

H. Licht am Ende des Tunnels? – Aktuelle Chancen im Umgang mit klimawandelbedingter Migration

*Katia Hamann**

I. Einleitung

Mit sich verschärfender Klimakrise nehmen auch die Auswirkungen auf menschliche Lebensräume zu. Dazu gehören ein ansteigender Meeresspiegel, zunehmende Extremwetterereignisse oder immer länger währende Dürreperioden. So erlebte etwa Somalia kürzlich aufgrund der vierten ausbleibenden Regenzeit in Folge eine Dürrekatastrophe, die bereits mehr als 700.000 Menschen gezwungen hat, ihre Heimat für die Suche nach Wasser, Nahrung und Weideland zu verlassen.¹ Dieses Beispiel unter vielen zeigt: Auf Dauer werden viele Menschen an bestimmten Orten nicht mehr leben können – sei es aufgrund von plötzlichen Naturkatastrophen und extremen Wetterereignissen oder aufgrund sich langsam, aber stetig verschlechternder Umweltbedingungen. Dieses Phänomen, dass Menschen in Reaktion auf Klima- und Umweltveränderungen ihre Heimat verlassen müssen, wird hier als Klimamigration bezeichnet und stellt durch seine mannigfaltigen Erscheinungsformen, komplexen Kausalzusammenhänge und globale Natur eine zunehmende Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft dar (II.). Dabei ist der Zusammenhang zwischen menschengemachten Umweltveränderungen und Migration nicht unbekannt, sondern wird bereits seit Mitte der 1980er Jahre lebhaft diskutiert.² Dennoch können die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen und Institutionen dem Phänomen bis heute nicht angemessen begegnen (III.). Seit einigen Jahren bilden sich auf globaler Ebene allerdings zwei vielversprechende Ansätze

* Die Autorin ist Doktorandin und Wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Prof. Dr. Mehrdad Payandeh, LL.M. (Yale) an der Bucerius Law School.

1 Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (UNOCHA), Somalia: Drought Response and Famine Prevention Situation Report No. 7 v. 20.5.2022.

2 Auslöser war vor allem ein 1985 vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) veröffentlichter Bericht mit dem eingängigen Titel „Environmental Refugees“, vgl. E. El-Hinnawi, Environmental Refugees, UNEP, 1985.

im Umgang mit Klimamigration heraus (IV.). Die Potenziale und Grenzen dieser beiden Ansätze sollen in diesem Beitrag näher beleuchtet werden.

II. Komplexe Zusammenhänge

Ein Grund für das derzeit bestehende „rechtliche Vakuum“³ ist die Komplexität des Themas, die politische Entscheidungsträger und andere Stakeholder vor vielfältige Herausforderungen stellt:

Erstens ist Migration selten bis nie monokausal. Vielmehr wird eine Migrationsentscheidung durch ein Zusammenspiel ökonomischer, politischer, historischer und gesellschaftlicher Faktoren bestimmt.⁴ Der Klimawandel stellt damit selten die einzige Migrationsursache dar, sondern verstärkt schon bestehende Vulnerabilitäten. Der genaue Anteil der Effekte von Umwelt- und Klimaveränderungen auf die Migrationsentscheidung wird daher nur selten konkret bestimmbar sein. Dies stellt das Recht vor Probleme unzureichender Kausalitätszusammenhänge und kaum sinnvoll vorzunehmenden Abgrenzungen.

Zweitens kann Migration in Reaktion auf Umwelt- und Klimaveränderungen verschiedene Ausprägungen haben. Sie kann innerhalb eines Staates oder unter Überschreitung internationaler Grenzen geschehen, sie kann temporär oder dauerhaft sein oder sie kann in Reaktion auf langsame, aber stetige oder auf plötzliche und extreme Veränderungen erfolgen. In der hier pauschal als Klimamigrierende zusammengefassten Gruppe gibt es somit in der Realität unterschiedliche (Schutz-)Bedürfnisse, je nachdem etwa, welche Hoheitsträger im Einzelfall zuständig oder welche Regelungsregime anwendbar sind.

Drittens fehlt es an verlässlichen Zahlen und Prognosen über die Anzahl derzeitiger und zukünftiger Klimamigrierender. In den Medien finden sich Schlagzeilen, in denen von mehreren Hundert Millionen bis zu einer Milliarde „Klimaflüchtlinge“ gesprochen wird.⁵ Obwohl diese Zahlen mit Vor-

3 S. *Atapattu*, Migration with Dignity, in: S. Behrman/A. Kent (Hrsg.), *Climate Refugees*, Cambridge: Cambridge University Press 2022, S. 127 (132).

4 Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), *Global Report on Internal Displacement – Internal displacement in a changing climate*, 2021, S. 88; R. *Black* u.a., *Foresight: Migration and Global Environmental Change*, Final Project Report, 2011, S. 30 ff.

5 J. *Henley*, Climate crisis could displace 1.2bn people by 2050, report warns, *The Guardian*.com v. 9.9.2020; dpa, Weltbank: Über 200 Millionen Klimaflüchtlinge bis 2050,

sicht zu genießen sind,⁶ lässt sich damit eine ungefähre Größenordnung erahnen. Eine genaue Bestimmung ist hingegen nahezu unmöglich.⁷ Zu den oben geschilderten Herausforderungen, die sich auch in der Quantifizierung bemerkbar machen, kommt, dass es bis heute keine einheitliche Terminologie für Menschen, die ihre Heimat infolge von Umwelt- und Klimaveränderungen verlassen, gibt. Es kursieren unterschiedlichste Begriffe – „Klima- bzw. Umweltflüchtlinge“⁸, „Klimavertriebene“⁹, „Umweltmigrant:innen“¹⁰ –, die zudem jeweils verschieden definiert werden. Je nach zugrunde gelegter Definition fallen auch Statistiken und Prognosen unterschiedlich aus. Überdies hängt das zukünftige Ausmaß der Klimamigration auch von den ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung und Abmilderung des Klimawandels und seiner Folgen ab.¹¹

Viertens müssen im Umgang mit Klimamigration der Klimakrise immanente Besonderheiten berücksichtigt werden. Dazu gehören insbesondere Fragen einer gerechten Lastenverteilung innerhalb der internationalen Gemeinschaft. Die Auswirkungen der globalen Klimakrise zeigen sich verstärkt im Globalen Süden, während die Staaten des Globalen Nordens, die

ZeitOnline v. 14.9.2021; T. Pohl, Eine Milliarde Klima-Flüchtlinge? Wie ein besonderes Projekt in Afrika helfen kann, focus.de v. 24.8.2021.

- 6 Insbesondere extreme Zahlen werden häufig pauschal von Medien und Politik mit verschiedenen Intentionen reproduziert. Die einen wollen auf die Schutzbedürftigkeit der Betroffenen oder des Weltklimas (oder beider) aufmerksam machen und legitimieren durch die Zahlen ihre Forderung nach unmittelbarem Handeln; die anderen schüren Angst vor „Massenmigration“ und framen Klimamigration als ein Sicherheitsrisiko (vgl. hierzu G. Bettini, Climate Barbarians at the Gate? A critique of apocalyptic narratives on 'climate refugees', Geoforum 45 (2013), 63; I. Boas, Climate Migration and Security, New York: Routledge 2015).
- 7 Black u.a., Foresight (Fn. 4), S. 11.
- 8 Stellvertretend El-Hinnawi, Environmental Refugees (Fn. 2); N. Myers, Environmental Refugees in a Globally Warmed World, Bioscience 43 (1993), 752; B. Docherty/T. Giannini, Confronting a rising tide: A proposal for a Convention on Climate Change Refugees, Harvard Environmental Law Review 33 (2009), 349.
- 9 Siehe etwa M. Prieur u.a., Draft Convention on the international status of environmentally-displaced persons, Revue Européenne de Droit de l'Environnement 12 (2008), 395; K. Hassine, Handling Climate Displacement, Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- 10 Z.B. bei U. Beyerlin, Environmental Migration and International Law, in: H. Hestermeyer/D. König/N. Matz-Lück/V. Röben/A. Seibert-Fohr/P.-T. Stoll/S. Vöneky (Hrsg.), Coexistence, Cooperation and Solidarity – Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum, Volume I, Leiden: Martinus Nijhoff 2012, S. 319; B. Mayer, The concept of Climate Migration, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2016.
- 11 IDMC, GRID 2021 (Fn. 4), S. 92.

primär für ihre Verursachung verantwortlich sind, zunächst von den extremen Auswirkungen verschont bleiben werden – oder zumindest aufgrund ihrer Ressourcen deutlich widerstandsfähiger sind.¹² Auch innerhalb von Gesellschaften sind die Auswirkungen des Klimawandels ungleich verteilt und daher soziale Gruppen in ohnehin schon vulnerablen Situationen besonders betroffen.¹³

Nicht zuletzt ist zu betonen, dass Migration nicht nur unerwünschte Folge von Umweltkatastrophen sein, sondern in Form geplanter Umsiedlungen auch selbst als Anpassungsstrategie an die Folgen des Klimawandels dienen kann. Damit ist Klimamigration weder *per se* als gut oder schlecht einzuordnen, vielmehr kann sie die Lage der Migrierenden auch verbessern, wenn Migration geplant und in Gebiete mit einer besseren (z.B. medizinischen oder schulischen) Versorgung erfolgt.¹⁴

Ein umfassender und nachhaltiger Ansatz im Umgang mit Klimamigration müsste all diesen Zusammenhängen gerecht werden.

III. Fehlende rechtliche Antworten

Nach der derzeitigen Rechtslage genießen Menschen, die infolge klimawandelbedingter Umweltveränderungen ihre Heimat verlassen, allerdings nur sehr eingeschränkten Schutz. So fallen sie – trotz der lange vorherrschenden Bezeichnung als „Klimaflüchtlinge“ – grundsätzlich nicht unter die *Genfer Flüchtlingskonvention* (GFK).¹⁵ Zum einen fehlt es in der Regel bereits an einer Verfolgung i.S.d. Art. 1 A. 2. GFK.¹⁶ Zum anderen müsste die

12 A. Kraler/C. Katsiaficas/M. Wagner, Climate Change and Migration, Studie für den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments, Juli 2020, S. 28; Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Summary for Policymakers, 2022, S. 14 ff.

13 K. K. Rigaud u.a., Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration, World Bank, 2018, S. 35; IPCC, 2022 (Fn. 12), S. 14 f.

14 Rigaud u.a., Groundswell (Fn. 13), S. 32 f.

15 Ausführlich M. Scott, Climate refugees and the 1951 Convention, in: S. Juss (Hrsg.), Research Handbook on International Refugee Law, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing 2019, S. 343; J. McAdam, Climate Change, Forced Migration, and International Law, Oxford: Oxford University Press 2012, S. 42 ff.

16 Die Verfolgung muss in irgendeiner Form dem Heimatstaat der betroffenen Person zuzurechnen sein. Dies wird bei klimawandelbedingten Umweltveränderungen und Naturkatastrophen nur selten der Fall sein. Im Gegenteil sind die meisten Staaten eher gewillt, ihre Bevölkerung im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu schützen.

betroffene Person solche Verfolgung „wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“ fürchten. Keine dieser Kategorien passt ohne Weiteres auf eine Person, die infolge von Klimafolgen ihren Heimatstaat verlässt.¹⁷ Sofern daher keine zusätzlichen Umstände vorliegen, die darauf hinweisen, dass die schutzsuchende Person aus den aufgelisteten Gründen diskriminiert wird, qualifiziert sie sich nicht als „Flüchtling“ im Sinne der Konvention.

Um dieser „Schutzlücke“ zu begegnen, wurden in der Literatur verschiedene Vorschläge für eine *neue Konvention* erarbeitet, je mit ganz unterschiedlichen Ansätzen. Dazu gehörten sowohl neue, eigenständige Konventionen mit globalem Umfang¹⁸ als auch Protokolle oder regionale Abkommen unter dem Dach der Klimarahmenkonvention¹⁹. Viele dieser Vorschläge zählen mittlerweile 15 Jahre oder mehr, trotzdem gab es bisher keine ernsthaften Initiativen eine neue Konvention in Form eines bindenden völkerrechtlichen Vertrags zu erarbeiten. Es fehlt hier an staatlicher Initiative – sei es aufgrund der hochpolitischen Materie oder der insgesamt zunehmenden Tendenz einer „Entnormativierung“²⁰ des Völkerrechts. Zudem gibt es in Anbetracht der Vielgestaltigkeit des Phänomens Klimamigration Bedenken gegenüber einer solchen „Universallösung“.²¹

-
- 17 Am ehesten könnte man noch eine gemeinsame soziale Gruppe von „Klimamigrant:innen“ konstruieren, jedoch muss eine solche Gruppe mehr Gemeinsamkeiten aufweisen als nur das Risiko einer Verfolgung, vgl. UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 2019, UN Dok. HCR/1P/4/ENG/REV.4, Rn. 77 f.
 - 18 D. 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; Prieur u.a., Draft Convention (Fn. 9) (vgl. auch die im April 2018 aktualisierte vierte Version: <https://cidce.org/en/environmentally-displaced-persons/>); Docherty/Giannini, Proposal (Fn. 8); D. Hodgkinson/T. Burton/H. Anderson/L. Young, The Hour When the Ship Comes In: A Convention for Persons Displaced by Climate Change, Monash University Law Review 36 (2010), 69.
 - 19 F. Biermann/I. Boas, Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees, Global Environmental Politics 10 (2010), 60 (76 f.); A. Williams, Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law, Law and Policy 30 (2008), 502.
 - 20 A. Zimmermann/F. Herrmann, 70 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention, InfAusLR 2021, 221 (227).
 - 21 Vgl. J. McAdam, Swimming Against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer, International Journal of Refugee Law 23 (2011), 2.

Statt einer neuen Konvention mit globalem Anwendungsbereich gibt es vermehrt *Lösungsansätze auf nationaler oder regionaler Ebene*. Vor allem letztere bieten die Chance, stärker auf regionale Besonderheiten und Bedürfnisse eingehen zu können. Zudem kann regional oft auf enge, zum Teil institutionalisierte Kooperationen zurückgegriffen werden.²² Es gibt bereits einige Beispiele für regionale Instrumente, die sich zwar nicht immer ausschließlich mit dem Phänomen Klimamigration beschäftigen, aber auch Personen, die ihre Heimat aufgrund klimawandelbedingter Umweltveränderungen verlassen, zugutekommen sollen. Dazu gehören einerseits die *Kampala Konvention* der Afrikanischen Union zum Schutz Binnenvertriebener von 2009²³, die explizit auch Personen erfasst, die infolge natürlicher oder menschengemachter Katastrophen binnenstaatlich vertrieben wurden, andererseits verschiedene regionale *Freizügigkeitsabkommen*²⁴. Diese regionalen Instrumente variieren allerdings stark in ihrer Herangehensweise, ihrer Effizienz und der Anzahl der beteiligten Staaten. Auch haben verschiedene Nationalstaaten legale Migrationswege (etwa im Wege der Arbeitsmigration²⁵ oder eines das internationale Flüchtlingsrecht ergänzenden Schutzes²⁶) geschaffen. Diese kommen jedoch nur einem ein-

22 Williams, Refugees (Fn. 19), S. 518; S. Kagan/M. Byrne/M. Leighton, Organizational Perspectives from the International Labour Organization, in B. Mayer/F. Crépeau (Hrsg.), Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing 2017, S. 316 (328 f.).

23 Afrikanische Union, Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa v. 23.10.2009. Bisher haben 31 der 55 Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union die Kampala Konvention ratifiziert, zuletzt Somalia 2020 (Stand: 18.6.2020).

24 So haben unter anderem die ostafrikanische *Intergovernmental Authority on Development*, die *Organization of East Caribbean States* und weitere Organisationen Abkommen über die Freizügigkeit von Personen zwischen den beteiligten Staaten initiiert, vgl. T. Wood, The Role of Free Movement of Persons Agreement in addressing Disaster Displacement – A Study of Africa, May 2019, S. 19 ff. sowie IDMC, GRID 2021 (Fn. 4), S. 103.

25 Dazu gehören Neuseeland und Australien, die jeweils eine eigene Visumskategorie für Arbeiter:innen und ihre Angehörigen aus bestimmten pazifischen Inselstaaten geschaffen haben (vgl. in Neuseeland das *Pacific Access Category Resident Visa* bzw. in Australien das *Pacific Australia Labour Mobility Scheme*).

26 Das nationale Migrationsrecht z.B. in den USA, Schweden und Finnland ermöglicht unter gewissen Voraussetzungen einen temporären Schutz, der über den des Flüchtlingsrechts hinausgeht. Allerdings haben die beiden letztgenannten Staaten diese Möglichkeit infolge der sogenannten „Flüchtlingskrise“ 2016 suspendiert, vgl. E. Hush, Developing a European Model of International Protection for Environmentally-Displaced Persons: Lessons from Finland and Sweden, Preliminary Reference

geschränkten Personenkreis zugute, haben hohe Voraussetzungen oder sind stark abhängig von der Bereitschaft der einzelnen Staaten. Vor allem die Staaten, die grundsätzlich eine besonders liberale Migrationspolitik praktizieren, laufen langfristig Gefahr, den größten Teil der „Last“ zu tragen. Dies kann dann auf Dauer wieder zu einer stärkeren Abschottung führen.²⁷

IV. Aktuelle Entwicklungen

Die bestehenden Rechtsinstrumente reichen somit noch nicht aus, um den Schutz Klimamigrierender zu gewährleisten. Neue Entwicklungen der letzten Jahre geben allerdings Hoffnung, dass sich dies ändern könnte. Zum einen lässt sich beobachten, dass globale Governance-Strukturen in den Bereichen der internationalen Klimaschutz- und Migrationspolitik vermehrt mit klimawandelbedingter Migration befasst sind (I.). Zum anderen erlangen die Menschenrechte zunehmende Bedeutung (II.).

1. Entwicklung einer Global Climate Migration Governance?

Auf globaler Ebene, etwa unter dem Dach der Vereinten Nationen, gab es lange keine nennenswerten Bestrebungen, sich dem Thema Klimamigration anzunehmen. Die internationalen Klimaschutzverhandlungen ließen Migration und Vertreibung als Auswirkung klimawandelbedingter Umweltveränderungen zunächst links liegen; ein koordiniertes Vorgehen im Bereich Migration auf internationaler Ebene gab es jenseits des Flüchtlingsrechts – trotz entsprechender Forderungen – gar nicht. Erst in den vergangenen zehn Jahren erlangte Klimamigration in den entsprechenden Gremien nach und nach an Bedeutung und es entwickelt sich langsam eine kohärentere Architektur, die hier unter dem Begriff einer *Global Climate Migration Governance* beschrieben werden soll.

Blog of Columbia Journal of European Law v. 7.9.2017. Vgl. für die USA: The White House, Report on the impacts of Climate Change on Migration, Oktober 2021, S. 18 f.

²⁷ Vgl. das Beispiel in Fn. 26.

a) Der UN-Migrationspakt als Grundstein
einer kohärenteren Migrationspolitik

Während sich nach den beiden Weltkriegen ein vergleichsweise übersichtliches rechtliches Regime zum Schutz von Geflüchteten herausbildete, fehlt es dem internationalen Migrationsrecht darüber hinaus an Kohärenz und Struktur.²⁸ Normen mit Migrationsbezug finden sich in Instrumenten aus verschiedensten Rechtsgebieten (Flüchtlingsrecht, Menschenrechte, Arbeitsrecht usw.), völkerrechtliche Abkommen über Migration gibt es auf bilateraler, regionaler und globaler Ebene und verschiedene Institutionen (Internationale Organisation für Migration (IOM), Internationale Arbeitsorganisation, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, UNHCR und weitere) haben zum Teil überlappende Mandate. Daher wurden seit der Jahrtausendwende Rufe nach einer kohärenteren und dadurch effizienteren internationalen Migrationssteuerung lauter.²⁹ Der 2018 vorgestellte *UN-Migrationspakt*³⁰ wird als bisheriger Höhepunkt dieser langjährigen Bemühungen angesehen.³¹

Bei dem UN-Migrationspakt handelt es sich um ein rechtlich nicht bindendes Dokument,³² das alle Ausprägungen internationaler Migration abdecken soll. Er erlegt Staaten damit also weder Pflichten auf noch verleiht er individuelle Rechte. Stattdessen formuliert er 23 Ziele für eine sichere, geordnete und reguläre Migration, die in mehreren Unterpunkten weiter ausgeführt werden. Dabei geht der Pakt explizit auch auf die Herausforderungen von Migration im Kontext von Naturkatastrophen und den Folgen des Klimawandels ein und benennt konkrete Maßnahmen.³³ So

28 B. Opeskin/R. Perruchoud/J. Redpath-Cross, *Conceptualising international migration law*, in: dies. (Hrsg.), *Foundations of International Migration Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2012, S. 1 (7 ff.).

29 I. Omelaniuk, *Global migration institutions and processes*, in: B. Opeskin/R. Perruchoud/J. Redpath-Cross (Hrsg.), *Foundations of International Migration Law*, S. 336 (338 ff.). Vgl. auch B. Ghosh (Hrsg.), *Managing Migration – Time for a New International Regime?*, Oxford: Oxford University Press 2000; A. Betts (Hrsg.), *Global Migration Governance*, New York: Oxford University Press 2011.

30 *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* v. 10.12.2018, UN Dok. A/73/195, Annex.

31 M. Griesbeck, *Von der New Yorker Erklärung über den Sutherland-Report zum Global Compact for Migration – Zur Vorgeschichte des Migrationspaktes und den Erkenntnissen für die Diskussion*, ZAR 2019, 85.

32 So auch das Bundesverfassungsgericht, *Beschl. v. 7.12.2018*, 2 BvQ 105/18, Rn. 14 ff.

33 *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, Rn. 18 lit. h–l.

sollen beispielsweise die gemeinsame Informationsgewinnung sowie deren Austausch verstärkt, Maßnahmen zur Anpassung und Stärkung der Resilienz entwickelt und kohärente Ansätze zur Bewältigung von Migrationsbewegungen im Kontext von Umweltveränderungen gefunden werden³⁴. Darüber hinaus sind Staaten aufgerufen, legale Migrations- und Bleibeperspektiven für Menschen zu schaffen, „die aufgrund plötzlicher Naturkatastrophen und anderer prekärer Situationen gezwungen sind, ihr Herkunftsland zu verlassen“³⁵.

b) Bestrebungen im internationalen Klimaschutzrecht

Gleichzeitig zeichnet sich auch im Bereich des Internationalen Klimaschutzrechts ab, dass Migration darin eine größere Bedeutung erlangt. Obwohl das *Klimarahmenabkommen* (UNFCCC)³⁶ der Vereinten Nationen bereits 1992 verabschiedet wurde, findet sich erstmals im *Cancún Adaptation Framework*³⁷ von 2010 ein Hinweis auf klimawandelbedingte Migration.³⁸ Auf der COP21 wurde 2015 dann nicht nur in der Präambel des *Pariser Klimaabkommens*³⁹ auf die Notwendigkeit des Schutzes von Migrierenden verwiesen, sondern auch unter dem zwei Jahre zuvor ins Leben gerufenen Internationalen Mechanismus von Warschau für Verluste und

34 Im Rahmen dieser letzten Empfehlung (Rn.18 lit.1) verweist der Pakt zudem explizit auf die von der *Nansen Initiative* entwickelte, nicht verbindliche *Agenda for the Protection of Cross-border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change* (2015). Die 2011 initiierte Nansen Initiative war ein staatengetriebener Konsultationsprozess mit dem Ziel, ein Schutzprogramm für Menschen, die grenzüberschreitend infolge von Naturkatastrophen und der Auswirkungen des Klimawandels migrieren, zu erarbeiten. Aus der Initiative ging die *Platform on Disaster Displacement* (PDD) hervor, die die Umsetzung der Agenda unterstützt. Die PDD hatte maßgeblichen Einfluss auf die Aufnahme von Klimamigrationsaspekten in den UN-Migrationspakt. Vgl. *W. Kälin*, *The Nansen Initiative: building consensus on displacement in disaster contexts*, *Forced Migration Review* 49 (2015), 5.

35 *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, Rn. 21 lit. g–h.

36 *Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen* v. 9.5.1992, 1771 U.N.T.S. 107.

37 UNFCCC, *The Cancún Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on the Long-term Cooperative Action under the Convention*, Decision 1/CP.16, 15.3.2011, UN Dok. FCCC/CP/2010/7/Add.1.

38 Rn. 14(f) lädt die Parteien dazu ein, Maßnahmen zu unternehmen, die das Verständnis, die Koordination und die Kooperation hinsichtlich klimawandelbedingter Vertreibung, Migration und geplanter Umsiedelung verbessern.

39 *Übereinkommen von Paris* v. 12.12.2015, BGBl. II 2016, S. 1083.

Schäden eine *Task Force on Displacement* (TFD) eingerichtet.⁴⁰ Dieses Expertengremium sollte in einer ersten Phase Empfehlungen für den Umgang mit und die Reduktion von Vertreibung im Kontext negativer Auswirkungen des Klimawandels erstellen. Ebendiese Empfehlungen⁴¹ nahmen die Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention 2018 an und verlängerten die Laufzeit der Task Force⁴². Daneben ist auch der bereits vor der Klimakonferenz in Paris im Arbeitsprogramm des Warschauer Mechanismus verankerte Tätigkeitsbereich zu Migration mittlerweile dauerhafter Bestandteil der jeweils mehrjährigen Arbeitspläne des Mechanismus.⁴³ Migration nimmt damit inzwischen einen festen Platz in internationalen Klimaverhandlungen ein.

In ihrer aktuellen zweiten Arbeitsphase fokussiert sich die Task Force auch zunehmend darauf, Klimaschutz- und Migrationspolitik zu verknüpfen.⁴⁴ Zudem haben die Empfehlungen der TFD die Verhandlungen um den UN-Migrationspakt wesentlich beeinflusst.⁴⁵ Letzterer nimmt wiederum in seiner Präambel ausdrücklich Bezug auf das Pariser Abkommen, die UNFCCC sowie die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung^{46,47}. Es lässt sich also eine zunehmende Verschränkung der beiden Säulen des Internationalen Klimaschutzrechts einerseits und des Migrationsregimes andererseits beobachten.

40 UNFCCC, Report of the Conference of the Parties on its 21st session, Decision 1/CP.21, 20.1.2016, UN Dok. FCCC/CP/2015/10/Add.1, Rn. 49.

41 Enthalten in UNFCCC, Report of the Conference of the Parties on its 24th session, 19.3.2019, UN Dok. FCCC/CP/2018/10/Add. 1, Annex.

42 Zunächst wurde die Laufzeit bis 2021 verlängert, es scheint aber, als sollte die Task Force on Displacement ihre Arbeit auch in Zukunft fortsetzen, vgl. Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage, Decision points adopted at the 15th meeting (ExCom 15), 8.4.2022.

43 UNFCCC, Five-year rolling workplan Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts, 2.11.2017, UN Dok. FCCC/SB/2017/1/Add. 1, Annex, Rn. 2 (strategic workstream (d)); sowie zuvor UNFCCC, Initial two-year workplan Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts, 24.10.2014, UN Dok. FCCC/SB/2014/4, Annex II (action area 6).

44 M. Chazalnoël/D. Ionesco, Perspectives from the International Organization for Migration, in: S. Behrman/A. Kent (Hrsg.), *Climate Refugees*, S. 41 (45).

45 Chazalnoël/Ionesco, Perspectives (Fn. 44), S. 46.

46 Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung, 25.9.2015, UN Dok. A/RES/70/1.

47 Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Rn. 2.

c) Chancen einer im Werden begriffenen Climate Migration Governance

Diese zunehmende Verschränkung, die als zaghafter Ansatz einer Global Climate Migration Governance-Struktur interpretiert werden kann, bietet verschiedene Chancen im Umgang mit Klimamigration. Zum einen erhöht eine zunehmende Implementierung von Klimamigrationsaspekten in die einschlägigen Verhandlungsprozesse insgesamt die *Legitimität* und *Sichtbarkeit* des Themas im allgemeinen Diskurs.⁴⁸ Zum anderen fördert sie die *Kohärenz* zwischen den beiden im UN-System mit Klimamigration befassten Foren. Dazu kann bereits die Etablierung einer einheitlichen Terminologie, aber auch die Schaffung institutioneller Strukturen, die das Thema regelmäßig auf die Tagesordnung setzen, beitragen.⁴⁹ Erste konkrete Fortschritte unter der gemeinsamen Governance-Struktur könnten beispielsweise die Pflicht zur Einbettung von Migrationsaspekten in die national festgelegten Beiträge unter dem Pariser Klimaabkommen⁵⁰ bzw. in die Nationalen Adaptionspläne unter dem Cancún Adaptation Framework⁵¹ sowie Anreize zur besseren Koordinierung von Klimaschutz- und Migrationspolitik auch auf nationaler Ebene sein.⁵²

Durch die zunehmende Kooperation können außerdem *Synergien* zwischen den bereits mit Klimamigration befassten Akteuren geschaffen werden, etwa indem Expert:innen aus unterschiedlichsten Bereichen (z.B. Migrations- und Krisenmanagement, Sicherheitspolitik, Menschenrechte) an einen Tisch gebracht oder Projekte verschiedener Organisationen gemeinsam durchgeführt werden. So können die begrenzten Ressourcen der beteiligten Organisationen effektiver genutzt und inhaltliche Doppelungen vermieden werden.⁵³ Eine wesentliche koordinierende Funktion könnte dabei zum einen IOM (seit 2016 Teil der UN-Architektur) einnehmen, die sich für mehr Kohärenz hinsichtlich des Umgangs mit Klimamigration zwi-

48 Vgl. *Chazalnoël/Ionesco*, Perspectives (Fn. 44), S. 45.

49 *E. Jakobsson*, Lessons from the Past Momentum Going Forward: Norm Dynamics and the Process of Protection for Climate-Induced Displacement, in: S. Behrman/A. Kent (Hrsg.), *Climate Refugees*, S. 85 (103 ff.).

50 Art. 4 Abs. 2 Pariser Klimaschutzabkommen.

51 UNFCCC, Cancún Agreements (Fn. 37), Rn.15. Vgl. auch *K. Warner/W. Kälín/S. Martin/Y. Nassef*, National Adaptation Plans and human mobility, *Forced Migration Review* 49 (2015), 8.

52 *Chazalnoël/Ionesco* Perspectives (Fn. 44), S. 50, 55 f.; IOM, *Mapping Human Mobility and Climate Change in Relevant National Policies and Institutional Frameworks*, 2018, S. 14 f.

53 *Chazalnoël/Ionesco*, Perspectives (Fn. 44), S. 51 f.

schen den maßgebenden Politikbereichen einsetzt.⁵⁴ Sie unterstützt bereits jetzt Regierungen darin, nationale Strategien und Gesetze unter Beteiligung aller relevanten innerstaatlichen Stakeholder zu entwickeln.⁵⁵ Zum anderen könnte die TFD mit ihrem gestärkten Mandat in der zweiten Arbeitsphase zukünftig eine wichtigere Rolle im Umgang mit Klimamigration spielen, vor allem indem sie die dringend benötigte Finanzierung für Anpassungsmaßnahmen mit Migrationsbezug unter dem Dach der UNFCCC koordiniert und weiterentwickelt.⁵⁶

Trotz der Chancen einer kohärenteren Klimamigrationspolitik verbleibt die Frage ihrer *praktischen Wirksamkeit*. Obgleich eine große Zahl von Staaten sich grundsätzlich zu den Zielen des UN-Migrationspaktes und den Empfehlungen der TFD bekannt hat, ist keines der genannten Ziele rechtlich verbindlich. Noch weniger folgen daraus konkrete rechtliche Pflichten der Staaten, Rechte der betroffenen Individuen oder auch nur Vorschläge zur konkreten Umsetzung, etwa bezüglich der Frage wie eine dauerhafte Bleibeperspektive für Klimamigrant:innen im Zielstaat konkret geschaffen werden könnte^{57,58}. Auch die Finanzierung der empfohlenen Maßnahmen ist nicht verbindlich festgelegt. Daher wird der Erfolg der gemeinsamen Climate Migration Governance weiterhin wesentlich vom politischen Willen der beteiligten Staaten abhängen. Es bleibt also abzuwarten, inwieweit die bisherigen Bemühungen tatsächlich Früchte tragen werden.

54 IOM, International Strategy on Migration, Environment and Climate Change 2021–2030, S. 14.

55 IOM, Mapping Human Mobility (Fn. 52), S. 8 f.

56 G. Dawson/R. Laut, Humans on the Move — Integrating an Adaptive Approach with a Rights-Based Approach to Climate Change Mobility, Leiden: Brill Nijhoff 2022, S. 212.

57 J. van der Vliet/F. Biermann, Global Governance of Climate Migrants: A Critical Evaluation of the Global Compacts, in: S. Behrman/A. Kent (Hrsg.), Climate Refugees, S. 60 (71).

58 Aufgrund dieser Abkehr von durchsetzbaren Rechten des Individuums hin zu einem stärker kooperativ getriebenen Prozess, der sich vor allem auf langfristige und migrationsvorbeugende Maßnahmen konzentriert, sprechen Dawson und Laut hier von einer tendenziellen Abkehr von einem rechthebasierten Ansatz hin zu einem adaptiven Ansatz im Umgang mit Klimamigration, vgl. G. Dawson/R. Laut, Adaptive Approach (Fn. 56).

2. Stärkere Fokussierung auf die Menschenrechte

Parallel sind auch die Menschenrechte im Kontext von Klimawandel und Migration stärker in den Fokus gerückt. Insbesondere die Entscheidung des UN-Menschenrechtsausschusses (MRA) in der Sache *Ioane Teitiota gegen Neuseeland*⁵⁹ aus dem Jahr 2020 erregte in diesem Kontext Aufsehen. In dem Verfahren ging es um einen Staatsangehörigen des pazifischen Inselstaates Kiribati, der bereits seit einigen Jahren mit seiner Familie in Neuseeland lebte. Nach Ablauf ihrer Aufenthaltstitel sollte die Familie nach Kiribati abgeschoben werden. Herr Teitiota beantragte daraufhin unter Verweis auf die starken Auswirkungen des Klimawandels (vor allem des Meeresspiegelanstiegs)⁶⁰ auf Kiribati Flüchtlingsstatus in Neuseeland. Dies lehnten die neuseeländischen Gerichte jedoch mit Verweis auf eine fehlende Verfolgung i.S.d. GFK ab.⁶¹ Auch ein mögliches Abschiebehindernis aufgrund einer Verletzung des Rechts auf Leben aus Art. 6 des *Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte*⁶² (IPbPR) wurde zurückgewiesen.⁶³

Infolgedessen wandte sich der Betroffene im Wege des Individualbeschwerdeverfahrens an den MRA. Herr Teitiota brachte vor, Neuseeland habe sein Recht auf Leben durch die mittlerweile erfolgte Abschiebung nach Kiribati verletzt, da die Abschiebung ihn einem realen Risiko einer unumkehrbaren Beeinträchtigung seines Rechts auf Leben ausgesetzt habe. Der Ausschuss lehnte zwar schlussendlich ab, dass ein Abschiebeverbot aufgrund einer drohenden Verletzung von Art. 6 IPbPR im konkreten Fall

59 UN-Menschenrechtsausschuss, Entsch. v. 23.9.2020, Communication No. 2827/2016, UN Dok. CCPR/C/127/D/2728/2016, *Ioane Teitiota v. Neuseeland*.

60 Konkret benannte der Beschwerdeführer den Trinkwassermangel auf Kiribati, die zunehmende Erosion, Überflutungen sowie Überbevölkerung und daraus resultierende Streitigkeiten über die Landverteilung, vgl. *Ioane Teitiota v. Neuseeland* (Fn. 59), Rn. 2.1.

61 Court of Appeal of New Zealand, Urt. v. 8.5.2014, CA50/2014, [2014] NZCA 173, *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, Rn. 25, 28; Supreme Court of New Zealand, Urt. v. 20.6.2015, SC 7/2015, [2015] NZSC 107, *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, Rn. 12.

62 V. 19.12.1966, BGBl. 1973 II, S. 1534.

63 Court of Appeal of New Zealand, Urt. v. 8.5.2014, CA50/2014, [2014] NZCA 173, *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, Rn. 25; Supreme Court of New Zealand, Urt. v. 20.6.2015, SC 7/2015, [2015] NZSC 107, *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, Rn. 12.

Teitiotas bestehe.⁶⁴ Gleichzeitig hielt er aber fest, dass die Auswirkungen des Klimawandels Individuen einer Verletzung ihrer Rechte aus Art. 6 bzw. 7 IPbpr (Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung) aussetzen und dadurch grundsätzlich sogenannte *Non Refoulement*-Verpflichtungen eines rücksendenden Staates bestehen können.⁶⁵

Dabei griff der MRA auf die bereits etablierten, strengen Maßstäbe zur Bestimmung eines solchen Abschiebeverbots zurück. Ihre Anwendung im Fall von Teitiota stieß jedoch auf Kritik, da sie als zu strikt empfunden wurde.⁶⁶ Somit ist noch ungewiss, ob ein Entscheidungsgremium die hohen Voraussetzungen für Abschiebeverbote in ein vom Klimawandel stark betroffenes Land tatsächlich einmal als erfüllt ansehen wird.⁶⁷ Trotzdem hat die Entscheidung die Funktion der Menschenrechte im Kontext von Klimamigration gestärkt. Insbesondere könnte die Aussicht, dass Staaten Klimamigrierende langfristig nicht mehr in ihre Heimatstaaten zurückschicken dürfen, die internationale Gemeinschaft zu einem schnelleren und effektiveren Handeln bewegen.⁶⁸

Flankiert wird die Entscheidung *Teitiota* ferner von zahlreichen Verfahren, die zumeist unter dem Begriff *Klimaklagen* zusammengefasst werden. Diese sind oft darauf gerichtet, Staaten zu einer ehrgeizigeren Klimapolitik zu verpflichten,⁶⁹ und werden in der Regel auf die Pflicht zum Schutz von Menschen-, Grund- und Bürgerrechten, etwa des Rechts auf Leben

64 *Ioane Teitiota v. Neuseeland* (Fn. 59), Rn. 9.12 ff.

65 *Ioane Teitiota v. Neuseeland* (Fn. 59), Rn. 9.11.

66 Vgl. das Sondervotum des Ausschussmitglieds *Duncan Laki Muhumuza* in *Ioane Teitiota v. Neuseeland* (Fn. 61), Annex I; *J. McAdam*, Protecting People Displaced by the Impacts of Climate Change: The UN Human Rights Committee and the Principle of Non-refoulement, *American Journal of International Law* 114 (2020), 708. Zur Frage der zeitlichen Nähe als geeignetem Kriterium für Bestimmung eines persönlichen Risikos, vgl. *A. Anderson/M. Foster/H. Lambert/J. McAdam*, Imminence in Refugee and Human Rights Law: A misplaced notion for International Protection, *International and Comparative Law Quarterly* 68 (2019), III.

67 Diesbezüglich wenig optimistisch: *Atapattu*, *Dignity* (Fn. 3), S. 140 ff. Etwas positiver *K. Hassine*, Coping with Climate Change: A Critical Review of the Link between the Human Rights System and Climate Displacement, in: *S. Behrman/A. Kent* (Hrsg.), *Climate Refugees*, S. 320 (329).

68 *B. Behlert*, A significant opening, *Völkerrechtsblog* v. 30.1.2020; *J. McAdam*, Non-refoulement (Fn. 66), 710; *A. Prechtl/Q. Qistauri/R. Uerpmann-Witzack*, Klimamigration an den Grenzen des Individualrechtsschutzes, *AVR* 58 (2020), 349 (364 f.). Vgl. auch *M. Scott*, A role for strategic litigation, *Forced Migration Review* 49 (2015), 47.

69 Vgl. in den Niederlanden: *Hoge Raad*, Urt. v. 20.12.2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, *Urgenda* sowie die Vorinstanzen *Rechtbank Den Haag*, Urt. v. 24.6.2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 und *Gerechtshof Den Haag*, Urt. v. 9.10.2018, ECLI:NL:GHDHA:

oder des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens, gestützt.⁷⁰ Auch wenn diese Klimaklagen nicht immer einen unmittelbaren Bezug zu (Klima-)Migrationsfragen aufweisen, so haben sie doch das Potenzial als Erkenntnisquelle für zukünftige *Refoulement*-Verfahren zu dienen, da auch hier menschenrechtliche Verpflichtungen mit Bezug auf den Klimawandel und seine Auswirkungen ausgelegt und konkretisiert werden. Denkbar sind zudem Verfahren, in denen Staaten auf Grundlage ihrer menschenrechtlichen Schutzpflichten zu bestimmten Schutz- oder Anpassungsmaßnahmen für von klimawandelbedingter Vertreibung bedrohten Personen oder Gruppen zu verpflichten versucht werden. Eine entsprechende Beschwerde wurde kürzlich vom MRA entschieden.⁷¹ Menschenrechte erlangen mithin also zunehmende Bedeutung in Fragen des Umgangs mit den Folgen des Klimawandels – auch in Bezug auf Migration und Vertreibung.

3. Potenziale und Grenzen der vorgestellten Ansätze

Wie aufgezeigt wurde, gibt es derzeit zwei Entwicklungstrends zum Umgang mit Klimamigration auf globaler Ebene – einen Governance-basierten

2018:2591. In Deutschland: BVerfGE 157, 30. In Frankreich: Conseil d'Etat, Entscheidung v. 19.11.2020, Nr. 427301.

- 70 Vgl. die vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anhängigen Verfahren *Duarte Agostinho u.a. v. Portugal u.a.*, Beschwerde-Nr. 39371/20, *Carême v. Frankreich*, Beschwerde-Nr. 7189/21 und *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz u.a. v. Schweiz*, Beschwerde-Nr. 53600/20. Siehe außerdem T. Gross, Climate change and duties to protect with regard to fundamental rights, in: W. Kahl/ M.-P. Weller (Hrsg.), *Climate Change Litigation – A Handbook*, München 2021, S. 81.
- 71 UN-Menschenrechtsausschuss, Entsch. v. 22.9.2022, Communication No. 3624/2019, UN Dok. CCPR/C/135/D/3624/2019, *Daniel Billy et al. v. Australien*. In dem Fall hat eine Gruppe von Bewohnern der niedrig liegenden *Torres Strait*-Inseln in Australien sich im Wege des Individualbeschwerdeverfahrens an den Ausschuss gewandt. Sie machte geltend, Australien verletze sie in ihren Rechten aus Art. 6 (Recht auf Leben), 27 (Recht auf kulturelles Leben) und 17 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) IPbPR, weil der Staat weder seine CO₂-Emissionsziele eingehalten noch ausreichende Maßnahmen zum Küstenschutz und zur allgemeinen Verbesserung der Widerstandsfähigkeit ergriffen habe. Der MRA bejahte eine Verletzung der Rechte aus Art. 27 und 17, nicht aber eine Verletzung von Art. 6 IPbPR. Für eine detailliertere Auseinandersetzung mit der Entscheidung, vgl. etwa M. *Feria-Tinta*, Torres Strait Islanders: United Nations Human Rights Committee Delivers Ground-Breaking Decision on Climate Change Impacts on Human Rights, EJIL:Talk! v. 27.9.2022. Eine ähnlich gerichtete, dem *Urgenda*-Fall (Fn. 69) nachgebildete Klage ist außerdem vor dem Federal Court of Australia anhängig (Az. VID622/2021, *Pabai Pabai and Anor v Commonwealth of Australia*).

Ansatz und einen eher menschenrechtsbasierten Ansatz. Beide weisen unterschiedliche Strukturen auf.

Der Governance-basierte Ansatz agiert primär zukunftsgerichtet und nimmt ganze Gemeinschaften in den Blick. Er versucht Migration durch Anpassungs- und Minderungsmaßnahmen zu verhindern (oder zumindest zu verringern) und baut, wenn Anpassung vor Ort nicht mehr möglich ist, auf geplante Umsiedlungen oder die Einrichtung geregelter Migrationswege. Deshalb wird er teils auch als adaptiver Ansatz („*adaptive approach*“) bezeichnet.⁷² Die Governance-Struktur enthält allerdings nahezu keine rechtlichen Verpflichtungen, sondern ist von Kooperation auf globaler Ebene geprägt. Eine verbindliche Umsetzung der global formulierten Leitlinien und *best practices* findet in der Regel erst durch die Nationalstaaten statt.

Im Gegensatz zu der Governance-Struktur kann der menschenrechtsbasierte Ansatz in der hier beschriebenen Form – selbst unter Einbeziehung kollektiver oder gruppenbezogener Menschenrechte – nur auf individuelle Verletzungen eingehen.⁷³ Hinzukommt der begrenzte Anwendungsbereich internationaler menschenrechtlicher Verpflichtungen, der sich grundsätzlich im Verhältnis Staat zu Bürger erschöpft.⁷⁴ Gegenüber Nicht-Staatsangehörigen erstrecken sich die Pflichten eines Staates dann vorrangig auf die Einhaltung einzelner Rechte, wie *Non-Refoulement*, sowie die Pflicht zur Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung.⁷⁵

Diese Ausführungen treffen allerdings nur auf einen begrenzten menschenrechtlichen Ansatz zu. Denn das Potenzial der Menschenrechte im Kontext von klimawandelbedingter Migration erschöpft sich nicht in ihrer Schutzfunktion vor Abschiebung. Sie müssen ferner zwingend bei allen adaptiven Maßnahmen mitgedacht werden und geben Mindeststandards vor, die bei der Planung und Implementierung von Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen zu beachten sind.⁷⁶ Dies erkennen auch einem Governance-Ansatz zugeordnete Instrumente, wie das Pariser Klimaschutz-

72 Dawson/Laut, *Adaptive Approach* (Fn. 56), S. 49.

73 S. McInerney-Lankford, *Climate change, human rights and migration: a legal analysis of challenges and opportunities*, in: B. Mayer/F. Crépeau (Hrsg.), *Research Handbook* (Fn. 22), S. 131 (165) 165.

74 McInerney-Lankford, *Analysis* (Fn. 73), S. 165 f.

75 McInerney-Lankford, *Analysis* (Fn. 73), S. 142 f.

76 S. Jodoin/K. Hansen/C. Hong, *Displacement due to responses to climate change: the role of a rights-based approach*, in: B. Mayer/F. Crépeau (Hrsg.), *Research Handbook*, S. 205 (230); McInerney-Lankford, *Analysis* (Fn. 73), S. 141; Dawson/Laut, *Adaptive Approach* (Fn. 56), S. 50 m.w.N.

abkommen, das Cancún Adaptation Framework und die TFD explizit an.⁷⁷ Ferner könnten Staaten verpflichtet sein, Maßnahmen zu ergreifen, um klimawandelbedingte Migration zu verhindern bzw. geregelte Migration als Anpassungsmaßnahme zu ermöglichen. Solche Maßnahmen könnten die eigene Emissionsreduktion, strengere Emissionsgrenzen für Private oder auch das Hinwirken auf und Mitwirken an internationalen Klimaabkommen beinhalten.⁷⁸ Die Reichweite dieser Verpflichtungen ist bisher nicht geklärt. Fraglich ist in diesem Kontext zudem, welche Rolle ein neues Recht auf eine gesunde Umwelt⁷⁹ in Zukunft möglicherweise einnehmen könnte.

Eine strikte Trennung zwischen den beiden vorgestellten Ansätzen ist ohnehin weder möglich noch wünschenswert. Der Governance-basierte Ansatz erscheint auf den ersten Blick nachhaltiger und umfassender. Er ist auf frühzeitiges und vorausschauendes Handeln ausgelegt. Mithilfe von Anpassungsmaßnahmen soll es Personen ermöglicht werden, so lange wie möglich in ihrer Heimat verbleiben zu können. Wird dies unmöglich, sollen geregelte Wege zur Umsiedlung ganzer Gemeinschaften oder Migration einzelner Individuen oder Familien geschaffen werden. Die Einbettung in globale Foren ermöglicht außerdem ein kohärenteres Vorgehen, das es zudem erlaubt, Fragen der Lastenteilung, das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Solidaritätsaspekte zu berücksichtigen. Die Umsetzung der global formulierten Leitlinien erfolgt auf nationaler Ebene und belässt so genügend Spielräume, um auf regionale Bedürfnisse und Besonderheiten einzugehen.

Trotzdem hat der Governance-basierte Ansatz einen entscheidenden Haken: Sein Erfolg ist allein abhängig vom Willen der beteiligten Staaten. Gerade in Bezug auf hochpolitische Themen wie Klimawandel und Migration kann dieser Wille allerdings schnell umschwenken. Und da weder geplant ist, individuelle Rechte zum Schutz der betroffenen Personen verbindlich entweder unter dem UN-Migrationspakt oder im Internationalen Klimaschutzregime zu verankern, sind betroffene Individuen auf anderweitigen

77 Vgl. Präambel des Pariser Klimaschutzabkommens (Fn. 39); Rn. 2 b) der Präambel des Cancún Adaptation Frameworks (Fn. 37); Empfehlungen der TFD (Fn. 41), Rn. 1 (i).

78 *McInerney-Lankford*, Analysis (Fn. 73), S. 145 ff.

79 Ein solches wurde am 28.7.2022 von der UN-Generalversammlung (mit 161 Für- und 0 Gegenstimmen) anerkannt, vgl. UN Dok. A/RES/76/300. Siehe außerdem: A. Savaresi, The UN HRC recognizes the right to a healthy environment and appoints a new Special Rapporteur on Human Rights and Climate Change. What does it all mean?, EJIL:Talk! v. 12.10.2021.

Schutz angewiesen. Hier kann ein menschenrechtsbasierter Ansatz ins Spiel kommen. Die Möglichkeit, die Beachtung von Menschenrechten vor unabhängigen Gerichten einzuklagen, kann Staaten an ihre Pflichten erinnern und als Katalysator für eine schnellere Entwicklung auf politischer und legislativer Ebene dienen. Zudem erlaubt ein menschenrechtsbasierter Ansatz es den betroffenen Individuen, ihre Rechte selbstbestimmt gegenüber den Staaten einzufordern und macht sie damit ein Stück weit weniger zum passiven Regelungsobjekt ihrer oder fremder Regierungen.⁸⁰ Somit kann ein menschenrechtsbasierter Ansatz, der kumulativ zu anderen Bestrebungen (Anpassungs- und Verminderungsmaßnahmen, Evaluation der Möglichkeiten geplanter Umsiedlungen etc.) hinzutritt, eine wichtige zusätzliche Rolle einnehmen.

V. Ausblick

Klimamigration ist – ebenso wie die Klimakrise selbst – ein globales Problem, das nicht von einzelnen Staaten gelöst werden kann. Daher ist es erfreulich, dass sich globale Foren zunehmend dieses Phänomens annehmen und eine langfristige Strategie verfolgen. Es ist jedoch noch offen, wohin dieses weitestgehend „freiwillige“ Engagement der Staaten führen wird. Im besten Fall bildet sich aus der Kooperation der verschiedenen Fora ein umfassendes und kohärentes Schutzkonzept für Klimamigrierende heraus, das möglicherweise durch die gerichtliche Durchsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen verstärkt wird oder irgendwann unter Umständen sogar selbst zur (verbindlichen) Normbildung auf internationaler Ebene führt.⁸¹ Im schlechtesten Fall bleibt es bei hehren Zielen auf dem Papier, während mögliche Zielstaaten (abermals) ihren Grenzschutz verschärfen.⁸² In welche Richtung dieses Pendel ausschlagen wird, wird wohl auch von den beteiligten Akteuren unterhalb oder neben der Regierungsebene abhängen. Denn bereits einzelne Ereignisse (sei es eine Naturkatastrophe oder ein prominentes Gerichtsurteil) können zu Schlüsselmomenten im Normbildungsprozess werden, wenn sie dazu genutzt werden – und wenn eine entsprechende Infrastruktur (klare Definitionen sowie feste Diskus-

80 Hassine, Review (Fn. 67), S. 331.

81 Dawson/Laut, Adaptive Approach (Fn. 56), S. 213; Jakobsson, Momentum (Fn. 49), S. 106.

82 Prechtl/Qistauri/Uerpmann-Wittzack, Klimamigration (Fn. 68), 363 f.

sions- und Verhandlungsforen) vorhanden ist.⁸³ Zumindest zum Aufbau dieser Infrastruktur trägt die sich noch entwickelnde Climate Migration Governance aber bereits jetzt bei.

83 *Jakobsson*, *Momentum* (Fn. 49), S. 100 ff., 106.

