

2.3. Migration und Klimawandel: globale Verantwortung der EU statt Angstdebatte

Jürgen Scheffran und Ruth Vollmer

Klimawandel und Migration gelten vielfach als sicherheitsrelevante Handlungsfelder. Dabei verengt eine sicherheitspolitische Fokussierung den Aktionsradius auf Symptombekämpfung und Notfallreaktionen, während Prävention und politische Steuerung vernachlässigt werden. Ein derartig reaktives Handlungsmuster kann die befürchteten Risiken eher noch verstärken. Der folgende Beitrag beleuchtet die Komplexität der Verknüpfung von Klimawandel und Migration und zeigt die Auswirkungen sicherheitspolitischer Reaktionsmuster am Beispiel der europäischen Migrationspolitik. Er plädiert für ein friedenspolitisch motiviertes Umdenken, das die Problemfelder Klimawandel und Migration konstruktiv verbindet und globale Ungleichheit zu überwinden sucht.

Migration im Kontext von Umwelt- und Klimawandel

Umweltmigration: Konfliktfeld des Klimawandels?

In den 1990er Jahren war umweltbedingte Migration sporadisch ein Thema der Friedens- und Konfliktforschung, meist im Zusammenhang von Ressourcenknappheit und Umweltkonflikten.¹ Eine neue Dimension erreichte die Debatte 2007 mit dem Erscheinen des vierten Sachstandsberichts des Weltklimarates (IPCC) und dem darauf folgenden sicherheitspolitischen Diskurs, der den Klimawandel als „Bedrohungsverstärker“ darstellte.² In Regionen, wo Armut, Gewalt, Ungerechtigkeit und soziale Unsicherheit herrschten, könne der klimabedingte Stress die bestehenden Probleme verschärfen und den Abwanderungsdruck erhöhen. Entsprechend heißt es in einem Papier des Hohen Vertreters und der Europäischen Kommission zu Klimawandel und Internationaler

1 Siehe z.B. Jürgen Scheffran: Kriegs- und Umweltflüchtlinge, in: Gernot Böhme/Rabindra N. Chakraborty/Frank Weiler: Migration und Ausländerfeindlichkeit, Darmstadt 1994, S. 23-38.

2 Vgl. Jürgen Scheffran/Michael Brzoska/Hans Günter Brauch/Michael Link/Janpeter Schilling (Hrsg.): Climate Change, Human Security and Violent Conflict, Berlin/Heidelberg 2012 (im Druck).

Sicherheit unter anderem, Europa müsse auf einen „wesentlich erhöhten Migrationsdruck gefasst sein“.³

In seinem Sonderbericht „Sicherheitsrisiko Klimawandel“ sieht der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) 2007 die klimabedingte Migration als eines der großen künftigen Konfliktfelder der internationalen Politik, besonders in den regionalen Brennpunkten (*hot spots*) des Klimawandels.⁴ Auch nach Ansicht des jüngsten IPCC-Sonderberichts von 2012 werden Klimaextreme in Zukunft stärkere Auswirkungen auf die Migration haben.⁵ Stark betroffen sein werden kleine Inselstaaten und bevölkerungsreiche Küstenzonen, die durch einen steigenden Meeresspiegel gefährdet sind. In Südasien kommt das Risiko durch schmelzende Gletscher, Stürme und Überschwemmungen hinzu. In großen Teilen der Erde würde bei sinkenden Niederschlägen die Wasser- und Lebensmittelversorgung beeinträchtigt, insbesondere in Afrika, Zentralasien und Lateinamerika. In der politischen und medialen Debatte über „Klimaflüchtlinge“ spielen Ereignisse wie die Dürre in Somalia und damit verbundene „Hungerflüchtlinge“ eine erhebliche Rolle. Sie verstärken das Bild von Flüchtlingsströmen als Folge von Klimakatastrophen.

Differenzen um Zahlen und Begriffe

Die Prognosen über klimabedingte Migration gehen jedoch weit auseinander. Sie reichen von einigen Dutzend Millionen bis zu mehreren hundert Millionen potenziellen „Klimaflüchtlingen“ in den kommenden Jahrzehnten.⁶ Solche Schätzungen übersteigen heutige Daten erheblich. Von um die 208 Millionen Menschen, die im Jahr 2008 von Naturkatastrophen betroffen waren, wurden etwa 36 Millionen Menschen vorübergehend oder dauerhaft vertrieben, darunter rund 20 Millionen infolge klimabedingter Ereignisse.⁷

3 Rat der Europäischen Union: Klimawandel und Internationale Sicherheit, Brüssel 2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st07/st07249.de08.pdf>, S. 5.

4 WBGU: Sicherheitsrisiko Klimawandel, Berlin/Heidelberg 2007, <http://www.wbgu.de/index.php?id=111>, S. 6.

5 IPCC: Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (SREX). Synthesis Report, Geneva 2012, <http://ipcc-wg2.gov/SREX/>.

6 Cord Jakobeit/Chris Methmann: „Klimaflüchtlinge“ als drohende Katastrophe? Eine Kritik herrschender Zahlenspiele, in: Brzoska et al., a.a.O., S. 157-172.

7 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and Internal Displacement Monitoring Centre: Monitoring disaster displacement in the context of climate change, Geneva 2009, [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/12E8C7224C2A6A9EC125763900315AD4/\\$file/monitoring-disaster-displacement.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/12E8C7224C2A6A9EC125763900315AD4/$file/monitoring-disaster-displacement.pdf).

Die Zahlendifferenzen sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Folgen des Klimawandels schwer zu prognostizieren sind. Übertriebene Szenarien verstärken indessen die Bedrohungswahrnehmung in Industrieländern – ungeachtet der Tatsache, dass Klima- oder Umweltfaktoren zur internationalen Süd-Nord-Migration bisher kaum beitragen. Dabei zeigt sich auch, dass angesichts prekärer Umweltbedingungen der Großteil der betroffenen Menschen nicht auswandert. Eine Studie des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge bestätigt zudem, dass die zu erwartende Verschärfung der wesentlichen Migrationsursachen in weiten Teilen Afrikas keine quantitativen Aussagen zur tatsächlichen Abwanderung von dort oder zur Einwanderung nach Europa zulässt.⁸

Ein weiteres Problem ist, dass es bislang keine einheitliche internationale Definition der Begriffe Umwelt- und Klimamigration gibt. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) benennt als Gründe für Umweltmigration „plötzliche oder fortschreitende Umweltveränderungen, die [das] Leben oder [die] Lebensbedingungen so beeinträchtigen, dass [Menschen] gezwungen sind oder sich dafür entscheiden, ihre Heimat vorübergehend oder permanent zu verlassen.“⁹ Das UN-Komitee zur Koordinierung humanitärer Aktivitäten (IASC) unterscheidet vier mögliche Ursachen umweltbedingter Migration, ohne den Klimawandel explizit zu benennen: hydro-meteorologische Katastrophen, Umweltdegradierung und/oder lang anhaltende Katastrophen, Landverluste durch ansteigende Meeresspiegel sowie durch Ressourcenknappheit verursachte Konflikte. Im engeren Sinne als „Klimaflüchtlinge“ bezeichnen Biermann und Boas Menschen, die ihren Lebensraum in Folge von Meeresspiegelanstieg, Dürren und Wassermangel verlassen.¹⁰ Demgegenüber spricht sich das UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR) seit geraumer Zeit gegen die Begriffe „Klimaflüchtling“ und „Umweltflüchtling“ aus, da sie ungenau und irreführend seien.¹¹

8 Susanne Schmid: Vor den Toren Europas? Das Potenzial der Migration aus Afrika. Nürnberg 2010.

9 IOM: World Migration Report 2008. Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy, Geneva 2008, http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_1.pdf.

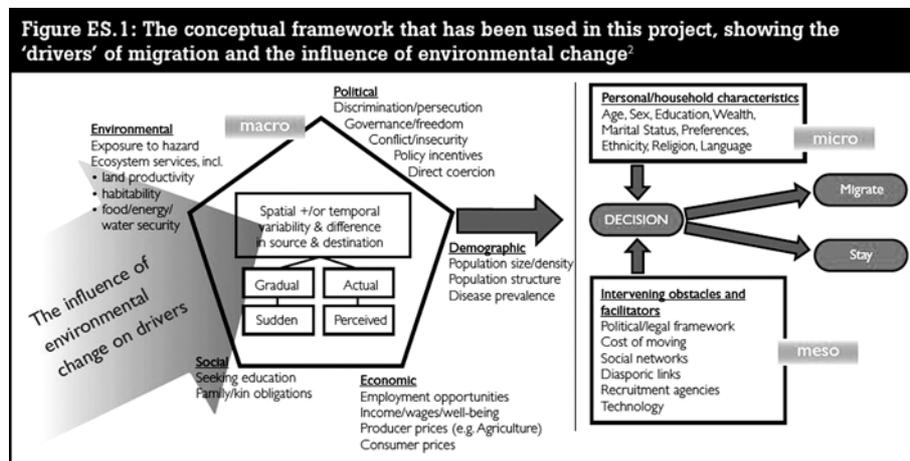
10 Frank Biermann/Ingrid Boas: Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol, in: Environment 50 (2008): 6, S. 8-16.

11 UNHCR: Expert Meeting on Climate Change and Displacement, 2011, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search%5C?page=&comid=4e01e63f2&keywords=Bellagio-meeting>.

Komplexe Zusammenhänge und Entscheidungsprozesse

Die definitorischen Probleme verweisen darauf, dass eine Isolierung des Umwelteinflusses auf Migration kaum möglich ist. Die von der britischen Regierung beauftragte Foresight-Studie von 2011 verdeutlicht die Zusammenhänge (Grafik 1).¹² Auf der Makroebene wirken sich Umweltänderungen direkt oder indirekt über andere, die Migrationsentscheidung beeinflussende Faktoren (insbesondere Politik, Wirtschaft und Demografie) aus. Auf der Mikro- und Mesoebene sind Merkmale von Personen und Haushalten (wie Alter, Geschlecht, Einkommen, etc.) sowie intervenierende Variablen (etwa politische und rechtliche Rahmenbedingungen) von Bedeutung, die zwischen Herkunfts- und Zielort unterschiedlich ausgeprägt sind.

Grafik 1: Faktoren, die die Migrationsentscheidung beeinflussen



Umweltveränderungen können Migration nicht nur befördern, sondern auch erschweren, indem sie die Armut vor allem der Landbevölkerung vergrößern und so die Möglichkeiten zur Abwanderung einschränken. Letztlich hängt das Ausmaß umweltbedingter Migration auch von der sozialen Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der Gemeinschaften ab. Treffen geringe soziale Resilienz und schwierige Umweltverhältnisse aufeinander, führt dies sowohl zu unfreiwilliger Migration als auch zu unfreiwilligem Verharren vor Ort. Eine angemessene Klima- und Migrationspolitik zielt auf die Vermeidung erzwungener Migration ab, sieht aber auch die Abwanderung als legitime Reaktion

¹² Foresight: Migration and Global Environmental Change. Final Project Report, London 2011, S. 33.

auf den Klimawandel an und nutzt Ressourcen und Netzwerke der Diaspora für die Anpassung an die Klimaveränderung in den Herkunftsländern.¹³

Klimamigration: Rechtliches Niemandsland?

Der rechtliche Status der klima- oder umweltbedingten Migration ist ungeklärt. Einen Ansatzpunkt dafür bieten lediglich die 2011 in Oslo vorgestellten *Nansen principles on climate change and displacement*.¹⁴ Demnach sind Staaten zum Schutz ihrer Bevölkerung gegen Klimawandel verpflichtet, einschließlich der dadurch vertriebenen Menschen. Wichtig sei das Engagement lokaler Regierungen und Gemeinden, von Zivilgesellschaft und Privatsektor. Prävention und Resilienz müssten auf allen Ebenen durch den Aufbau von Kapazitäten zur Vermeidung und Bewältigung von Katastrophen gestärkt werden. Falls erforderlich, müsse eine Umsiedelung auf Grundlage von Nicht-Diskriminierung, Übereinstimmung, *Empowerment*, Partizipation und Partnerschaft mit den direkt Betroffenen erfolgen.

Internationale Kooperation kann einen aktiven Beitrag zur Problemlösung leisten. Auf dem Weltklimagipfel in Cancún 2009 wurde Migration ausdrücklich thematisiert. Im Absatz 14 (f) des *Cancún Agreements* vereinbarten die Mitgliedstaaten, das Verständnis über die klimabedingte Abwanderung aus benachteiligten Regionen zu verbessern und bei der Bewältigung der klimabedingten Migration zusammenzuarbeiten. Auf europäischer Ebene werden im Weißbuch „Anpassung an den Klimawandel“ die Länder Europas aufgefordert, die Folgen der Klimamigration in die allgemeinen Beratungen der EU über Sicherheits-, Entwicklungs- und Migrationspolitik einzubeziehen.¹⁵

Europäische Reaktionen auf die Migration

Während im Bereich der Klima- und Umweltmigration der Beratungsbedarf derzeit noch groß ist, wurden in den europäischen Einwanderungsstaaten und auf EU-Ebene bereits relevante Tatsachen geschaffen. Die europäisierte Migrationspolitik umfasst laut dem 2008 angenommenen „Pakt zu Einwanderung

13 Jürgen Scheffran/Elina Marmer/Papa Sow: Migration as a contribution to resilience and innovation in climate adaptation: Social networks and co-development in Northwest Africa, in: *Applied Geography* (2012): 33, S. 119-127.

14 http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Hum/nansen_prinsipper.pdf.

15 Europäische Kommission: Weißbuch. Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen, Brüssel 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:DE:PDF>.

und Asyl“ Vorhaben in diversen Bereichen, von der Gestaltung legaler Migration über die Bekämpfung illegaler Einwanderung, Stärkung der Außengrenzen, Aufbau eines EU-Asylsystems bis hin zu einer umfassenden Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitländern für Migration und Entwicklung¹⁶ (vgl. Friedensgutachten 2011, Beitrag 2.3.). Einen deutlichen Schwerpunkt bilden dabei seit Jahren Migrationskontrolle und Überwachung der Außengrenzen. Bestrebungen zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems oder einer gemeinsamen Einwanderungspolitik verliefen hingegen bisher zäh. Die Bekämpfung undokumentierter Einwanderung, rhetorisch verknüpft mit organisierter Kriminalität und Menschenhandel, zieht sich als roter Faden durch den Europäisierungsprozess der Migrationspolitik und liefert das zentrale Argument für die Einordnung des Einwanderungsgeschehens in den Kontext, die Logik und das Instrumentarium der Sicherheitspolitik.

Migrationskontrolle per „Fernsteuerung“ und Überwachung

Zwei Trends lassen sich in diesem Zusammenhang ausmachen: Exterritorialisierung und Technologisierung der europäischen Grenzkontrollen. Zunehmend findet der „Grenzschutz“ statt an den tatsächlichen Grenzen in den Herkunfts- und Transitstaaten, in internationalen und Drittstaatsgewässern, in digitalen Datenbanken und aus dem Weltraum. Um Drittstaaten einzubinden, investieren EU und Mitgliedstaaten dort in den Aufbau von Kontrollkapazitäten, finanzieren sogenannte „regionale Schutzprogramme“ für Flüchtlinge und schließen Rücknahmeabkommen oder sogenannte Mobilitätspartnerschaften ab. Den Rahmen bilden Kooperationsprogramme im Migrations- und Asylbereich, aber auch die Europäische Nachbarschaftspolitik, Beitrittsverhandlungen, bi- und multilaterale (Handels-)Abkommen sowie Wirtschaftshilfen. Die enge Einbindung nordafrikanischer Staaten in die EU-Immigrationskontrolle hat auch der Arabische Frühling vorerst nicht verändert. Neben staatlichen Behörden wurden auch private Beförderungsunternehmen veranlasst, ausschließlich Personen mit gültigem Visum ein- und ausreisen zu lassen. Zusätzlich zielen von der europäischen Fachagentur Frontex (s. Kasten) koordinierte gemeinsame Einsätze und Patrouillen der Mitgliedstaaten darauf ab, undokumentierte Migranten noch auf See abzufangen und zur Umkehr zu bewegen. Parallel zu diesen zeitlich begrenzten Einsätzen koordiniert Frontex seit 2007 den Aufbau eines dauerhaften *European Patrols Network* (EPN), das die Grenz-

16 Rat der Europäischen Union: Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl, Brüssel 2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st13/st13440.de08.pdf>.

patrouillen der Mitgliedstaaten besser aufeinander abstimmen und vernetzen soll.

Der zweite Trend, die Technologisierung, umfasst die Überwachungstechnologische Beobachtung und Datensammlung. Beispiele sind die Fingerabdruckdatenbank EURODAC (*European Dactyloscopy*), in der personenbezogene Daten von Asylbewerbern und undokumentierten Einwanderern gespeichert werden, das computergestützte polizeiliche Schengener Informationssystem (SIS) bzw. SIS-II (in Vorbereitung), das tatsächlich mehr als „virtuelle Grenze“ zur Migrationsabwehr denn zu Fahndungszwecken dient,¹⁷ sowie das 2011 angelaufene biometrische Visa-Informationssystem VIS, das Daten über Visa-Antragsteller für EU-Staaten speichert. Ein Kernelement ist das geplante, zivil-militärische Grenzüberwachungssystem EUROSUR (*European Border Surveillance System*). Es soll sowohl die Vernetzung aller Grenzbehörden und migrationsbezogenen Datenbanken der Mitgliedstaaten sowie von Frontex als auch den Informationsaustausch zwischen unterschiedlichsten Überwachungstechnologien von Satelliten über Radar bis hin zu Drohnen über eine gemeinsame Plattform erlauben.¹⁸ In Zukunft sollen die europäischen Außengrenzen zudem nicht nur wehrhaft, sondern auch „intelligent“ sein: Die *Smart Borders Initiative* der EU-Kommission, deren rechtliche Grundlagen 2012 beschlossen werden sollen, sieht ein elektronisches Ein- und Ausreisensystem (EES), das auch zur Entdeckung und Verfolgung von Visumüberschreitungen genutzt werden kann, sowie ein Registrierungsprogramm für vielreisende Drittstaatsangehörige mit einem „niedrigen Risikoprofil“¹⁹ vor. Nutznießer dieses Trends sind vor allem große europäische Rüstungs- und Softwarekonzerne, die die Aufträge durchführen.

17 Matthias Monroy/Hanne Jobst: Wirrwarr um aufgebohrte EU-Polizeidatenbank, 2011, <http://www.heise.de/tp/artikel/34/34573/1.html>.

18 Matthias Monroy: Militarisierung des Mittelmeers, 2011, <http://www.heise.de/tp/artikel/34/34515/1.html>.

19 Europäische Kommission: Mitteilung zur Migration, Brüssel 2011, http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_DE_ACT_part1_v4.pdf.

Eine Agentur für die operative Zusammenarbeit an den *Frontières extérieures* (Frontex)

Seit Mai 2005 ist die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Frontex) damit befasst, nachrichtendienstliche Risikoanalysen zu erstellen, Pilotprojekte und gemeinsame Einsätze der Mitgliedstaaten (*joint operations*) zu planen und zu koordinieren, die Aus- und Weiterbildung von Grenzschutzpersonal sowie Sammelabschiebungen zu unterstützen, Forschungsprojekte durchzuführen und Kooperationen mit Drittstaaten auszuhandeln. Seit 2007 können auf Anfrage der Mitgliedstaaten Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke entsandt werden (sog. RABITs, *Rapid Border Intervention Teams*). Weitreichende neue Kompetenzen erhielt die Agentur 2011, etwa die, eigene Ausrüstung anzuschaffen, eigenständiger mit Drittstaaten zu verhandeln, von den Mitgliedstaaten langfristige Personalkontingente zu erhalten sowie personenbezogene Daten auszuwerten und auszutauschen. Frontex basiert auf einer EU-Verordnung, verfügt jedoch über eine eigene Rechtspersönlichkeit und agiert weitgehend autonom ohne Rechtsaufsicht durch Parlament und Rat. Ihr Budget hat sich zwischen 2006 und 2009 um 360 Prozent erhöht. 2010 betrug es 92,8 Millionen Euro bei knapp 300 Beschäftigten. Frontex selbst sieht sich als „Dreh- und Angelpunkt des integrierten Grenzschutzes“ und tatsächlich nimmt sie nicht nur zunehmend exekutive Aufgaben wahr, sondern übt via Forschungsprojekte und Risikoanalysen einen richtungsweisenden Einfluss auf die Ausgestaltung der migrationspolitischen Sicherheits- und Überwachungsarchitektur aus. Öffentlich kritisiert wird Frontex primär auf Grund von Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit *joint operations*. Als Reaktion darauf wurden 2011 ein interner Grundrechtebeauftragter und ein beratendes Forum für Grundrechte geschaffen, was jedoch keinesfalls der langjährigen Forderung nach unabhängigen Kontrollen z.B. durch das EU-Parlament genügt.

Grenzschutz versus Rechtsschutz? Die Folgen des EU-Grenzregimes

Die beschriebenen Mechanismen fußen auf einer im Vorfeld vorgenommenen politischen Entscheidung, die zwischen erwünschten (Hochqualifizierte, Touristen, Geschäftsleute, Vertragsarbeiter) und unerwünschten Einwanderern selektiert. Letztere stellen indes die überwiegende Mehrheit dar und in aller Regel wird ihnen jede Möglichkeit zur legalen Einreise verwehrt.

Aus menschenrechtlicher Sicht ist der Hauptkritikpunkt am Vorgehen der EU vor allem der Verweis auf das Prinzip der Nicht-Zurückweisung (*refou-*

lement-Verbot) zur kritisieren, das die Rückführung von Personen in Staaten untersagt, in denen ihnen Folter oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen drohen. Tatsächlich liegt es in der Natur der exterritorialisierten Grenzkontrollen der EU-Staaten, dass Menschen ohne Einzelfallprüfung und damit unter Verletzung völkerrechtlicher Bestimmungen an der Einreise gehindert werden. In Folge erzwungener Umkehr auf See oder Rückführungen vom EU-Territorium werden Migranten in Drittstaaten inhaftiert, misshandelt, willkürlich weiter abgeschoben und ohne Wasser und Nahrungsmittel ausgesetzt.

Weitere Gefahren drohen vor und während der Migration. Ausreisewillige werden von den Grenzschutzbehörden kooperierender Staaten, z.B. in Nord- und Westafrika, inhaftiert. Nach Angaben verschiedener NGOs sind zwischen 1988 und 2009 knapp 15.000 Menschen bei dem Versuch in die EU zu gelangen ums Leben gekommen, davon mehr als 10.000 in Mittelmeer und Atlantik. Einige Quellen sprechen von mindestens 2.000 ertrunkenen Menschen 2011.²⁰ Vieles spricht für einen Zusammenhang zwischen der Zunahme der Todesopfer und den verstärkten Kontrollen, u.a. dass die potenziellen Migranten weitere und gefährlichere Routen einschlagen müssen, trotz schlechter Wetterbedingungen reisen oder Schleuser sie vor der Küste im Meer absetzen, um den Kontrollen zu entgehen.²¹ Rechtlich können Staaten nicht für solche indirekten Folgen ihrer Grenzschutzpolitik zur Verantwortung gezogen werden. Die Verpflichtung, Maßnahmen zum Schutz menschlichen Lebens zu ergreifen, gilt jedoch, sobald Kenntnis über eine Gefährdung besteht.

Zweifelsohne werden viele Migrationswillige von diesen durch die EU geschaffenen hohen Kosten und Risiken abgeschreckt oder an der Einreise gehindert. Es lässt sich aber auch festhalten, dass die bisherigen Anstrengungen zur Verhinderung irregulärer Einwanderung diese kaum verringert haben. Weltweit besteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen den erklärten Zielen staatlicher Migrationskontrollpolitik und ihren tatsächlichen Wirkungen.

Die externalisierte Grenzkontrolle ist nicht nur aufwendig und wenig ziel führend, sie beeinträchtigt fundamental die Möglichkeit von Menschen, ihre verbrieften Menschenrechte in Anspruch nehmen zu können. Ursache dafür ist, dass ein effektiver Rechtsschutz mit aufschiebender Wirkung, wie ihn das EU-Primärrecht zur Absicherung der Grund- und Menschenrechte vorsieht, in den handlungsleitenden sekundärrechtlichen Bestimmungen (Schengener Grenzkodex, Asylverfahrensrichtlinie) teilweise fehlt, so dass diese nicht den

20 Marie Martin: The Arab Spring and the death toll in the Mediterranean: the true face of Fortress Europa, London 2011, <http://www.statewatch.org/analyses/no-167-arab-spring-med.pdf>.

21 Thomas Spijkerboer: The Human Costs of Border Control, in: European Journal of Migration and Law 9 (2007), S. 127-139.

Kriterien der Europäischen Menschenrechtskonvention entsprechen. Neben den schwierigen Umständen erschweren den zurückgeschobenen Migranten eine diffuse Rechtslage und unklare Verantwortlichkeiten, durch die Gründung von Frontex noch weiter verstärkt, die Klärung der rechtlichen Konsequenzen von Menschenrechtsverletzungen. Ein Beispiel ist das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 23. Februar 2012 (Fall Hirsi und andere gegen Italien). Da die Zurückgeschobenen in einem libyschen Lager selbst nicht in der Lage waren, ihre Rechte einzuklagen, wurden sie von Mitarbeitern des italienischen Flüchtlingsrates, von Journalisten und Anwälten ehrenamtlich unterstützt.²² Dennoch ist dieses Urteil ebenso wie die Entscheidung des EGMR im Fall eines Asylbewerbers gegen Belgien und Griechenland von Januar 2011 ein wichtiges Zeichen, dass die Lücken im Menschenrechtsschutz sowohl im Dublin-II-System als auch bei Migrationskontrollaktivitäten an und vor den Außengrenzen geschlossen werden müssen und diesbezüglich dringender Reformbedarf besteht. Derzeit bewirkt die EU-Grenzpolitik weniger eine Selektion, als vielmehr eine Hierarchisierung der Migrationswilligen durch einen unterschiedlichen Zugang zu Rechten und trägt so dazu bei, die Weltgesellschaft prägenden enormen Ungleichheiten zu zementieren anstatt sie aufzubrechen.

Eine Einwanderungspolitik, die allen nützt

Dabei könnte Migration einen wichtigen Beitrag zur Überwindung dieser Differenzen leisten. Bereits heute werden die weltweiten Rücküberweisungen von Migranten auf 300 Milliarden US-Dollar pro Jahr geschätzt. Auch darüber hinaus engagieren sie sich in vielfältiger Weise für die Menschen in ihren Herkunftsländern. Seit jeher ist Migration eine mögliche Reaktion auf wirtschaftliche, politische und klimatische Veränderungen, die Risiken abfedern hilft und sowohl für die Auswanderer als auch für die Gemeinschaften in den Herkunftsländern ein erhebliches Potenzial zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen darstellt. Migranten und ihre Netzwerke sind insofern als eigenverantwortlich handelnde Akteure anzusehen, die unter sich wandelnden klimatischen, sozialen und politischen Gegebenheiten Möglichkeiten suchen, Gefahren abzuwenden, ihre Familien zu ernähren und ihre Lebensentwürfe zu realisieren. Migration kann so auch zu der in vielen Regionen notwendig gewordenen Anpassung an den Klimawandel beitragen und sich auch für die Zielländer positiv auswirken. Selbst die EU-Kommission betont angesichts des demografischen Wandels den Bedarf der Union an einer „signifikanten Nettozuwan-

²² Sonja Buckel: Vor Gericht und auf hoher See, in: Süddeutsche Zeitung, 22.2.2012, S. 12.

derung“ in die EU, um das Verhältnis von arbeitender zu Gesamtbevölkerung konstant halten zu können.²³ Zum Beispiel ziehen die Analysen der unregulierten Arbeitsmigration aus den neu beigetretenen EU-Mitgliedstaaten nach Großbritannien zwischen 2004 und 2006 eine positive Bilanz für den dortigen Arbeitsmarkt.²⁴ Auch wenn in vielen europäischen Ländern die Hürden für Arbeitsmarktzugang und Bildungsintegration Neuzugewanderter höher liegen und positive wirtschaftliche Effekte dadurch länger auf sich warten lassen, sind die Vorteile von Migration im Grunde unbestritten.

„Eine Einwanderungspolitik, die allen nützt“ überschreibt die EU-Kommission selbst ihre strategischen Überlegungen zur Neuausrichtung des EU-Gesamtansatzes für Migration und Mobilität, nachdem auch Innenkommissarin Malmström einräumen musste, die EU habe 2011 angesichts des Arabischen Frühlings flüchtlingspolitisch versagt.²⁵ Bei der im November 2011 vorgelegten Kommunikation²⁶ handelt es sich dennoch um eine Fortsetzung bzw. Ausweitung des bisherigen Ansatzes, und es fehlen Ideen, wie die Pattsituation in den 2012 abzuschließenden Verhandlungen über ein gemeinsames Asylsystem aufgelöst werden kann. Eine der größten Herausforderungen für Europa bleibt, ein verändertes Denken und Debattieren über Migration anzustoßen. Kaum ein Politikfeld unterliegt so häufig groben Fehldarstellungen in öffentlichen und politischen Diskursen wie internationale Migration, schreibt die IOM in ihrem aktuellen Weltmigrationsbericht²⁷ – und dies mit teils fatalen Folgen. Um sich dem Leitbild einer Einwanderungspolitik, die allen nützt, anzunähern, ist eine grundsätzliche Neukonzeptionalisierung von Migration und Migrationspolitik erforderlich, in deren Kern die Sicherung Schutzbedürftiger, die Förderung der positiven (Adaptions-)Potenziale von Migration und das Ziel der rechtlichen Gleichstellung von Migranten stehen muss.

23 Europäische Kommission, a.a.O., S. 13.

24 Anita Hurrell: *This Land is My Land. The struggle over immigration policies in a more diverse Europe*, in: *IP Global Edition* (2011): 4, S. 12.

25 Cecilia Malmström: *Refugees: How Europe failed*, in: *Times of Malta*, 19.1.2012, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20120119/opinion/Refugees-How-Europe-failed.402977>.

26 Europäische Kommission: *Gesamtansatz für Migration und Mobilität*, Brüssel 2011, http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_DE_ACT_part1_v2.pdf.

27 International Organization for Migration: *World Migration Report 2011*, Geneva 2012, S. 3.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen an der Schnittstelle von Klima-, Migrations- und Friedenspolitik

Auch wenn viele Fragen noch ungeklärt sind, ist damit zu rechnen, dass der Klimawandel die Problematik erzwungener Migration verschärfen wird. Alarmistische Prognosen, die hunderte von Millionen „Klimaflüchtlinge“ an die Wand malen, sind Spekulationen, die nur die sicherheitspolitische Engführung der Problematik befördern. Ausgehend von der Erkenntnis, dass Klimawandel alle betrifft und eine gemeinsame Lösung erfordert, ist die Abkehr von der Versicherheitlichung und die Hinwendung zu einer regelnden Politik der Prävention auf mehreren Ebenen notwendig:

1. Damit Menschen vom Klimawandel nicht zur Flucht gezwungen sind, müssen in erster Linie dessen Ursachen bekämpft werden. Dafür ist eine Energiewende hin zu klimaverträglichen erneuerbaren Ressourcen und Technologien erforderlich. Hier müssen sich die Industrieländer im Sinne des Verursacherprinzips ihrer Verantwortung stellen. Entwicklungs-, friedens- und wirtschaftspolitische Maßnahmen müssen überall auf der Welt stärker den Schutz und Erhalt menschlicher Lebensgrundlagen in den Blick nehmen.

2. Sofern Klimawandel bereits unvermeidbar ist, muss die soziale Resilienz der betroffenen Gemeinschaften gestärkt werden, um erzwungene Migration zu vermeiden. Wo dies nicht mehr möglich ist, sollte die Abwanderung als eine legitime Anpassungsmaßnahme gegen Klimarisiken angesehen werden. Internationale Unterstützung könnte helfen, neue Chancen, Ressourcen und Netzwerke in den Zielregionen und -ländern zu befördern, die auch die Lebensbedingungen in den Herkunftsgebieten verbessern, etwa durch Rücküberweisungen oder den Transfer von Wissen und Technologie. Dafür ist die Schaffung legaler Einreisewege sowie der Schutz vor Ausbeutung und Rechtlosigkeit erforderlich, wodurch zugleich die undokumentierte Einwanderung wirksamer eingeschränkt werden kann.

3. Entsprechend der Nansen-Prinzipien ist die Migrationspolitik an den Grundsätzen der Menschlichkeit, der Menschenwürde und der Menschenrechte auszurichten. Die EU-Flüchtlings- und Migrationspolitik ist der Lackmustrtest für die Glaubwürdigkeit einer europäischen Menschenrechtsagenda; eine ausgelagerte Grenzsicherungspraxis, die menschenrechtliche Bestimmungen umgeht, darf darin keinen Platz finden. Stattdessen ist sicherzustellen, dass das menschenrechtliche Grundgerüst des EU-Primärrechts auch in der Migrationskontrollpolitik vollständig berücksichtigt wird. Die Bundesregierung darf der Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems, das einen fairen Lastenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht, nicht länger im Wege stehen.

Alle EU-Mitglieder sind in der Pflicht, ihrer Verantwortung für den Schutz besonders hilfsbedürftiger Flüchtlinge durch stärkere Beteiligung am *Resettlement*-Programm des UNHCR nachzukommen.

4. Maßnahmen zur Förderung der Integration in Zielländern müssen am Leitbild der rechtlichen Gleichstellung von Migranten orientiert sein. Die Durchsetzbarkeit von Grund- und Menschenrechten darf weder von der Herkunft noch vom Status einer Person abhängig sein. Als ersten Schritt sollte die Bundesregierung die „Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“ unterzeichnen und ratifizieren, deren Umsetzung auch den bisher schwachen Rechtsschutz von Umweltmigranten verbessern würde.