglichen

Im Umgang mit der vom Klimawandel verursachten Migration braucht es zwei unterschiedliche Ansätze. Einerseits geht es darum, erzwungener Klimaflucht vorzubeugen, und andererseits soll Klimamigration als Anpassungsstrategie anerkannt und entsprechend gestaltet werden. Die internationale Staatengemeinschaft muss also zunächst einmal das Ziel verfolgen, Klimaflucht zu verhindern. Dazu gilt es insbesondere der ärmsten Bevölkerung Lebensperspektiven vor Ort zu verschaffen und ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber Naturkatastrophen und schleichenden Umweltveränderungen zu fördern. Nebst einer kohärenten Entwicklungspolitik und aktiver Armutsbekämpfung, zu der eine sinnvolle und langfristige internationale Entwicklungszusammenarbeit einen wichtigen Beitrag leistet, braucht es zusätzliche Klimaprogramme: Diese sollen angepasste Anbau- und wassersparende Bewässerungsmethoden ermöglichen und neue Einkommensmöglichkeiten schaffen, besonders auch für Frauen. Wichtig ist, dass die lokale Bevölkerung Zugang zu kostengünstiger und erneuerbarer Energie erhält, um etwa das weitere Abholzen der Wälder zu verhindern. Entscheidend sind auch die Vorbereitung und der Umgang mit Katastrophenrisiken. So ermöglichen es etwa der Hochwasserschutz und Frühwarnsysteme für Stürme und Überschwemmungen, Katastrophen besser begegnen zu können. Gerade die reichen gewässernahen Länder wie etwa die Niederlande zeigen, dass dank Deichen und modernen Technologien zum Hochwasserschutz die Sicherheit für die Bevölkerung hier markant höher ist als etwa in besiedelten Flussdeltas in ärmeren Ländern. Auch die Schweiz investiert nach massiven Überschwemmungen von Flüssen und Seen im Jahr 2005 jährlich 2,9 Milliarden Franken in das Risikomanagement. So werden Flüsse renaturiert, Überflutungsflächen geschaffen und die Kantone zur Erstellung von Gefahrenkarten verpflichtet. Beim Bergsturz in Bondo zeigte sich, wie wirkungsvoll eine solche Katastrophenvorsorge ist, um Leben retten zu können und die schlimmsten Auswirkungen zu verhindern.

Die wohlhabenden Staaten haben an der UN-Klimakonferenz in Cancún bereits im Jahr 2010 vereinbart, ab 2020 gemeinsam 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr aus öffentlichen und privaten Quellen für solche Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungsländern aufzubringen. Die Caritas fordert den Bundesrat in ihrem Positionspapier «Finanzierung Klimaschutz» auf, dem Wohlstand der Schweiz entsprechend eine Milliarde jährlich beizusteuern.

Betroffene in Entwicklungsländern fordern, dass die finanziellen Mittel für solche Anpassungs- und Vorbereitungsmaßnahmen à fonds perdu als zweckgerichtete Projektbeiträge an die betroffenen Staaten ausgerichtet werden und nicht als rückzahlbare Darlehen mit hohen Zinsen, welche die Verschuldung weiter vorantreiben. Klimagerechtigkeit kann nicht bedeuten, dass die Betroffenen sozusagen zweimal für die Klimakatastrophe bezahlen müssen: einerseits durch

den Verlust ihrer Lebensumwelt und andererseits durch die Verpflichtung, Klimagelder wieder zurückzubezahlen – im schlechtesten Fall sogar mit Zinsen.

Die internationale Staatengemeinschaft muss neben dem Vorbeugen von Klimaflucht auch das zweite Ziel verfolgen. Sie soll sichere Migration ermöglichen, wo dies neue Lebensperspektiven eröffnen kann, sei dies innerhalb eines Landes, einer Region oder sogar international zwischen ärmeren und wohlhabenderen Ländern. Die Klima- und Migrationsforschenden sind sich darin einig, dass Migration aufgrund von Umweltveränderungen eine wichtige Anpassungsstrategie an den Klimawandel bedeuten kann. Sie plädieren dafür, dass die Migration aufgrund von Umweltveränderungen nicht nur negativ und defizitär betrachtet wird, wie dies vorwiegend geschieht. Entsprechende Rahmenbedingungen vorausgesetzt, sollen auch die Chancen erhöht werden, dass sich Migrierende an einem neuen Ort neue Lebensperspektiven schaffen können.

Die substanzielle Unterstützung beider Ansätze ist ein erster Schritt zu mehr Klimagerechtigkeit, zu der insbesondere die wohlhabenden Länder als die grössten Klimaverursacher beizutragen haben.

Gravierende Schutzlücke bei der Überquerung von Landesgrenzen

Überschreiten Menschen aufgrund von Naturkatastrophen und Umweltveränderungen eine Landesgrenze, sind sie nicht geschützt und erhalten keinen international anerkannten Status. Im Gegensatz zu politischen Flüchtlingen, die wegen ihrer Religion, Nationalität, ethnischen Zugehörigkeit oder wegen ihrer politischen Überzeugung persönlich verfolgt werden, fallen Klimaflüchtlinge nicht unter den Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention. Die Frage, wie diese Menschen nach dem Grenzübertritt besser geschützt werden, ist dringend zu regeln. In der Fachwelt gibt es unterschiedliche Positionen dazu. Die einen fordern, die Flüchtlingskonvention um ein Protokoll zu den Umweltvertriebenen zu erweitern. Die Mehrheit jedoch, so auch die Caritas, befürchtet, dass bei den gegenwärtigen weltpolitischen Kräfteverhältnissen der aktuelle Flüchtlingsschutz in Frage gestellt würde, wenn man diese Diskussion im Rahmen der Flüchtlingskonvention verhandeln würde. Das ist zu vermeiden. Immerhin hat die internationale Politik den Zusammenhang von Klimaveränderung und damit einhergehender Migration als Themenfeld für neu zu suchende Lösungen benannt: An der Vertragsstaatenkonferenz der Klimakonvention im mexikanischen Cancún wurde im Jahr 2010 Migration als eine Form der Anpassung an den Klimawandel international anerkannt. Bis anhin scheiterten Versuche, das Thema Klimamigration

in die Klimaverhandlungen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) aufzunehmen und im UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge UNHCR stärker zu verankern.

Die Nansen-Initiative

Aufgrund der bestehenden Schutzlücke für Flüchtende ins Ausland ergriff die Schweiz anlässlich des 60. Jahrestags der Flüchtlingskonvention die Initiative und verpflichtete sich an der Ministerkonferenz des UNHCR 2011, den Schutz für Personen, die vor Naturkatastrophen oder den Auswirkungen des Klimawandels ins Ausland flüchten, zu verbessern. Mit der sogenannten Nansen-Initiative präsidierten die Schweiz und Norwegen einen intergouvernementalen Prozess, an dem sich die sieben Länder Australien, Bangladesch, Costa Rica, Deutschland, Kenia, Mexiko und die Philippinen in einer Steuerungsgruppe beteiligten. Um Flucht und Migration als Folge des Klimawandels besser zu verstehen und Lösungen zu finden, gab es während drei Jahren in besonders von Naturkatastrophen betroffenen Regionen (Südpazifik, Zentralamerika, Horn von Afrika, Südost- und Südasien) regionale Konsultationen mit staatlichen Vertretern, der Zivilgesellschaft sowie Expertinnen und Experten.

Die aus diesem Prozess entstandene Schutzagenda wurde Ende 2015 von 109 Staaten unterschrieben. Die 2016 gebildete *Platform on Disaster Displacement* arbeitet nun an der Umsetzung der Schutzagenda. Sie bietet den Regierungen praktische Handlungsempfehlungen für den konkreten Umgang mit Entwurzelten und verknüpft humanitäre Hilfe, Menschenrechte, Flüchtlingsschutz, Migration und Anpassungsmassnahmen sowie Entwicklungsperspektiven miteinander. Die Schutzagenda behandelt auch pragmatische Punkte wie das Ausstellen von humanitären Visa für Klimaflüchtlinge, die Sensibilisierung von Grenzwachtern, die Regelung des Familiennachzugs oder Regeln für eine überregionale Katastrophenvorsorge. Ab Anfang 2018 übernimmt Bangladesch den Vorsitz von Deutschland. Auch wenn zivilgesellschaftliche Organisationen – darunter die Caritas – die Bemühungen für eine solche Schutzagenda anerkennen, kritisieren sie grundsätzlich, dass diese Agenda zu sehr auf die Freiwilligkeit der Staaten setze. Weiterhin fehlt ein verbindlicher Rechtsrahmen.

Regionale Ansätze in Entwicklungsländern

Da der Weg zu neuen internationalen Rahmenbedingungen hindernisreich sein wird, ist es sinnvoll, sich parallel auf bestehende regionale Modelle und Praktiken zu stützen, die bisher vornehmlich die Entwicklungsländer zum Schutz von Klimavertriebenen angewandt haben. So haben in Westafrika 15 Länder ein Freizügigkeitssystem eingeführt, das von Tierzüchtern und Bauern genutzt wird. Ein anderes Beispiel einer regionalen Praxis findet sich in Ostafrika: 2011 fanden

300 000 Flüchtlinge aus Somalia, die wegen der anhaltenden Dürre das Land verlassen mussten, in Kenia, Äthiopien und Dschibuti Zuflucht. Der Schweizer Völkerrechtsprofessor Walter Kälin ist Gesandter der Nansen-Initiative und der *Platform on Disaster Displacement*. Er weist darauf hin, dass es wichtig sei, Methoden zu finden und in Umlauf zu bringen, die sich beim Management von Wanderbewegungen im Zuge von Katastrophen und Klimawandel bereits bewährt haben. Es braucht regionale Absprachen, Gesetze und Praxis müssen aufeinander abgestimmt werden. Auch haben regionale Konventionen wie jene der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) oder die Cartagena-Deklaration für Zentralamerika, Mexiko und Panama in einem ergänzenden Protokoll die Flüchtlingsdefinition erweitert. Der Schutz wird teilweise auch auf katastrophenbedingte Migration ausgedehnt oder ist in selteneren Fällen auf Umweltvertriebene anwendbar, wenn Katastrophen zu grossen Unruhen und Gewalt führen und der betroffene Staat überfordert ist.

Migrationsmodelle, die das Pendeln zwischen Staaten erlauben, sorgen dafür, dass Migrantinnen und Migranten nicht als Flüchtlinge, sondern als Arbeitskräfte gelten. So erteilen Australien und Neuseeland den Bewohnerinnen und Bewohnern der Pazifikinseln zu bestimmten Jahreszeiten Arbeitsvisa, damit sie dort während einer Dürreperiode ihr Auskommen finden können.

Schweizer Schutzsystem für Klimaflüchtlinge

Die Schweiz kennt bis anhin keinen spezifischen Schutz für Klimaflüchtlinge. Sie kennt aber den Status der Vorläufigen Aufnahme. Dieser Status gilt als eine zeitlich befristete Ersatzmassnahme, wenn jemand kein Asyl erhält und dennoch nicht weggewiesen werden kann, weil der Vollzug nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Die Vorläufige Aufnahme versetzt die Betroffenen längerfristig jedoch in eine sehr prekäre Situation mit eingeschränkten Rechten. Darum wird dieser Status aufgrund zahlreicher Interventionen im Parlament debattiert. Caritas setzt sich dafür ein, dass die Vorläufige Aufnahme durch einen Schutzstatus ersetzt wird, der die rechtliche Situation mit derjenigen von anerkannten Flüchtlingen gleichstellt. Dadurch soll insbesondere das Recht auf Familiennachzug und Mobilität gewährt werden. Es müssen sowohl in der Schweiz als auch in anderen Ländern Lösungen gefunden werden, inwiefern auch Menschen, die durch den Klimawandel ihre Existenzgrundlage und jegliche Perspektiven verloren haben, Schutz gewährt werden kann. Die Schweiz kann ausserdem humanitäre Visa erteilen oder beispielsweise bei Katastrophen ganze Flüchtlingsgruppen aufnehmen.

Klimaflucht wird Thema in der internationalen Politik

In den letzten Jahren hat es das Thema der «Klima- und Umweltmigration» vermehrt auf das politische Parkett geschafft. Die Staatengemeinschaft hat verschiedene Abkommen im Rahmen der UNO abgeschlossen (siehe Kasten Meilensteine), in denen die Folgen des Klimawandels mit der Migration zusammengebracht werden. So wird in der Präambel des Klimavertrags von Paris darauf verwiesen, dass Staaten ihren Verpflichtungen gegenüber Migrantinnen und Migranten sowie anderen verletzlichen Gruppen in der Folge des Klimawandels dringend nachkommen müssen. Die Konsequenzen für eine tatsächliche und enge Zusammenarbeit der Staaten sowie für konkrete Massnahmen wurden noch nicht gezogen. Das mag auch daran liegen, dass die Klima- und Umweltmigration verschiedene Politikfelder berührt, in denen die Staaten bis anhin wenig bis gar nicht zusammenarbeiten: die Migrationspolitik, die Klima- und Umweltpolitik, die Entwicklungspolitik und die Katastrophenhilfe. Gerade in der Migrationspolitik haben die Staaten bisher vor allem auf ihre Eigenständigkeit gepocht, denn die Interessen der Herkunfts- und Aufnahmestaaten unterscheiden sich bis anhin grundsätzlich.

Ein erster, aber wichtiger Schritt für eine solidarische und menschenrechtsbasierte internationale Migrationspolitik wurde mit der New Yorker Erklärung 2016 gemacht. Darin verpflichten sich die 193 UNO-Mitgliedstaaten zu Massnahmen, die die Menschenrechte aller Flüchtlinge und Migranten unabhängig von ihrem Status und Geschlecht schützen. Länder, die viele Flüchtlinge und Migranten beherbergen, sollen unterstützt werden. Auch soll gewürdigt werden, welchen wertvollen Beitrag Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung eines Aufnahmelandes leisten können. Im Herbst 2018 will die UNO-Generalversammlung einen globalen Pakt zur Migration verabschieden (Global compact for safe, orderly and regular migration). Das wäre die erste globale Vereinbarung unter dem Dach der Vereinten Nationen, bei der alle Dimensionen der internationalen Migration umfassend behandelt werden.

Staatliche Akteure, die Wissenschaft und die Zivilgesellschaft müssen mit Hochdruck darauf hinarbeiten, dass diese Rahmenabkommen in konkrete Fortschritte bei der Bekämpfung der globalen Erwärmung und für die betroffenen Menschen umgesetzt werden. Dazu gehört auch, dass Kompensationsmechanismen für Verluste und Schäden eingerichtet werden, wie dies die vom Klimawandel besonders stark betroffenen Staaten fordern. Ein Schutzstatus für Klimaflüchtlinge kann hierfür ein wichtiger Schritt sein. Regierungsverantwortliche müssen einsehen, dass internationale Entwicklungszusammenarbeit nebst der Armutsbekämpfung auch zwingend Klima- und Umweltmassnahmen sowie den Schutz für Migrierende bedeutet. Absichtserklärungen genügen nicht. Inzwischen müssen pragmatische Lösungen für nationale humanitäre Aufnahmeprogramme und für eine sichere Arbeitsmigration gefunden werden.

Meilensteine zum Thema Umwelt- und Klimamigration im Rahmen der UNO

März 2015 *Sendai-Abkommen* (Rahmenwerk zur Minderung von Katastrophenrisiken): 187 Unterzeichnerstaaten verpflichten sich, bis 2030 die Auswirkungen von Naturkatastrophen durch Massnahmen wie Aufklärung, Frühwarnung und finanzielle Hilfsprogramme im Krisenfall substanziell zu verringern. Besonders betroffene Personengruppen wie die Binnenvertriebenen sollen gestärkt und an den sie betreffenden Entscheidungen ohne Diskriminierung beteiligt werden.

September 2015: die Staatengemeinschaft verabschiedet die *Agenda 2030* mit den *Zielen für eine nachhaltige Entwicklung SDG*. Diese sollen bis zum Jahr 2030 die Armut beenden, Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten bekämpfen und den Klimawandel begrenzen. Im Vergleich zu den früheren Millenniumsentwicklungszielen, in denen Migration überhaupt nicht vorkam, bedeutet es einen Fortschritt, dass die Entwicklungsziele der Agenda 2030 die Migrationspolitik und die wichtige Rolle von Migrantinnen und Migranten einschliessen. Die Umweltmigration ist jedoch kein eigenes Thema.

Dezember 2015: *Pariser Abkommen gegen die globale Erwärmung* mit dem Ziel, die Erderwärmung im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter auf «weit unter» zwei Grad Celsius zu beschränken beziehungsweise bei 1,5 Celsius zu stoppen. In einem begleitenden Entscheid wird das Versprechen der Industrieländer festgehalten, ab 2020 jährlich 100 Milliarden Dollar für arme Staaten bereitzustellen. Ausserdem soll eine Task Force zu Vertreibungen eingerichtet werden, die Empfehlungen zur Vermeidung und Minimierung von Vertreibungen erarbeiten soll, die als Folgen des Klimawandels geschehen.

September 2016 *New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten, die bis 2018 zu einem Global Compact for safe, orderly and regular migration führen soll:* Die Erklärung benennt bereits im ersten Absatz den Klimawandel und die Umweltzerstörung als Fluchtursachen.

Forderungen der Caritas: Mitverantwortung für Klimaflüchtlinge übernehmen

Der Klimawandel führt dazu, dass insbesondere in den ärmeren Ländern immer mehr Menschen aufgrund von Naturkatastrophen und schleichenden Umweltveränderungen vertrieben werden. Die Schweiz ist mit ihrem hohen Ausstoss von Treibhausgasen eine Mitverursacherin des Klimawandels. Caritas fordert, dass die Schweiz darum entsprechend Mitverantwortung übernimmt zum Schutz von Klimaflüchtlingen und für mehr Klimagerechtigkeit.

Eindämmung von erzwungener Klimaflucht

Zusätzlich zu einer kohärenten Entwicklungspolitik und zur bestehenden Armutsbekämpfung im Rahmen der Internationalen Zusammenarbeit müssen ärmere Länder und insbesondere deren verletzlichste Bevölkerungsgruppen darin unterstützt werden, sich an die Folgen des Klimawandels anzupassen. Mit zusätzlichen Geldern von 1 Milliarde Franken jährlich soll auch die Schweiz ab dem Jahr 2020 ihre öffentlichen Mittel erhöhen und private Finanzmittel mobilisieren, wie sie dies im Pariser Abkommen zugesagt hat. Die zusätzlichen Finanzmittel sollen eingesetzt werden für Klimaprogramme zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, der Regeneration von Wäldern, Wassersystemen und erodierten Böden, für klimafreundliche Technologien mit geeigneter Schulung und Beratung. Die Mittel sollen auch für eine verbesserte Vorsorge, beispielsweise für den Bau von Dämmen oder die Installation von Warnsystemen eingesetzt werden. Wichtig ist dabei, die lokale Bevölkerung einzubeziehen und sowohl Frauen als auch Männer zu Eignerinnen ihrer zukünftigen Entwicklung zu machen. Diese Unterstützung ist in Form von zweckgerichteten Projektbeiträgen à fonds perdu zu leisten, auf Darlehen mit hohen Zinsen ist bei diesen Anpassungsprojekten zu verzichten. Grüne Technologien, die eine Reduktion von Treibhausgasen ermöglichen, sollen weltweit ohne Hürden verbreitet und gefördert werden.

Klimaflüchtlingen in Entwicklungsländern Perspektiven bieten

Es sind hauptsächlich die Entwicklungsländer, die Klimaflüchtlinge beherbergen. Die Schweiz soll weiterhin entscheidend daran mitwirken, dass die Schutzagenda der Platform on Disaster Displacement rechtlich verbindlich wird und die Rechte der Klimaflüchtlinge garantiert sind. In der Internationalen Zusammenarbeit soll die Schweiz Bemühungen der Aufnahmeländer unterstützen, die Flüchtlinge am neuen Ort

zu integrieren und neue Perspektiven für die Gesellschaft zu schaffen: mit nachhaltigen Investitionen und der Schaffung von Arbeitsplätzen sowie der Bildung eines Gemeinwesens, zu dem auch die armutsbetroffene Bevölkerung Zugang hat.

Einsatz für internationales Rahmenabkommen zum Schutz von Klimaflüchtlingen

Migration aufgrund von Umweltveränderungen muss als legitime und existenzielle Überlebensstrategie akzeptiert und ermöglicht werden. Caritas Schweiz begrüsst die multilateralen Bemühungen, bis Herbst 2018 zwei internationale Abkommen (Global Compacts) zu Flüchtlingen und Migration auszuarbeiten. Für die offizielle Schweiz, die mit Mexiko zusammen den Vorsitz zur Erarbeitung des Migrationsabkommens hat, bietet sich eine hervorragende Möglichkeit, sich weltweit für den Schutz und die Menschenwürde von Flüchtlingen sowie von Migrantinnen und Migranten – unabhängig vom rechtlichen Status – einzusetzen. Es ist eine einmalige Gelegenheit, weltweit eine auf den Menschenrechten basierende Migrationspolitik zu formulieren, welche die Menschen und ihre Würde ins Zentrum stellt und Massnahmen festhält, die zu einer sicheren Flucht und Migration beitragen. Caritas fordert den Bundesrat auf, sich dafür einzusetzen, dass den Schutzbedürfnissen von Menschen, die die Lebensgrundlage aufgrund des schleichenden Klimawandels verlieren, im künftigen Migrationsabkommen gebührend Rechnung getragen wird.

Klimaflüchtlingen auch in der Schweiz Schutz gewähren

Die allermeisten Menschen, die ihre Lebensgrundlagen aufgrund von Umweltveränderungen verloren haben, fliehen innerhalb ihres Landes oder in ein Nachbarland. Nur wenige erreichen Europa oder sogar die Schweiz. Die Schweiz muss sich jedoch damit auseinandersetzen, dass den Vertriebenen, sollten sie bis hierher gelangen, ein adäquater Schutz gewährt wird. Als Kriterium soll die Intensität der Not, die im Herkunftsland droht, gelten. Um dies festzustellen, soll eine Gesamtwürdigung der verschiedenen Faktoren stattfinden, die zu dieser Notsituation führen. Im Augenblick eignet sich dazu der Status der Vorläufigen Aufnahme oder ein neu zu schaffender Schutzstatus – wie ihn Caritas als Ersatz für die Vorläufige Aufnahme seit langem fordert. Ein solcher Status würde erlauben, möglichst bald neue Lebensperspektiven und Selbständigkeit zu erlangen.

Zur Reduktion des Klimawandels beitragen

Mit dem Klimaproblem und seinen Folgen, zu denen auch die Migration zählt, kann nur produktiv umgegangen werden, wenn die Politik dafür notwendige Rahmenbedingungen schafft. Wirtschaft und Gesellschaft müssen rasch gänzlich auf die diversen Klimatreiber im Energie- und Landwirtschaftsbereich verzichten und ihre Produktions- und Konsummuster verändern. Der Bundesrat wie auch das Parlament sollen darauf hinwirken, dass die Schweiz ihren inländischen Treibhausgas-Ausstoss angemessen (entsprechend ihrer wahren globalen Klimaverantwortung) und ausreichend (angesichts des 2 Grad-Oberzieles) um 40 Prozent bis 2020 und 100 Prozent bis 2050 senkt.

Mit der Energiestrategie 2050 bietet sich die Gelegenheit, diesen Umbau möglichst schnell vorzunehmen: Konkret bedeutet dies, die erneuerbaren Energien auszubauen, klimaschädliche Produkte und Dienstleistungen zu verteuern, auf nachwachsende Rohstoffe aus Entwicklungsländern zu verzichten, nachhaltige Verfahren in der Landwirtschaft zu befolgen, heutige Konsum- und Produktionsverhalten kritisch zu reflektieren und Alternativen für die Jugend aufzuzeigen und erfahrbar zu machen.

Für unsere Verschmutzung bezahlen

Damit die Schweiz ihren angemessenen Anteil an der internationalen Klimafinanzierung leisten kann, braucht es neue und innovative Finanzierungsinstrumente nach dem Verursacherprinzip. Dadurch können öffentliche Mittel für Klimaprojekte in Entwicklungsländern generiert werden, ohne die allgemeine Steuerlast zu erhöhen.

Der Bundesrat und das Parlament können sich für eine Ausweitung der CO₂-Abgabe auf Treibstoffe sowie eine Gebühr auf alle nicht erneuerbaren Energieträger einsetzen. Längst fällig ist die Einführung einer Flugticket-Abgabe, einer Kerosin-Steuer oder einer Kompensationspflicht beim Kauf eines Flugtickets. Eine neue Studie weist die Schweiz erneut als Vielflieger-Land aus. Im Jahr 2016 transportierten die Flughäfen Zürich, Basel und Genf 45 Millionen Passagiere, so viele wie noch nie. Aufgrund des «subventionierten» Fliegens tragen die Fluggäste nur einen Teil ihrer wahren Kosten – zu Lasten der globalen Umwelt.

Schliesslich ist es wichtig, dass sich der Bundesrat weiterhin vehement für verursachergerechte, international koordinierte Finanzierungsinstrumente einsetzt. Dazu gehören ein globaler CO₂-Preis und eine internationale CO₂-Steuer auf Flüge und Schifffahrten.

November 2017

Autorin: Marianne Hochuli, Leiterin Bereich Grundlagen und der Fachstelle Migrationspolitik der Caritas Schweiz

Dieses Positionspapier steht unter www.caritas.ch/positionspapiere zum Download bereit.



Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

Caritas Schweiz

Adligenswilerstrasse 15
Postfach
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22
Telefax: +41 41 419 24 24
E-Mail: info@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
Postkonto: 60-7000-4
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Qualitätsmanagementsystem
ISO 9001, Reg.-Nr. 14075
NPO-Label, Reg.-Nr. 22116