

Thomas Hirsch
Mai 2025

Erst klimavertrieben, dann rechtlos?

*Wie Klimamigration menschenrechtskonform
gestaltet und gesteuert werden kann*

Impressum

Herausgeberin

Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
info@fes.de

Herausgebende Abteilung

Internationale Zusammenarbeit | Referat Globale und Europäische Politik

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion

Annette Schlicht Referentin Migration und Entwicklung
Annette.Schlicht@fes.de

Kontakt

Christiane Heun
Christiane.Heun@fes.de

Lektorat

Dr. Katharina van Treeck

Design/Layout

just in print, Petra Strauch, Bonn

picture alliance

picture alliance / dpa / Dave Hunt

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfszwecke verwendet werden.

Juni 2025

© Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.

ISBN 978-3-98628-738-2

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie hier:

➔ www.fes.de/publikationen

Thomas Hirsch

Mai 2025

Erst klimavertrieben, dann rechtlos?

*Wie Klimamigration menschenrechtskonform
gestaltet und gesteuert werden kann*

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	3
Zusammenfassung	4
1. Einleitung	5
2. Klimakrise als Migrationstreiber	6
3. Völkerrechtliche Einordnung: Klimabedingte Migration und Menschenrechte	8
4. Wachsende Relevanz: Migration und Klimapolitik	11
5. Dringender Bedarf vor Ort: Schutzlücken schließen	13
6. Folgerungen und Empfehlungen	15
Literaturverzeichnis	17

Abkürzungsverzeichnis

AOSIS	Allianz der kleinen Inselstaaten (<i>Alliance of Small Island States</i>)
CMDP	<i>Climate, Migration and Displacement Platform</i>
COP	Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC (<i>Conference of the Parties</i>)
CVF	<i>Climate Vulnerable Forum</i>
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FRLD	<i>Fund for responding to Loss and Damage</i>
IDMC	<i>Internal Displacement Monitoring Center</i>
IOM	<i>International Organization for Migration</i>
IPCC	Weltklimarat (<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>)
NAP	Nationale Anpassungspläne (<i>National Adaptation Plans</i>)
PISFCC	<i>Pacific Islands Students Fighting Climate Change</i> (NGO)
SNLD	<i>Santiago Network for Loss and Damage</i>
SVR	Sachverständigenrat für Integration und Migration
UNFCCC	Klimarahmenkonvention (<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i>)
V20	<i>Vulnerable 20</i> (Gruppe der Finanzminister der Mitglieder des CVF)
WIM	Warschau-Mechanismus (<i>Warsaw International Mechanism for Loss and Damage</i>)

Zusammenfassung

Der Klimawandel ist zu einem der wichtigsten Treiber von Migration geworden. Im Jahr 2021 gab es allein 21,6 Millionen Binnenvertriebene aufgrund des Klimawandels. Prognosen gehen davon aus, dass der Klimawandel bis zum Jahr 2050 zwischen 140 Millionen und 1,2 Milliarden Menschen zur Migration zwingen könnte. Klimabedingte Mobilität ist in den allermeisten Fällen eine Reaktion auf Notsituationen, setzt die Migrant_innen großen Risiken aus und führt zu prekären Verhältnissen: »Klimaflüchtlinge« genießen keinen Flüchtlingsstatus und der Schutz ihrer elementaren Menschenrechte ist meist nicht gewährleistet. Denn viele Staaten sind mit klimabedingter Migration überfordert oder verfolgen den Schutz der Betroffenen nicht mit der menschenrechtlich gebotenen Priorität. Dies gilt für die Binnenmigration ebenso wie für die grenzüberschreitende Migration, und hier für Herkunfts- und Zielländer. Besonders prekär ist die Situation häufig für verletzbare Gruppen, etwa Frauen, Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderung.

Um das menschenrechtlich gebotene »Recht zu bleiben« sowie das Recht auf Mobilität in Würde zu gewährleisten, sind deutlich mehr Anstrengungen erforderlich – sowohl in der Klima- als auch in der Migrationspolitik. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf einer besseren Beteiligung betroffener beziehungsweise gefährdeter Bevölkerungsgruppen sowie auf vorausschauenden und präventiven Ansätze liegen. Damit steigen die Chancen, die Resilienz der Betroffenen zu stärken, »Klimaflucht« zu vermeiden und klimabedingte Mobilität auf rechtlicher Grundlage wirksamer und nachhaltiger zu steuern.

Deutschland sollte einen politikfeldübergreifenden und kohärenten Ansatz zu klimabedingter Mobilität verfolgen. Dieser sollte rechtlich abgesichert, mit genügend finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet und wirkungsorientiert umgesetzt werden. Das bedeutet, dass mindestens vier Politikfelder ihren jeweils spezifischen, aber gut aufeinander abgestimmten und menschenrechtskonformen Anteil erbringen müssen, damit Deutschland insgesamt einen fairen Beitrag leistet:

- 1. Internationale Klimapolitik:** Aufstockung der Finanzmittel für Klimaschutz und -anpassung zur Vermeidung klimabedingter Vertreibung, spezielle Finanzierungsprogramme für klimabedingte Mobilität, Mittelaufstockung für den *Fund for responding to Loss and Damage* sowie dessen schnelle Operationalisierung mit einfachem und direktem Zugang sowie finanzielle Unterstützung der *WIM Task Force on Displacement* sowie das *Santiago Network for Loss and Damage*
- 2. Internationale Menschenrechtspolitik:** Förderung von Beteiligungsrechten sowie von menschenrechtlichen und humanitären Initiativen zum Schutz der Menschen, die von klimabedingter Mobilität betroffen sind, inklusive des Auf- und Ausbaus von rechtbasierten migrationspolitischen Rahmenabkommen und Krisenreaktionskapazitäten auf nationaler, regionaler und multilateraler Ebene
- 3. Deutsche Flüchtlings- und Migrationspolitik:** Einführung eines Klima-Passes (für Menschen aus Inselstaaten, die aufgrund des Klimawandels ihr Territorium verlieren), einer Klima-Card (ein humanitäres temporäres Aufenthaltsrecht für Kontingentflüchtlinge aufgrund von Klimakatastrophen) sowie eines Klima-Arbeitsvisums (für Arbeitsmigrant_innen aus Ländern mit schweren Klimaschäden nach dem Vorbild der Westbalkan-Regelung, abgestimmt auf die Bedarfe des deutschen Arbeitsmarktes)
- 4. Deutsche Forschungs- und Entwicklungspolitik:** Forschungsförderung, Wissensvermittlung und Kapazitätsaufbau für ein besseres Verständnis der komplexen Zusammenhänge zwischen Klimawandel, Mobilität und Menschenrechten in Herkunfts- wie Zielländern sowie Förderung der internationalen Forschungskooperation und der Arbeit von Expert_innen in den Herkunftsländern

Dieser Policy Brief enthält sowohl den aktuellen Stand der deutschen und internationalen Fachdiskussion als auch Erfahrungen aus erster Hand: Diese basieren auf dem Projekt »Human Rights in the context of migration and climate crisis«, das die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) 2023 in Zusammenarbeit mit der *Climate, Migration & Displacement Platform (CMDP)*¹ durchgeführt hat.²

1 <https://www.cmdplatform.org>

2 <https://www.fes.de/en/stiftung/international-work/articles-international-work/von-lokal-zu-global-stimmen-zu-klimawandel-und-migration>

1. Einleitung

Unfreiwillige Migration, ausgelöst durch den Klimawandel, ist kein neues Phänomen. Bereits beim gescheiterten Klimagipfel 2009 in Kopenhagen erklärte UN-Generalsekretär Antonio Guterres, damals noch Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, dass der Klimawandel künftig der Hauptfluchtgrund werden könnte (Jacob 2024). Im *Global Risks Report*, dem jährlichen Bericht des Weltwirtschaftsforums zu den großen Risiken der Welt, rangieren unfreiwillige Migration und der Klimawandel seit Jahren auf den vorderen Plätzen (World Economic Forum 2024). An Lösungen mangelt es aber weiterhin. Der Sachverständigenrat für Integration und Migration fasst die Herausforderung in seinem Jahresgutachten 2023 (SVR 2023) wie folgt zusammen: Der Klimawandel verstärkt bestehende Migrationstreiber und führt vor allem zu Binnenmigration und Migration in Nachbarländer. Klimabedingte Mobilität (*climate mobility*) wird daher weiter zunehmen, wobei genaue Prognosen schwierig sind. Um unfreiwilliger Migration entgegenzuwirken, empfiehlt der Sachverständigenrat die Klimaanpassung zum Schutz des »Rechts zu bleiben« zu verbessern, zugleich aber auch geplante Umsiedlungen in die Klimaanpassungsstrategien aufzunehmen. Der Sachverständigenrat steht neuen Migrationsabkommen und globalen Vereinbarungen zur klimabedingten Mobilität skeptisch gegenüber und empfiehlt stattdessen regionale Lösungen und für Deutschland eine Erweiterung des migrationspolitischen Instrumentariums.

Menschliche Mobilität im Kontext des Klimawandels ist vielfältig. Das Exekutivkomitee des *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage (WIM)* der UNFCCC unterscheidet verschiedene Dimensionen klimabedingter Mobilität, die sich zum Teil überschneiden (siehe Box 1).

Für alle diese Dimensionen gilt grundsätzlich der gleiche Anspruch: Die Verwirklichung des Rechtes, in der Heimat zu bleiben, hat Priorität. Wenn dies nicht gewährleistet werden kann, muss Mobilität in Sicherheit, in Würde und auf freiwilliger Basis ermöglicht werden.

Folgerichtig konzentriert sich dieser Policy Brief auf menschenrechtsbasierte Handlungsoptionen für klimabedingte Mobilität. Weil bestehende Regelungen den wachsenden Herausforderungen nicht gerecht werden, zeigt er zudem Lösungsansätze auf.

Zunächst wird ein Überblick über den Zusammenhang zwischen Klimawandel und Migration gegeben, bevor im zweiten Schritt eine menschenrechtliche Einordnung erfolgt.

Daran schließt sich eine kurze Analyse des Stellenwerts klimabedingter Mobilität in der internationalen Klimapolitik an, gefolgt von Einschätzungen und Forderungen lokaler Expert_innen. Der Policy Brief schließt mit Empfehlungen an die deutsche Politik.

Dimensionen klimabedingter Mobilität

Box 1

(abgewandelt nach WIM)

- *Erzwungene oder geplante Binnenmigration*
- *Migration unter vulnerablen Bedingungen*
- *grenzüberschreitende Migration mit und ohne Geflüchteten-Status*
- *Geflüchtete*
- *Naturweidewirtschaft und Transhumanz*
- *Arbeitsmigration*
- *Diaspora*
- *geplante dauerhafte Umsiedlung*
- *durch Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen erzwungene Migration*
- *und »trapped populations«, das heißt Menschen, die nicht migrieren können, obwohl dies aufgrund von Klimaveränderungen erforderlich wäre.*

Diese Dimensionen werden in diesem Policy Brief in unterschiedlicher Tiefe beleuchtet.

2. Klimakrise als Migrationstreiber

Laut dem Weltklimarat IPCC (*Inter-Governmental Panel on Climate Change 2022*) leben etwa 3,3 Milliarden Menschen in Ländern mit hoher Gefährdung durch den Klimawandel – Tendenz steigend. Die am stärksten gefährdeten Regionen sind demnach Afrika, Südasien, Zentralamerika und Ozeanien. Gemäß IPCC ist ein zentrales Risiko, das sich daraus ergibt, die Zunahme klimabedingter Migration, die unterschiedliche Formen annehmen kann, wobei Binnenvertreibung die häufigste ist.

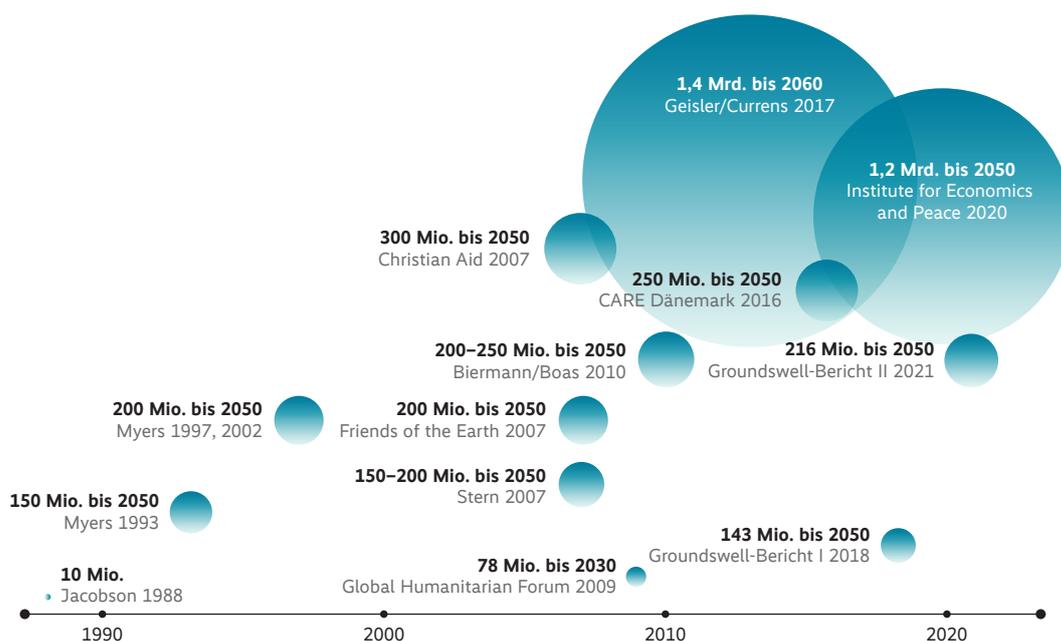
Klimabedingte Mobilität, das heißt die Zusammenhänge zwischen Klimawandel und menschlicher Mobilität, sind komplex und hängen von sozioökonomischen Faktoren, Sicherheitsbelangen und politischen Rahmenbedingungen ab. Sie betreffen verschiedene Bevölkerungsgruppen in unterschiedlicher Weise. Auch die Mobilität nimmt je nach Situation diverse Formen an – von geplanter Umsiedlung als Anpassungsstrategie über temporäre und permanente Binnenmigration bis hin zur Vertreibung innerhalb eines Landes oder über Grenzen hinweg, etwa im Zusammenhang mit klimabezogenen Extremereignissen. Mitunter sind auch Gewaltkonflikte der Auslöser, die wiederum mindes-

tens teilweise durch klimabedingte Ressourcenverknappung ausgelöst werden. So unterschiedlich Migrationsmuster sind, so unstrittig ist, dass der Klimawandel zu einem der bedeutendsten Treiber von Migration geworden ist. Klimabedingte Mobilität, insbesondere in Form von Flucht und Vertreibung, wird mit zunehmender globaler Erwärmung noch erheblich ansteigen (ebenda). Damit ist vor allem dann zu rechnen, wenn die sogenannten harten Grenzen der Anpassungsfähigkeit an Klimaveränderungen überschritten werden. Besonders betroffen sind laut IPCC vor allem arme Bevölkerungsgruppen und hier insbesondere Frauen und Mädchen aufgrund ihrer mangelnden Kontrolle über Ressourcen, kultureller Normen und fehlender Entscheidungsmacht. Oft migrieren männliche Haushaltsmitglieder auf der Suche nach besseren Einkommensmöglichkeiten – und Frauen, Kinder und alte Menschen bleiben zurück, womit ihre Gefährdung weiter steigt. Eine weitere Gruppe, die der IPCC als besonders gefährdet einstuft, sind Geflüchtete, die im Zuge von Konflikten oder (Klima-)Katastrophen innerhalb ihres Landes oder über Landesgrenzen hinweg migrieren mussten: Sie leben häufig in prekären Verhältnissen, die eigentlich nur vorübergehend

Schätzungen zu künftigen Trends klimabedingter Migration

(nach SRZ 2023, S. 57)

Abb. 1



sein sollten, aber für unbestimmte Zeit andauern. Oft befinden sich Flüchtlingslager in Regionen, die selbst hohen Klimarisiken ausgesetzt sind, zum Beispiel in Afrika, im Nahen Osten und Zentralasien. Dies erfordert externe Unterstützung. Geplante Umsiedlungen können dagegen Teil der Lösung sein und spielen deshalb in nationalen Anpassungsstrategien auch eine zunehmende Rolle (UNFCCC/WIM 2024).

Abbildung 1 zeigt die Bandbreite an Prognosen zu den künftigen Trends klimabedingter Migration: Die Zahlen zum Ausmaß von klimabedingter Migration variieren aufgrund von Schwierigkeiten bei der Erfassung, der Abgrenzung und der Vorhersage erheblich. Allein die Anzahl der infolge von Klimaextremen Binnenvertriebenen wird für das Jahr 2021 in einem Gutachten des deutschen Sachverständigenrates für Integration und Migration (SVR 2023) auf 21,6 Millionen Menschen beziffert, wovon ein Großteil auf Asien entfällt. Als Treiber der Migration wirken sowohl plötzlich eintretende Extremereignisse (vor allem Stürme und Überschwemmungen) als auch langsam sich vollziehende Klimaveränderungen und Sekundäreffekte (vor allem Dürren, Hitze, Gletscherschmelze und Meeresspiegelanstieg). Im Jahr 2022 betrug etwa die Zahl der durch Dürren und Überschwemmungen Binnenvertriebenen allein in Afrika 7,4 Millionen Menschen (IDMC 2023). Insgesamt können knapp 60 Prozent der Binnenvertreibung weltweit ganz oder teilweise auf den Klimawandel zurückgeführt werden, wobei Stürme und Überschwemmungen die größten Treiber sind (SVR 2023).

Grenzüberschreitende Klimamobilität sowie geplante Umsiedlungen spielen dagegen noch eine untergeordnete Rolle. Erstere sind in einzelnen Regionen wie dem östlichen und südlichen Afrika aber durchaus von großer Bedeutung, etwa mit Kenia und Südafrika als Zielländer. Geplante Umsiedlungen beschränken sich bislang auf Pilotvorhaben, zum Beispiel in Fidschi, werden in den nächsten Jahren aber deutlich an Relevanz gewinnen. Insgesamt reichen die Schätzungen für klimabedingte Migration im Jahr 2050 auf 143 Millionen bis 1,2 Milliarden Menschen, die meisten davon in Subsahara-Afrika. Inwieweit klimabedingte Migration eingedämmt werden kann, wird im Wesentlichen davon abhängen, ob Erfolge im Klimaschutz erzielt werden und ob es gelingt, Klimavulnerabilität und soziale Ungleichheit einzudämmen und nachhaltige Entwicklung zu fördern (ebenda).

3.

Völkerrechtliche Einordnung: Klimabedingte Migration und Menschenrechte

Menschen, die aufgrund des Klimawandels flüchten müssen, stehen nicht unter dem direkten Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention. Diese schützt lediglich Personen, die »aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt« (UNHCR 1951). Die Chancen, den im Jahr 1951 völkerrechtlich kodifizierten Schutz- und Rechtsstatus von Flüchtlingen in naher Zukunft auf Menschen auszuweiten, die vor Klimakatastrophen fliehen, sind gering. Grund hierfür ist eine breite politische Ablehnung, die sich aus unterschiedlichen Motiven speist. Weil Klimaflüchtlinge im völkerrechtlichen Sinne also keinen Flüchtlingsstatus genießen, besteht eine erhebliche Schutzlücke (Proelß 2018). Wenn allerdings Menschen, die durch extreme Klimaereignisse in Not geraten sind, die erforderliche Unterstützung aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen oder sozialen Gruppe verweigert wird, kann das als Verfolgung gewertet und ihnen damit ein Schutzanspruch im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention zugewilligt werden (SVR 2023).

Bessere Ansatzpunkte zum Schutz der Rechte von Menschen, die der Klimawandel vertrieben hat und die deshalb in prekären Verhältnissen leben, bietet das UN-Menschenrechtsregime aufgrund der universellen Gültigkeit der Menschenrechte: Es besteht aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948), den beiden Pakten über bürgerliche und politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (beide 1966), ebenso wie einer Reihe von Übereinkommen, etwa zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (1979) oder über die Rechte des Kindes (1989).³ Mit Menschenrechten geht die Pflicht der Staaten einher, diese Rechte zu respektieren, zu schützen und umzusetzen. Ist ein Staat nicht in der Lage, seinen Pflichten nachzukommen, ist die internationale Staatengemeinschaft gefordert, unterstützend tätig zu werden, bis die Rechte der Betroffenen verwirklicht sind.

Es besteht ein großes Risiko, dass der Klimawandel und seine Folgen viele Menschenrechte gefährden: etwa das Recht auf Leben infolge von Extremwetterereignissen, das Recht auf Gesundheit durch Hitzewellen, das Recht auf angemessene Nahrung und Wasser durch Dürren, die Rechte auf Wohnraum und Bildung durch Überschwemmungen oder das Recht auf Selbstbestimmung, wenn Menschen

ihre Heimat verlassen müssen, weil diese im Meer versinkt, wie dies mit einer ganzen Reihe von niedrig liegenden Atollen im Südpazifik bereits geschehen ist.

Infolge von klimabedingter Vertreibung können Migrant_innen in prekäre Situationen geraten, in denen deren Grundrechte gefährdet oder verletzt werden, was staatliche Schutz- und Gewährleistungspflichten auslöst. Darüber hinaus haben Staaten die präventive Pflicht, Menschen durch eine menschenrechtsbasierte Klimaschutz- und Klimaanpassungspolitik vor einer Verletzung ihrer elementaren Menschenrechte zu bewahren (*human rights-based approach*) (SVR 2023): Die Menschenrechtspakte verpflichten Staaten darauf, hierfür ein Maximum an verfügbaren Ressourcen einzusetzen und vorrangig die verwundbarsten Menschen zu unterstützen, so dass bei diesen die Einhaltung menschenrechtlicher Mindeststandards (Nahrung, Wasser, Gesundheit, Unterkunft etc.) gewährleistet ist. Dies bezieht Geflüchtete und Vertriebene mit ein. Neben materiellen Mindeststandards umfasst die menschenrechtliche Gewährleistungspflicht die Einhaltung der fünf Menschen-

Der Fall Teitiota

Box 2

Im Januar 2021 entschied der UN-Menschenrechtsrat im Fall des »Klimaflüchtlings« Ioane Teitiota, dass ohne nationale und internationale Bemühungen die Auswirkungen des Klimawandels zur Verletzung der Menschenrechte von Individuen führen können, die klimabedingt migrieren müssen. Teitiota aus dem vom Untergang bedrohten pazifischen Inselstaat Kiribati hatte zuvor vergeblich in Neuseeland Asyl als »Klimaflüchtling« beantragt. Ein neuseeländisches Gericht hatte die Zurückweisung damit begründet, dass Teitiota nicht in unmittelbarer Lebensgefahr gewesen sei. Zwar bestätigte der Menschenrechtsrat die Ablehnung, macht aber auch klar, dass eine Zurückweisung erstens nur dann rechters ist, wenn der Aufnahmestaat sicher ausschließen kann, dass eine lebensbedrohliche Situation vorliegt (Non-Refoulement-Prinzip), und zweitens alle Staaten verpflichtet sind, angemessene Maßnahmen gegen den Klimawandel sowohl national als auch international zu ergreifen (Alexandrova et al. 2020).

³ Mehr zu den völkerrechtlichen Grundlagen der Menschenrechte und einzelnen Abkommen siehe hier.

rechtsprinzipien: Teilhabe, Befähigung, Nichtdiskriminierung, Transparenz und Rechenschaftspflicht (Hirsch 2019).

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass der menschenrechtliche Bezugsrahmen die individuelle Schutzlücke in der eng gefassten Genfer Flüchtlingsdefinition für vom Klimawandel Vertriebene teilweise schließt, indem Mindeststandards definiert werden. Diese lassen sich auf klimabedingte Migrationsbewegungen anwenden (SVR 2023). Besonders relevant ist aus migrationsrechtlicher Perspektive hierbei die menschenrechtlich begründete Stärkung des Prinzips der Nichtzurückweisung von Migrant_innen (McAdam 2020).

Die Wahrung der Menschenrechte gerät durch den Klimawandel immer mehr unter Druck: Wie verbindlich menschenrechtliche Standards und Prinzipien handzuhaben sind, welche territorialen und extraterritorialen Staatenpflichten daraus folgen und ob und wie diese rechtlich durchgesetzt werden können, wird zunehmend von den UN-Menschenrechtsorgane (zum Beispiel dem Menschenrechtsrat), den UN-Hochkommissaren für Menschenrechte und für Flüchtlinge sowie von UN-Sonderberichterstatter_innen (zum Beispiel für Menschenrechte und Klimawandel sowie für Menschenrechte von Flüchtlingen) diskutiert (siehe etwa United Nations 2024, 2023).

Weil die *Angemessenheit* der Klimapolitik angesichts des ungebremst fortschreitenden Klimawandels angezweifelt werden muss, klagen immer mehr Betroffene vor Gericht. Vorläufiger Höhepunkt war eine zweiwöchige Anhörung vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag im Dezember 2024, bei der klimabedingte Mobilität im Mittelpunkt stand (Tabak 2024).

Angesichts der völkerrechtlichen Schutzlücke und der geringen Aussichten, diese durch eine Ausweitung robuster multilateraler Mandate auf UN-Ebene zu schließen, haben in den letzten 15 Jahren zwischenstaatliche politische Initiativen zur Lösungsfindung an Bedeutung gewonnen. Dabei ging es um so unterschiedliche Themen wie klimabedingte Vertreibung innerhalb eines Landes und über Grenzen hinweg, freiwillige klimabedingte Migration, Umsiedlung als Anpassungsstrategie sowie »trapped populations«, also die Immobilität trotz hoher Klimarisiken. Bei all diesen Themen stellt sich die Frage nach den menschenrechtlichen Schutz- und Gewährleistungspflichten nicht nur bezogen auf die Klima-Migrant_innen von heute, sondern auch zur Vermeidung und Steuerung künftiger Migrationsbewegungen. Die völkerrechtlich kodifizierten menschenrechtlichen Anforderungen an staatliches Handeln gelten dabei nicht nur gegenüber der eigenen Bevölkerung, sondern – als sogenannte extraterritoriale Pflichten – auch im internationalen Kontext. Daraus ergibt sich die Frage, inwieweit sich die Staaten und insbesondere Deutschland in ihrem internationalen Engagement für die Steuerung und Bewältigung klimabedingter Mobilität von menschenrechtlichen Pflichten leiten lassen. Drei Beispiele sollen dies verdeutlichen:



Die Plattform zu katastrophenbedingter Vertreibung (↗ Platform on Disaster Displacement) ging 2015 aus der sogenannten Nansen-Initiative hervor. Sie basiert auf Freiwilligkeit und zielt mit verschiedenen Instrumenten darauf ab, erzwungene Migration zu vermeiden, Katastrophenrisiken zu minimieren, legale Migration als Anpassungsstrategie zu nutzen, unvermeidbare Umsiedlungen gut zu planen und umzusetzen sowie Schutzbelange zu stärken (SVR 2023). Es ist damit der Versuch der besseren Verzahnung von Klima- und Migrationspolitik unter Wahrung menschenrechtlicher Standards. Deutschland zählt seit Beginn der Initiative zu den größten Unterstützern. Die finanzielle Ausstattung liegt jedoch im niedrigen einstelligen Millionenbereich, was die Möglichkeiten der Plattform begrenzt.



Ein zweites, ebenfalls unverbindliches zwischenstaatliches Abkommen ist der 2018 von der UN-Vollversammlung angenommene Globale Migrationspakt (↗ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration). Als Rahmenwerk formuliert dieser gemeinsame Leitlinien für die nationale und internationale Steuerung von Migration jenseits der Flüchtlingspolitik und ist damit auch auf klimabedingte Migration anwendbar. Der Schwerpunkt liegt auf Maßnahmen, die die Resilienz stärken, Fluchtursachen reduzieren und Bleibeoptionen im eigenen Land eröffnen. Wo dies nicht möglich ist, spricht sich der Globale Migrationspakt für Lösungen zunächst in den Nachbarländern aus, die durch frühzeitiges und gemeinsames zwischenstaatliches Handeln gefördert werden sollen. Deutschland unterstützt den Globalen Migrationspakt politisch und finanziell, insbesondere mit Blick auf die Umsetzung vor dem Hintergrund des Klimawandels (SVR 2023).



Ein dritter zwischenstaatlicher Ansatz ist die Forderung nach einem finanziellen Ausgleich für erlittene Schäden. Diesen verfolgen vor allem die ↗ Vulnerable 20 (V20), also die Finanzminister_innen der 70 Mitgliedstaaten des ↗ Climate Vulnerable Forum (CVF), sowie viele Inselstaaten, die besonders von klimabedingter Mobilität betroffen sind. Zum einen geschieht dies im Rahmen der Verhandlungen zur Reform des Internationalen Währungsfonds sowie der Weltbank mit der ↗ Accra-Marrakech-Agenda der V20 und der ↗ Bridgetown-Initiative unter Führung von Barbados. Zum anderen setzen viele betroffene Staaten auf eine Doppelstrategie, bei der auch rechtliche Schritte eine Rolle spielen: Auf Grundlage des Verursacherprinzips fordern sie sowohl die finanzielle Kompensation für erlittene Schäden und Verluste als auch die verstärkte Unterstützung bei der Klimaanpassung, einschließlich planmäßiger Umsiedlungen. So ist es kein Zufall, dass die pazifischen Inselstaaten eine wichtige Rolle bei der ↗ Anhörung des Internationalen Gerichtshofes im Dezember 2024 in Den Haag spielten (PISFCC 2024). Mehr als 10.000 Seiten Gutachten von 91 Staaten muss der Internationale Gerichtshof nun im bislang größten internationalen Ge-

richtsverfahren auswerten. Eine Resolution der UN-Generalversammlung hatte dieses Verfahren angestoßen und soll klären, welche völkerrechtlichen Verpflichtungen die Staaten im Kampf gegen den Klimawandel haben. Dabei geht es neben Entschädigungsfragen auch um mögliche Verpflichtungen zur schnelleren Emissionsminderung vor allem der großen Emittenten, nicht zuletzt um das Ausmaß künftiger klimabedingter Mobilität zu dämpfen. Damit ist ein direkter Bogen zu den Klimaverhandlungen geschlagen, bei denen klimabedingte Mobilität erst in den letzten Jahren und gegen große Widerstände zum Thema geworden ist.

4.

Wachsende Relevanz: Migration und Klimapolitik

Bereits **1987** wies der damalige Präsident der Malediven, Maumoon Abdul Gayoom, beim Commonwealth-Gipfel in Vancouver auf die drohende Vertreibung seiner ganzen Nation durch den Meeresspiegelanstieg infolge des Klimawandels hin (Gabbatiss / Prater 2022). Vanuatu schlug **1991**, ein Jahr vor der Verabschiedung der Klimarahmenkonvention, einen internationalen Versicherungsmechanismus gegen klimabedingte Schäden und Verluste vor, hatte damit aber keinen Erfolg. Erst **2007** wurden klimabedingte Schäden und Verluste erstmals in einer Entscheidung der UNFCCC-Vertragsstaatenkonferenz (COP) erwähnt. Der *Warsaw International Mechanism for loss and damage associated with climate change (WIM)* wurde wiederum acht Jahre später, **2013**, gegründet. Im Pariser Abkommen von **2015** verpflichteten sich die Staaten dann darauf, klimabedingte Schäden und Verluste zu vermeiden, zu minimieren und zu adressieren – jedoch mit einer Zusatzklärung, dass damit keine Haftungsübernahme oder Schadensersatzansprüche verbunden sind. Unter anderem wurde in Paris beschlossen, im WIM eine Task Force zu klimabedingter Vertreibung einzurichten (*Task Force on Displacement*). Diese nahm im Jahr **2017** ihre Arbeit auf und besteht aus 14 Mitgliedern, die überwiegend aus Fachorganisationen (unter anderem *Platform on Disaster Displacement* und *International Organisation for Migration*) kommen oder Mitglieder des WIM Executive Committee beziehungsweise des UNFCCC Adaptation Committee sind. Sie tagen etwa zweimal jährlich und haben bislang vor allem Informationen zu klimabedingter Mobilität gesammelt und Empfehlungen für den WIM entwickelt. Hervorzuheben ist hier der *Technical Guide on Integrating Human Mobility and Climate Change Linkages into Relevant National Climate Change Planning Processes* (UNFCCC/WIM **2024**), der aufzeigt, wie klimabedingte Mobilität in nationalen Anpassungsplänen (*National Adaptation Plans, NAP*) berücksichtigt werden kann. NAPs sind das zentrale Instrument der Klimaanpassungsplanung. Alle Länder sollen diese bis **2025** erstellen und spätestens ab **2030** umsetzen. Die Task Force zu klimabedingter Vertreibung hat mit dem *Technical Guide* somit einen konkreten Beitrag geleistet, um Lösungen zu klimabedingter Migration im UNFCCC-Prozess voranzubringen, indem Staaten geplante Umsiedlungen als Mittel der Klimaanpassung in ihre NAPs aufnehmen. Fachkonsultationen und die beratende Tätigkeit im WIM dienen zudem dazu, das Thema institutionell im Rahmen der Umsetzung des Pariser Abkommens zu verankern.

Hinzu kommt die enge Zusammenarbeit mit Fachorganisationen wie der IOM, die in ihrer Initiative *Climate Mobility for NAPs* etwa 30 Staaten bei der Integration klimabedingter Mobilität in ihre NAPs technisch und finanziell unterstützt. Unter anderem haben bereits Äthiopien, Ecuador, die Marshall-Inseln und der Tschad geplante Umsiedlungen in ihre NAPs aufgenommen und Somalia strebt an, bis zu 2,4 Millionen Menschen innerhalb des Landes umzusiedeln. Andere Staaten haben entsprechende Programme auf subnationaler Ebene gestartet. So hat Nigeria den *Lagos Climate Adaptation and Resilience Plan* entwickelt, der darauf abzielt, klimabedingte Binnenvertriebene, die in Lagos in prekären Verhältnissen leben, innerhalb der Stadt umzusiedeln und ihnen menschenwürdige Wohnverhältnisse zu bieten. In Fidschi und anderen Inselstaaten wurden die ersten Gemeinden mit staatlicher Hilfe umgesiedelt, da ihre ursprünglichen Siedlungen durch den Meeresspiegelanstieg unbewohnbar geworden waren. In vielen anderen Staaten, die ebenfalls von flachen Atollen oder großen Flussdeltas geprägt sind – wie Papua-Neuguinea, Bangladesch oder Vietnam –, siedelten Menschen dagegen in Eigeninitiative oder mit Unterstützung durch Nichtregierungsorganisationen um. Ein Sonderfall ist der Inselstaat Tuvalu: Weil der Meeresspiegelanstieg alle seine Atolle bedroht und es im eigenen Land kaum Möglichkeiten zur Umsiedlung gibt, hat er ein Abkommen mit Australien geschlossen, das die Migration von 300 Personen pro Jahr erlaubt.

Diese Beispiele zeigen, welche Relevanz klimabedingte Migration bereits erlangt hat. Expert_innen rechnen in den nächsten Jahren mit einer weiteren Zunahme, vor allem bei der Umsiedlung ganzer Gemeinden. Auch die zahlreichen Veranstaltungen zu diesen Themen am Rande der Klimakonferenzen der letzten Jahre spiegeln diesen Trend wider.⁴ Damit eine freiwillige Umsiedlung in Würde und unter Wahrung der Menschenrechte möglich ist, müssen verschiedene Bedingungen erfüllt sein. Die Auswertung früherer Umsiedlungen, wie zum Beispiel auf den Salomonen-Inseln, zeigt, dass diese weit über technische und logistische Aspekte hinausgehen: So sollte *Community Leadership* als Grundprinzip im gesamten Umsiedlungsprozess fest verankert werden. Dies beinhaltet die Wahrung der fünf Menschenrechtprinzipien Teilhabe, Befähigung, Nichtdiskriminierung, Transparenz und Rechenschaftspflicht. Für die Teilhabe ist zentral, im gesamten Umsiedlungsprozess regelmäßige Konsultationen mit der gesam-

⁴ Die meisten der in diesem Abschnitt vorgestellten Beispiele waren Gegenstand von Veranstaltungen am Rande der COP29.

ten Bevölkerung abzuhalten. Insbesondere Frauen, verschiedene Altersgruppen und vulnerable Gruppen wie Menschen mit Behinderung sollten gesondert befragt werden, da ihre Migrationsbereitschaft meist sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Wichtig sind auch eine gute Koordination der Umsiedlungen zwischen allen Beteiligten sowie technische und finanzielle Unterstützung. Auf internationaler Ebene bestehen jedoch große Defizite bei der Koordination und noch mehr bei der finanziellen Unterstützung. Diese müssen unbedingt überwunden werden, um die menschenrechtliche Schutzlücke für viele Millionen Betroffene zu schließen. Die Bereitstellung von Finanzmitteln im Rahmen der Klimafinanzierung ist daher der derzeit wichtigste Beitrag, den der UNFCCC-Prozess leisten muss, bislang aber weitgehend schuldig geblieben ist.

Seit der COP23 in Bonn 2017, ausgerichtet von Fidschi, wurde der Ruf des Globalen Südens von Jahr zu Jahr lauter: Er forderte, endlich auch finanzielle Mittel für die Vermeidung, Minderung und Bewältigung klimabedingter Schäden und Verluste, einschließlich erzwungener klimabedingter Mobilität, bereitzustellen. Je länger jedoch die Finanzierung ausblieb, desto mehr rückte der Diskurs über Schäden und Verluste (*loss and damage*) ins Zentrum der Forderung nach Klimagerechtigkeit (*climate justice*). Im Jahr 2018 haben die Ergebnisse des 1,5-Grad-Berichts des IPCC diesen Trend noch verstärkt: Denn sie belegten, dass die Risiken des Klimawandels viel größer sind und schneller eintreten als bisher angenommen. Im Vorfeld der COP24 im Jahr 2018 in Katowice fasste der damalige Vorsitzende der Gruppe der Inselstaaten (AOSIS), Thoriq Ibrahim von den Malediven, die Stimmung so zusammen (Gabbatiss, J./ Prater, T. 2022): »Es wäre Selbstmord, wenn wir nicht jeden möglichen Hebel nutzen würden, um das zu erreichen, was nur recht und billig ist: finanzielle Unterstützung für die Bewältigung einer Krise, die über uns hereingebrochen ist.« Im Folgejahr wurde auf der COP25 in Madrid jedoch nur ein weiteres technisches Beratungsnetzwerk zum Umgang mit Schäden und Verlusten gegründet – das *Santiago Network on Loss and Damage*. Auf der COP26 in Glasgow 2021 wurde dann endlich die Einrichtung eines Finanzierungsmechanismus beschlossen. Im Jahr 2024 war der *Fund for responding to Loss and Damage (FRLD)* formell zwar eingerichtet, aber es wird wohl mindestens zwei bis drei weitere Jahre dauern, bis dieser operativ tätig werden kann. Seit der ersten Forderung nach Kompensation klimabedingter Schäden und Verluste sind also rund 50 Jahre vergangen – und noch immer ist offen, ob der FRLD in konkreten Fällen klimabedingter Migration finanzielle Unterstützung leisten wird. Unklar ist auch, ob es einen direkten Zugang zum FRLD für Vertriebene des Klimawandels und andere Betroffene geben wird, wie die internationale Zivilgesellschaft fordert. Deutschland sollte sich dafür auf der Grundlage menschenrechtlicher Prinzipien einsetzen – auch weil menschenrechtliche Aspekte in der Debatte um den FRLD bislang kaum eine Rolle spielen.

Deshalb ist es richtig, dass UN-Menschenrechtsexpert_innen bei der COP29 in Baku dazu aufgerufen haben, den Schutz der Menschenrechte im Kampf gegen den Klimawandel in den Mittelpunkt zu rücken. In der Stellungnahme von sieben UN-Sonderberichterstatter_innen und weiteren Menschenrechtsexpert_innen heißt es: »Wir fordern die Staaten (...) auf, ihren Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Klimawandel (...) nachzukommen, wie es (...) für den Schutz der Menschenrechte von wesentlicher Bedeutung (ist). (...) Bei diesen Verhandlungen ist es notwendig, ausreichende Mittel zu mobilisieren, um den Bedürfnissen der am stärksten vom Klimawandel betroffenen Länder gerecht zu werden, die am wenigsten für ihn verantwortlich sind (...) und den direkten finanziellen Zugang (...) für indigene Völker, Kleinbäuer_innen und Landarbeiter_innen, Afro-Nachkommen, Frauen und Kinder sowie von Armut betroffene Menschen (...), sicher zu stellen« (Morgera et al. 2024).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die internationale Klimapolitik noch keinen entscheidenden Beitrag zu einer menschenrechtskonformen Bewältigung klimabedingter Migration geleistet hat. Stattdessen haben sich die großen Verursacherstaaten des Klimawandels bis vor Kurzem darauf konzentriert, die Forderungen der betroffenen Staaten nach finanzieller Unterstützung abzuwehren, vor allem aus Angst vor Regressforderungen. Die weltweit steigende Zahl von Gerichtsverfahren (siehe Sabin Center for Climate Change Law 2024) zeigt aber, dass diese Vermeidungsstrategie letztlich nicht aufgeht. Denn: Klimabedingte Migration wird weiter zunehmen; und es liegt im Interesse aller, vor allem aber im Recht der Betroffenen, dafür Lösungen zu finden.

5.

Dringender Bedarf vor Ort: Schutzlücken schließen

Bei allen Unterschieden zwischen den Weltregionen waren sich die Teilnehmenden der Konsultationen in einem Punkt einig: Weder das Bleiberecht noch das Recht auf Mobilität in Würde sind auch nur annähernd gewährleistet. Vielmehr steigen die Risiken, durch den Klimawandel die eigene Lebensgrundlage und den Zugang zu Ressourcen zu verlieren und deshalb zur Migration gezwungen zu werden. Risikomindernde Anpassungsmaßnahmen werden nicht oder nur unzureichend ergriffen, worunter vor allem die am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen leiden. Wenn Menschen wegen der unmittelbaren Gefährdung ihres Rechts auf Leben, Gesundheit, Nahrung oder Wasser ihre Heimat zeitweise oder dauerhaft verlassen müssen und damit ihr Bleiberecht verlieren, handelt es sich faktisch um eine Vertreibung durch den Klimawandel. Dem Trauma der Vertreibung folgen häufig entwürdigende Erfahrungen während der Flucht, da rechtlicher und politischer Schutz sowie Unterstützung durch die Behörden weitgehend fehlen. Menschen, die innerhalb ihres Landes vertrieben werden, sind einem hohen Risiko ausgesetzt, von einer prekären Situation in die nächste zu geraten, diskriminiert zu werden und keine Unterstützung zu erhalten. Menschen, die Grenzen überqueren wollen, haben trotz der Bemühungen um regionale Freizügigkeitsregelungen kaum legale Migrationsoptionen und das Risiko der Kriminalisierung ist hoch.

Dass die Schutzlücke so groß ist, liegt auch daran, dass auf allen Ebenen wenig fundiertes Wissen und kaum Daten zu klimabedingter Mobilität vorliegen. Zudem fehlen vor Ort oftmals die Ressourcen für eine erfolgreiche Klimaanpassung, was unfreiwillige Migration begünstigt. Darunter leiden sowohl diejenigen, die ihre Heimat temporär oder dauerhaft verlassen müssen, als auch diejenigen, die zurückbleiben müssen, weil ihnen die Mittel oder die Fähigkeiten zur Migration fehlen. Zudem gibt es einen Mangel an Wissen über die Auswirkungen auf Gemeinschaften, die Vertriebene aufnehmen. Frühwarnsysteme sowie Anpassungsprogramme, einschließlich solcher, die auf indigenem und lokalem Wissen aufbauen, könnten dazu beitragen, den Schutz zu verbessern und den Migrationsdruck zu mindern. Dafür müssten betroffene Gemeinschaften jedoch viel stärker in die Wissensermittlung, Planung und Entscheidungsfindung einbezogen werden. Wo dies geschieht, wächst die Resilienz, die sich wiederum positiv auf das physische, soziale und emotionale Wohlbefinden auswirkt. Die Beteiligung von Betroffenen ist vor allem dann unerlässlich, wenn aufgrund irreversibler Folgen des Klima-

wandels Umsiedlungen in den Mittelpunkt von Anpassungsstrategien rücken, wie etwa im Falle von Gemeinschaften in Küstenregionen. Umsiedlungen erfordern jedoch neben dem politischen Willen und geeigneten rechtlichen Rahmenbedingungen auch erhebliche finanzielle Mittel. Zu deren Bereitstellung, so ein weiteres Konsultationsergebnis, muss die internationale Gemeinschaft beitragen, was bislang aber kaum geschieht. So bleiben die Betroffenen meist sich selbst überlassen, und geplante Umsiedlungsmaßnahmen scheitern in vielen Fällen. Die Gründe sind vielfältig: Neben den Ressourcen fehlt es an partizipativen Planungsprozessen, die auch den Bedarf an Infrastruktur, Erwerbsmöglichkeiten sowie sozialem Miteinander am neuen Wohnort berücksichtigen. Zudem erschweren unsichere Landrechte und Besitzverhältnisse vielen Vertriebenen das Einleben in ihre neuen Umgebung, so dass sie erneut einem hohen Vertreibungsrisiko ausgesetzt sind. Kommt dann noch ein harter Wettbewerb um Wasser oder andere Ressourcen hinzu, ist das Konfliktrisiko nahezu vorprogrammiert.

Das CMDP/FES Projekt

Box 3

2023 veranstaltete die Climate Migration & Displacement Platform, die seit 2018 zu klimabedingter Migration arbeitet, gemeinsam mit der Friedrich-Ebert-Stiftung vier regionale Konsultationen zu Klimawandel, menschlicher Mobilität und Menschenrechten.⁵ An diesen nahmen über 100 Personen aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und betroffenen Gemeinden aus Afrika, Lateinamerika, dem Pazifikraum und Südostasien teil. Die FES organisierte eine weitere Konsultation in Georgien, die die Zusammenhänge zwischen Klimawandel und Mobilitätsverhalten, die Identifizierung der am stärksten gefährdeten Gruppen sowie spezifischer Menschenrechtsverletzungen und rechtliche sowie politische Praktiken im Kontext klimabedingter Migration thematisierte. Nach den Konsultationen nahmen Delegierte aus jeder Region an den UNFCCC-Klimaverhandlungen in Bonn (SB58) und an der 53. Tagung des Menschenrechtsrats in Genf teil. Dort präsentierten sie die Ergebnisse ihrer Gespräche und warben für ihre Vorschläge, um Schutzlücken zu schließen und den Bedürfnissen der Betroffenen besser gerecht zu werden.

⁵ Weitere Informationen zu den Konsultationen finden Sie [hier](#). Siehe auch den eigenen Kasten im Literaturverzeichnis.

Forderungen aus den Konsultationen des CMDP/FES Projekts

1. *Höhere Investitionen in die Forschung zu klimabedingter Mobilität*
2. *Mehr internationale Unterstützung bei der Klimaanpassung*
3. *Stärkere Beteiligung gefährdeter Gruppen bei der Planung und Umsetzung mobilitätsbezogener Maßnahmen*
4. *Stärkung der Landrechte Betroffener*
5. *Besserer Schutz von Klimamigrant_innen.*

Das klimabedingte Mobilitätsverhalten kann je nach Personengruppe und Region ganz unterschiedlich aussehen. Wenn der Klimawandel Erwerbsgrundlagen zerstört, migrieren häufig zunächst junge Männer auf der Suche nach Arbeit, während Frauen, Kinder und alte Menschen zurückbleiben und weiterhin Klimarisiken und Ressourcenkonflikten ausgesetzt sind. Zu einer dauerhaften Migration der gesamten Gemeinschaft kommt es vor allem dann, wenn die Klimarisiken sehr massiv und unmittelbar existenzbedrohend sind, also die Grenzen der Anpassungsfähigkeit überschritten werden. Menschen, die in extremen Lebensräumen wohnen, etwa am Rande von Wüsten, in Hochgebirgen oder auf kleinen Inseln, sind hier besonders gefährdet, aber auch sehr dicht besiedelte Gebiete wie große Flussdeltas können besonders klimaanfällig sein.

Klimabedingte Mobilität, ob erzwungen oder freiwillig, geht häufig mit gravierenden Menschenrechtsverletzungen einher. Diese zu vermeiden und die Betroffenen zu schützen, ist die elementare Pflicht aller Staaten. In den Herkunft- und primären Zielregionen klimabedingter Mobilität, die vor allem im Globalen Süden liegen, betrifft das nicht nur die Migrations- und Klimapolitik, sondern auch ländliche und städtische Entwicklung, Katastrophenschutz und Arbeitsmarktpolitik. Auch in der internationalen Zusammenarbeit muss die Politik den Willen zur Kooperation aufbringen, Ressourcen bereitstellen und die zahlreichen Lücken in Gesetzen und Programmen zum Schutz von Klimamigrant_innen schließen. Der globale Finanzierungsbedarf ist erheblich und nur solidarisches Handeln und eine verstärkte Anwendung des Verursacherprinzips kann ihn decken. Weder das auf der COP29 in Baku beschlossene Klimafinanzierungsziel noch die bislang mobilisierten Mittel des neuen Fonds für die Bewältigung klimabedingter Schäden und Verluste reichen hierfür aus. Unklar ist auch, wie und in welchem Umfang die Klimafinanzierung zur Bewältigung klimabedingter Migration eingesetzt werden kann. Mit Blick auf die noch ausstehenden Beschlüsse zur Umsetzung des *Fund for responding to Loss and Damage* (FRLD) ist es wichtig, Klimamigrant_innen einen direkten Zugang zu den Geldern zu ermöglichen. Während in Afrika und im Pazifikraum grenzüberschreitende Rahmenbedingungen für Klimamobilität zumindest entwickelt werden, hinkt die nationale Umsetzung in vielen Ländern noch hinterher. Der Zugang zum FRLD könnte hier beschleunigend wirken.

Bislang handeln Staaten im Zusammenhang mit klimabedingter Mobilität viel zu selten präventiv, so dass Mobilität meist in Form von Vertreibung erfolgt. Vermeidbare Menschenrechtsverletzungen und erhöhte klimabedingte Schäden sind die Folge. Eine bessere Anpassungsfinanzierung könnte dem entgegenwirken und die Wahrung des Bleiberechtes stärken.

6. Folgerungen und Empfehlungen

Klimabedingte Mobilität in all ihren Formen ist das, was der Name sagt: *klimabedingt*. Damit wird sie zum Gegenstand der Klimapolitik und muss auch dort adressiert werden. Dies muss in einer rechtssicheren Form geschehen: Diese sollte nicht nur den menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands entsprechen, sondern auch den völkerrechtlichen Verpflichtungen im Bereich Flüchtlinge und Migration sowie allen thematisch relevanten zwischenstaatlichen Verträgen und Abkommen.

Ausgehend von diesen Anforderungen lassen sich einfache, aber handlungsleitende Bedingungen entwickeln. Um klimabedingte Migration im engeren und Mobilität im weiteren Sinne politisch gut zu steuern und im Interesse aller Beteiligten zu bewältigen, sind folgende **Anforderungen** wichtig:

Kohärenter Ansatz: Es braucht einen politikfeldübergreifenden, kohärenten und rechtebasierten Ansatz zu klimabedingter Mobilität. Dieser sollte rechtlich abgesichert sein, über die erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen verfügen und wirkungsorientiert umgesetzt werden.

Langfristige Strategien: Strategien und Instrumente sollten sich nicht nur am kurzfristigen Handlungsbedarf der Migrationssteuerung orientieren, sondern auch langfristige Erfordernisse berücksichtigen und möglichst präventiv ausgerichtet sein.

Einbindung betroffener Gruppen: Die von klimabedingter Migration betroffenen oder gefährdeten Personengruppen und lokale Gemeinschaften sollten in Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden, damit ihre spezifischen Rechte, Bedürfnisse und Fähigkeiten angemessen berücksichtigt werden. Dies ist insbesondere bei lokaler Klimaanpassung, geplanten Umsiedlungsmaßnahmen, Entschädigungsansprüchen, Landrechtsfragen sowie Beschwerdeverfahren bei der Verletzung von elementaren Rechten von zentraler Bedeutung.

Wissensaufbau: Das Wissen und das Verständnis zu klimabedingter Mobilität sollten unter Beteiligung von Expert_innen aus den betroffenen Ländern erweitert und auf eine gemeinsame Basis gestellt werden.

Die Bundesregierung und der Bundestag sollten diese Anforderungen zur Grundlage ihrer Politik machen und sich auch gegenüber anderen Staaten dafür einsetzen. Ziel

muss sein, unfreiwillige klimabedingte Migration möglichst zu vermeiden, geplante Umsiedlungen einvernehmlich und unter Wahrung der Rechte der Betroffenen umzusetzen und allen klimabedingt migrierenden Menschen eine Mobilität in Würde und unter Wahrung ihrer Menschenrechte zu ermöglichen.

Aus der Tatsache, dass ein Großteil der klimabedingten Mobilität als Binnenmigration oder als grenzüberschreitende Migration in die Nachbarländer stattfindet – Deutschland bislang also nur in geringem Maße das Ziel klimabedingter Migration ist –, kann keineswegs geschlossen werden, dass Deutschland nur begrenzte Pflichten hätte. Völkerrechtlich ist in den Menschenrechtspakten klar geregelt, dass die internationale Staatengemeinschaft zur Hilfe verpflichtet ist, wenn Staaten den Schutz der Menschenrechte auf ihrem Territorium nicht gewährleisten können und andere Staaten um Unterstützung bitten. Auch das Pariser Abkommen setzt auf internationale Kooperation. Dazu gehört die finanzielle Unterstützung des Globalen Südens beim Erreichen der Klimaziele durch den Globalen Norden und andere finanzstarke Staaten.

Welche konkreten Beiträge sollte Deutschland also zur Vermeidung, guten Steuerung und menschenrechtsbasierten Ausgestaltung von klimabedingter Mobilität und Migration leisten? Aus den vorangegangenen Analysen in diesem Policy Brief lassen sich konkrete Empfehlungen für Deutschland auf vier Handlungsebenen ableiten: (1) internationale Klimapolitik und Klimafinanzierung, (2) internationale Menschenrechts- und Migrationspolitik, (3) deutsche Flüchtlings- und Migrationspolitik sowie (4) Forschungsförderung, Wissensvermittlung und Kapazitätsaufbau.

(1) Internationale Klimapolitik: Mehr Finanzmittel für die Vermeidung klimabedingter Vertreibung durch Klimaschutz und Anpassung sowie eine rechtebasierte Steuerung klimabedingter Mobilität

Im Bundeshaushalt 2025 sollten mindestens sechs Milliarden Euro zur Erfüllung der internationalen Zusagen bereitgestellt und zudem verstärkt Eigenmittel der KfW Bankengruppe für die Klimafinanzierung mobilisiert werden. Mindestens 50 Prozent dieser Mittel sollten in die Klimaanpassung und die Bewältigung klimabedingter Schäden und Verluste fließen. Außerdem sollten die Gelder dafür genutzt werden, die Wirkungsorientierung zu verbessern, präventive Maßnahmen zur Risikominderung sowie Frühwarnsysteme zu fördern und Zugangsbarrieren für verletzte

Staaten und Personengruppen zu senken. Spezielle Finanzierungsprogramme zur Förderung der lokalen Klimaresilienz sowie der klimabedingten Mobilität gefährdeter Gruppen, einschließlich Frauen, Kinder sowie indigener und traditioneller Gemeinschaften, sind dabei ein wichtiger Baustein und sollten sich auf rechtsbasierte Lösungen konzentrieren. Wo unvermeidbar, sollten Umsiedlungen in enger Abstimmung mit den Betroffenen im Rahmen der nationalen Anpassungsplanung erfolgen und von Deutschland gefördert werden. Deutschland sollte den *Fund for responding to Loss and Damage* finanziell aufstocken und mandatieren, um klimabedingte Mobilität in Würde zu ermöglichen. Die Bundesregierung sollte zudem eine bedarfsgerechte finanzielle Unterstützung der Geberländer organisieren, damit die *WIM Task Force on Displacement* sowie das *Santiago Network for Loss and Damage* zusammen mit den UN-Fachorganisationen rechtsbasierte Leitlinien für alle Dimensionen klimabedingter Mobilität entwickeln und Staaten bei deren Umsetzung beraten können.

(2) Förderung der Beteiligungsrechte sowie menschenrechtlicher und humanitärer Initiativen zum Schutz von Betroffenen klimabedingter Mobilität

Klimabedingte Mobilität findet weitgehend unregelt, spontan und anlassbezogen statt, was sowohl die betroffenen Menschen als auch viele Staaten vor große Probleme stellt. Vor diesem Hintergrund sollte Deutschland den Auf- und Ausbau von rechtsbasierten migrationspolitischen Rahmenabkommen und Krisenreaktionskapazitäten auf nationaler, regionaler und multilateraler Ebene unterstützen. Der Schwerpunkt sollte dabei auf vorausschauenden und vorbereitenden Maßnahmen liegen, so dass bei drohenden klimabedingten Schäden und Verlusten handlungsfähige Strukturen, Krisenpläne und Ressourcen bereitstehen. So kann sichergestellt werden, dass auch bei klimabedingter Massenvertreibung die elementaren Menschenrechte gewahrt bleiben. Langfristig könnte so ein Netzwerk aus rechtsbasierten globalen Richtlinien für klimabedingte Mobilität sowie lokalen und regionalen Lösungsansätzen entstehen. Globale Plattformen zu Klima, Katastrophenschutz und Migration, wie das Pariser Abkommen, das Sendai-Rahmenabkommen für Katastrophenvorsorge und der Globale Migrationspakt, sollten hierbei institutionell enger verzahnt und zu Kooperation und Kohärenz angehalten werden. Darüber hinaus gilt es, die Betroffenen und ihre Interessensvertretungen viel stärker als bislang einzubeziehen, um zu gemeinsamen Lösungen zu kommen. Deutschland, das aufgrund seines langjährigen Engagements in der internationalen Klima-, Menschenrechts- und Migrationspolitik über ein beträchtliches außenpolitisches Gewicht verfügt, sollte hier eine Vorreiterrolle übernehmen. Dies kann auch durch bi- und plurilaterale Partnerschaften geschehen und würde nicht zuletzt das Ansehen von Deutschland in der Welt stärken.

(3) Deutsche Flüchtlings- und Migrationspolitik: Klima-Pass, Klima-Card und Klima-Arbeitsvisum einführen

In der deutschen Flüchtlings- und Migrationspolitik ist der Klimawandel bislang ein blinder Fleck und es gibt keine spezifischen Instrumente für klimabedingte Mobilität. Die Migrationsdebatte birgt somit ein weiteres Risiko, aber Abhilfe ist möglich. Deutschland sollte den Vorschlägen des Wissenschaftlichen Beirats für Globale Umweltveränderungen (2018) und des SVR (2023) folgend drei neue Instrumente einführen:

- »Klimaflüchtlingen« aus Staaten wie Kiribati oder Tuvalu, die klimabedingt ihr Territorium verlieren, sollte ein **Klima-Pass** ausgestellt werden, der ihnen ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht einräumt.
- Eine **Klima-Card** könnte als humanitäre Lösung für Kontingentflüchtlinge aus Ländern konzipiert werden, die unter klimabedingten Zerstörungen (zum Beispiel durch Dürre oder Überschwemmungen) leiden. Diese Karte würde den Betroffenen ein temporäres Aufenthaltsrecht gewähren, bis eine Rückkehr in ihre Heimat möglich ist. Unterstützung beim Wiederaufbau könnte diese Initiative ergänzen.
- Ein **Klima-Arbeitsvisum** könnte nach dem Vorbild der Westbalkan-Regelung die reguläre Arbeitsmigration für ein bestimmtes Kontingent an Menschen aus Ländern mit schweren Klimaschäden erleichtern und sich dabei an den Bedarfen des deutschen Arbeitsmarktes orientieren.

(4) Forschungsförderung, Wissensvermittlung und Kapazitätsausbau zu klimabedingter Mobilität

Ein besseres Verständnis der komplexen Zusammenhänge zwischen Klimawandel, Mobilität und Menschenrechten ist eine unverzichtbare Grundlage für rechtsbasiertes und wirkungsvolles Handeln. Dies gilt sowohl für die Herkunfts- als auch für die Zielländer. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung sollte ein Forschungsprogramm auflegen und den Aufbau einer Datenbank unterstützen, um Trends und regionale Entwicklungen besser zu verstehen und früher zu prognostizieren. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wiederum sollte den Aufbau von Kapazitäten im Globalen Süden fördern. Dazu gehört die Unterstützung einschlägiger Forschungs- und Beratungsinstitutionen vor Ort, die besondere Berücksichtigung von Gender-Aspekten sowie die berufliche Bildung von Klimamigrant_innen.

Literaturverzeichnis



Veröffentlichungen des CMDP-FES-Projektes zu klimabedingter Migration und Menschenrechten

CMDP/FES (2023): Highlights of Regional Perspectives on Climate Change, Human Mobility and Displacement

CMDP/FES (2023): Global Summary Note

CMDP/FES et al (2023): Africa Regional Brief: Human Rights in the Context of Climate-Induced Migration and Displacement

CMDP/FES et al (2023): Asia Regional Brief: Human Rights and Collective Action in the Context of Climate Change and Migration

CMDP/FES et al (2023): Latin America Regional Brief: Climate Change and Human Mobility

CMDP/FES et al (2023): Climate-Forced Displacement and Human Rights: Pacific Regional Policy Priorities

Diese Veröffentlichungen können [hier](#) heruntergeladen werden.

CMDP/FES (2023): Outcome Report. CMDP-FES Delegation to SB58 in Bonn and UN HRC53 in Geneva (internes Papier)

Alexandrova et al (2020): Die Auswirkungen des UN-Urteils zu »Klimaflüchtlingen«. IDOS-Kolumne. https://www.idos-research.de/fileadmin/migratedNewsAssets/Files/Deutsches_Institut_fuer_Entwicklungspolitik_Aleksandrova_Schraven_Serraglio_24.02.2020.pdf (letzter Abruf: 11.12.2024)

Dadiani, L. (2023): National Consultation on Climate, Rights, and Displacement. Published by FES

Gabbattis, J./Prater, T. (2022): Timeline: The struggle over »loss and damage« in UN climate talks. <https://interactive.carbonbrief.org/timeline-the-struggle-over-loss-and-damage-in-un-climate-talks/index.html> (letzter Abruf: 11.12.2024)

Hirsch et al (2019): Climate Finance for Addressing Loss and Damage. Hrsg. Von Brot für die Welt. https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/ClimateFinance_LossDamage.pdf (letzter Abruf: 10.12.2024)

IDMC (2023): GRID 2023. Internal displacement and food security. https://api.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC_GRID_2023_Global_Report_on_Internal_Displacement_LR.pdf (letzter Abruf: 5.12.2024)

IPCC (2022): Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/> (letzter Zugriff: 5.12.2024)

Jakob, C. (2024): Vom Klima vertrieben. Erfordert Migration durch den Klimawandel neue rechtliche Regelungen? Max Planck Gesellschaft. <https://www.mpg.de/22179595/klimawandel-migration> (letzter Abruf: 5.12.2024)

McAdam, J. (2020): Protecting people displaced by the impacts of climate change: The UN Human Rights Committee and the principle of non-refoulement. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/4B8E9EBB4FE37ABEB74608742FEAD946/S0002930020000317a.pdf/protecting-people-displaced-by-the-impacts-of-climate-change-the-un-human-rights-committee-and-the-principle-of-non-refoulement.pdf> (letzter Abruf: 10.12.2024)

Morgera, E. et al (2024): COP29: States must prioritize effective climate action and sufficient finance in accordance with human rights. Press release,

published by the Office of the UN High Commissioner on Human Rights. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/11/cop29-states-must-prioritise-effective-climate-action-and-sufficient-finance> (letzter Abruf: 12.12.2024)

PISFCC – Pacific Islands Students Fighting Climate Change (2024): It's time to demand climate justice at the ICJ. <https://www.pisfcc.org> (letzter Abruf: 10.12.2024)

Proelß, A. (2018): »Klimaflüchtlinge« im Völkerrecht. <https://www.wissenschaftsjahr.de/2016-17/aktuelles/das-sagen-die-experten/klimafluechtlinge-im-voelkerrecht.html> (letzter Abruf: 10.12.2024)

Sabin Center for Climate Change Law (2024): Climate Change Litigation Databases. <https://climatecasechart.com> (letzter Abruf: 12.12.2024)

Sachverständigenrat für Integration und Migration (2023): Klimawandel und Migration: Was wir über die Zusammenhänge wissen und welche Handlungsoptionen es gibt. Jahresgutachten 2023. https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2023/06/SVR-Jahresgutachten_2023_barrierefrei.pdf (letzter Abruf: 5.12.2024)

Tabak, S. (2024): Climate Mobility: Shaping the ICJ Advisory Opinion on Climate Change. Published by IISD. <https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/climate-mobility-shaping-the-icj-advisory-opinion-on-climate-change/> (letzter Abruf: 10.12.2024)

United Nations (2023): Providing Legal Options to Protect the Human Rights of Persons Displaced Across International Borders Due to Climate Change. Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights in the Context of Climate Change, Ian Fry. <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5334-providing-legal-options-protect-human-rights-persons-displaced> (letzter Abruf: 18.12.2024)

United Nations (2024): Promotion and Protection of Human Rights in the Context of Climate Change Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights in the Context of Climate Change, Elisa Morgera. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/213/32/pdf/n2421332.pdf> (letzter Abruf: 10.12.2024)

UNFCCC/Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Executive Committee (2024): Technical Guide on integrating human mobility and climate change linkages into relevant national climate change planning processes. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/WIM_ExCom_human-mobility_TFD_2024.pdf (letzter Abruf: 5.12.2024)

United Nations (2019): Global Compact for Safe, orderly and Regular Migration. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n18/451/99/pdf/n1845199.pdf> (letzter Abruf: 10.12.2024)

UNHCR (1951): Genfer Flüchtlingskonvention. https://www.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf (letzter Abruf: 11.12.2024)

WBGU (2018): Zeit-Gerechte Klimapolitik: Vier Initiativen für Fairness. Politikpapier. <https://www.wbgu.de/de/publikationen/publikation/zeit-gerechte-klimapolitik-vier-initiativen-fuer-fairness#sektion-downloads> (letzter Abruf: 18.12.2024)

World Economic Forum (2024): Global Risks Report 2024. <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2024/in-full/> (letzter Abruf: 5.12.2024)

Climate, justice and displacement: reflections on law, policy and the future of human rights in the climate crisis https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/jhre8&div=3&g_sent=1&casa_token=Zr813Rs-CFkAAAAA:yLlLQcibGd_GMjo8rAv67qkQOogYVg0ZTPw7gUYp7_kYv82sqdM0rz5CveqKliTQ2MqlpmD_Y&collection=journals (letzter Abruf: 11.12.2024)

Über den Autor

Thomas Hirsch ist Diplom-Geograph und arbeitet als Politikberater. 2014 hat er Climate & Development Advice gegründet, eine Denkwerkstatt für Themen an der Schnittstelle von Klima, Entwicklung und Menschenrechten. Zuvor war er jahrzehntelang für Nichtregierungsorganisationen tätig, davon acht Jahre für eine internationale Menschenrechtsorganisation.

Dieser Policy Brief basiert auf den Ergebnissen des Projektes »Human Rights in the context of migration and climate crisis«, das die Friedrich-Ebert-Stiftung 2023 in Kooperation mit der Climate, Migration & Displacement Platform (CMDP) durchgeführt hat. Weit über 100 lokale Expert_innen aus allen Kontinenten haben an dem Projekt mitgewirkt: Sie tauschten sich über ihre Erfahrungen mit klimabedingter Mobilität aus und diskutierten Perspektiven sowie Lösungsansätze. Neben den Ergebnissen dieser Gespräche enthält der Policy Brief auch kurze Analysen zum Umgang mit klimabedingter Migration in der aktuellen Migrations-, Menschenrechts- und Klimapolitik sowie Empfehlungen, wie bestehende Schutzlücken geschlossen werden können.

Erst klimavertrieben, dann rechtlos?



Der Klimawandel ist zu einem der wichtigsten Treiber von Migration geworden. Prognosen gehen davon aus, dass er bis zum Jahr 2050 zwischen 140 Millionen und 1,2 Milliarden Menschen zur Migration zwingen könnte.



»Klimaflüchtlinge« genießen keinen Flüchtlingsstatus und auch der Schutz ihrer Menschenrechte ist oft nicht gewährleistet. Es bedarf größerer Anstrengungen, um das »Recht zu bleiben« und das Recht auf Mobilität in Würde durchzusetzen. Dabei müssen die Betroffenen eine zentrale Rolle spielen.



Deutschland sollte in vier Bereichen einen Beitrag leisten: (1) Mehr Mittel für den Klimaschutz, um klimabedingte Vertreibung zu vermeiden; (2) Stärkung von Beteiligungsrechten sowie menschenrechtlichen und humanitären Initiativen; (3) Einführung eines Klima-Passes, einer Klima-Card und eines Klima-Arbeitsvisums; sowie (4) Forschungsförderung, Wissensvermittlung und Kapazitätsausbau zu klimabedingter Mobilität.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:

➔ [fes.de](https://www.fes.de)