

Stefan Burkhardt / Silke Franke (Hrsg.)

KLIMA- UND UMWELTBEDINGTE MIGRATION

Weltweit eine zunehmende Herausforderung

AMZ

107

Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen

Stefan Burkhardt / Silke Franke (Hrsg.)

KLIMA- UND UMWELTBEDINGTE MIGRATION

Weltweit eine zunehmende Herausforderung

Impressum

ISBN	978-3-88795-543-4
Herausgeber	Copyright 2017, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. +49 (0)89 / 1258-0 E-Mail: info@hss.de , Online: www.hss.de
Vorsitzende	Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a.D.
Generalsekretär	Dr. Peter Witterauf
Redaktion	Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser (Chefredakteur) Barbara Fürbeth M.A. (Redaktionsleiterin) Susanne Berke, Dipl.-Bibl. (Redakteurin) Karin von Goerne M.A. (Redakteurin) Claudia Magg-Frank, Dipl. sc. pol. (Redakteurin) Franziska Weichselbaumer M.A. (Redakteurin) Marion Steib (Redaktionsassistentin)
V.i.S.d.P.	Thomas Reiner
Titelgestaltung	Formidee München
Druck	Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Hausdruckerei, München
Hinweise	<p>Die Abgabe dieser Publikation erfolgt kostenfrei im Rahmen der Stiftungsarbeit der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Ein Verkauf oder eine sonstige gewerbliche Nutzung der von der Hanns-Seidel-Stiftung herausgegebenen Medien ist nicht gestattet. Weitere Exemplare können über die Hanns-Seidel-Stiftung, Lazarettstraße 33, 80636 München, E-Mail: publikationen@hss.de bezogen werden.</p> <p>Zur besseren Lesbarkeit der Texte wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für beiderlei Geschlecht.</p>

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Davon ausgenommen sind Teile, die als Creative Commons gekennzeichnet sind. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

INHALT

- 5 EINFÜHRUNG**
Stefan Burkhardt / Silke Franke

- 7 CLIMIGRATION – UMWELTBEDINGTE MIGRATION ALS HERAUSFORDERUNG DES JAHRHUNDERTS**
Thomas Loster / Sarah Stingl

- 15 SCHRITTE DER STAATENGEMEINSCHAFT ZUM SCHUTZ KLIMABEDINGTER MIGRANTEN UND VERTRIEBENER**
Vera Künzel

- 21 UMWELTMIGRATION IN DEN USA**
Historische Perspektiven auf ein aktuelles Problem
Uwe Lübken

- 29 BINNENMIGRATION IN BOLIVIEN – EINE FOLGE DES KLIMAWANDELS?**
Rafael Pfister

- 41 ÖKOLOGISCHE MIGRATION IN CHINA**
Ein Impuls aus der Ländlichen Entwicklung
Melanie Kade / Sebastian Kade / Michael Klaus

- 51 KLIMA- UND UMWELTBEDINGTE MIGRATION IN VIETNAM**
Le Anh Tuan

- 55 DER ZUSAMMENHANG ZWISCHEN KLIMAWANDEL UND MIGRATION IN WESTAFRIKA**
Herausforderungen und Lösungsansätze
Benjamin Schraven

- 61 KLIMAWANDEL, MIGRATION UND KONFLIKTE AM BEISPIEL OSTAFRIKA**
Janpeter Schilling

- 69 CLIMATE CHANGE INDUCED MIGRATION IN KENYA**
Assessing impacts on pastoralist communities, and legal and policy options to enhance adaptation actions
Robert Kibugi / Sylvia Lanyasunya

- 75 DERIVING A LEGAL FRAMEWORK TO ADDRESS CLIMATE CHANGE INDUCED MIGRATION IN THE PACIFIC**
Cosmin Corendea / Tanvi Mani

EINFÜHRUNG

STEFAN BURKHARDT / SILKE FRANKE || Für die Hanns-Seidel-Stiftung gehören Klima, Umwelt, Entwicklung und Migration zu zentralen Themen, vor allem in der internationalen Zusammenarbeit. Unsere Auslandsbüros führen mit lokalen Partnerorganisationen weltweit Maßnahmen durch. Dazu gehören zum Beispiel Projekte zur Minderung von Treibhausgasemission, zur Sensibilisierung für die Folgen des Klimawandels oder zur Umweltbildung und ganz konkrete Projekte für den Umweltschutz. Mit der vorliegenden Publikation wollen wir einen Einblick in die Problematik geben. Experten verschiedener Organisationen, darunter auch unsere Projektleiter und Partner vor Ort, stellen die jeweilige Situation dar und liefern Einblicke in unterschiedliche Weltregionen.

Die Weltklimakonferenz 2017 fand in Deutschland unter der Präsidentschaft der Fidschi-Inseln statt. In dem pazifischen Inselstaat leiden die Menschen schon jetzt unter den Folgen des Klimawandels (steigende Meeresspiegel, Wirbelstürme). Die ersten Küstenbewohner sind bereits umgesiedelt.

Wenn Wüsten sich weiter ausbreiten, der Meeresspiegel ansteigt oder der Permafrostboden auftaut, hat dies für viele Menschen Konsequenzen. Auch dort, wo sich Umweltbedingungen verschlechtern, kann das gerade für ärmere Schichten an ihre Lebensgrundlage gehen, etwa wenn es Dürren gibt und die Grundwasservorkommen bereits versiegt sind, wenn Böden und Flüsse verseucht und übernutzt sind oder wenn Wetterextreme Ernten vernichten. Wie viele Menschen aus diesen Gründen ihre Heimat verlassen müssen, lässt sich schwer beziffern. Oft überlagern sich mehrere Faktoren, etwa Umweltverschlechterungen, fehlende Einkommensalternativen und Marginalisierung von bestimmten ethnischen oder sozialen Gruppen sowie die Überlagerung mit dem globalen Trend der Land-Stadt-Wanderung.

BEGRIFF UND STATUS

Welche Triebkräfte und Dimensionen stecken in dem Begriff Klima- bzw. Umweltmigration? Wo liegen die Hotsports? Welche politischen Lösungsansätze werden diskutiert? Die ersten beiden Beiträge von Thomas Loster / Sarah Stingl und Vera Künzel skizzieren einführend, wie Umwelt- und Klimamigration als Herausforderung für Staaten, wenn auch zögerlich, so doch zunehmend Eingang in internationale Abkommen finden, ohne allerdings einen rechtlichen Status zu begründen.

BEISPIELE AMERIKA

Der Historiker Uwe Lübken verdeutlicht anschließend zwei Dinge: Durch Umweltveränderungen ausgelöste Bevölkerungsbewegungen hat es schon immer gegeben. Solche Migration gibt es in allen Teilen der Welt, auch in so hoch-industrialisierten Staaten wie den USA. Man denke da nur an die „Dust-Bowl-Migration“ in den 1930er-Jahren oder an diejenigen, die vor Hurrikan Katrina fliehen mussten, und schließlich an die großen technischen Anstrengungen, die unternommen werden, um das Leben in den

Trockenzonen im Westen möglich zu machen (Wasserversorgung, Klimaanlage).

Rafael Pfister zeigt im folgenden Beitrag am Beispiel von Bolivien, wie frühere Kulturen mit den natürlichen Gegebenheiten umgingen und wo die heutigen Herausforderungen liegen. Zum Problem wird insbesondere, dass durch das Abschmelzen der Gletscher und die fortschreitende Entwaldung des Amazonasbeckens die Menge des verfügbaren Wassers stetig abnimmt.

BEISPIELE ASIEN

China ändert sich rasant. Doch die wirtschaftliche Entwicklung führt auch dazu, dass aufgrund des Baubooms gerade der Anteil landwirtschaftlich nutzbarer Flächen geringer wird und gleichzeitig Wind, Wasser, Dürre und intensive Nutzung die Ressource Boden über alle Maßen belasten. Eine Strategie ist die gezielte Umsiedlungspolitik, mit der China den Druck von sensiblen, belasteten Weideflächen nehmen will. Doch ist sie zielführend? Melanie Kade / Sebastian Kade / Michael Klaus ziehen Bilanz und zeigen auf, wie auch die ländliche Entwicklung einen Beitrag leisten kann, den Migrationsdruck zu mindern.

Über 20 Prozent der Bevölkerung Vietnams leben im Mekong-Delta, welches gleichzeitig die wichtigste landwirtschaftliche Region des Landes ist. Überschwemmungen sind für die Menschen dort an sich nichts Ungewöhnliches. Doch der ansteigende Meeresspiegel führt immer häufiger zu Überflutungen und Erosionen sowie zu Versalzung von Böden und Grundwasser. In einem Interview erläutert Le Anh Tuan, wie Vietnam über Nachhaltigkeitsziele, Klimaschutzprojekte und Kommunikationskampagnen darauf reagiert.

BEISPIELE AFRIKA

Die starke Zuwanderung von Flüchtlingen nach Deutschland im Jahr 2015 hat die Aufmerksamkeit für Migration in bzw. aus Afrika erhöht. Vor allem aus westafrikanischen Ländern machen sich zahlreiche Menschen auf den gefährlichen Weg durch die Sahara und das Mittelmeer nach Europa. Doch der weitaus größte Teil der Migranten verbleibt in den Ursprungsregionen. Benjamin Schraven, Janpeter Schilling und Robert Kibugi / Sylvia Lanyasunya

zeigen für West- bzw. Ost-Afrika auf, wie neben anderen Entwicklungen auch Umwelt- und Klimaänderungen den Migrationsdruck der Menschen erhöhen.

Die Hanns-Seidel-Stiftung führt WELTWEIT Projekte im Bereich Klima- und Umweltpolitik durch.

PAZIFIK – BESONDERS BEDROHTE INSELWELT

Mit dem Beitrag von Cosmin Coredea / Tanvi Mani schließt sich der Kreis: Er setzt sich erneut mit den rechtlichen Rahmenbedingungen auseinander. Gerade das Beispiel der Pazifik-Inseln zeigt drastisch, um was es geht, wenn Menschen gezwungen werden, umzusiedeln und nicht nur ihren Wohnort aufzugeben, sondern auch das, was ihre Identifikation und Tradition beinhaltet. Das Plädoyer der Autoren: Es bräuhete auch einen regionalen Ansatz und regionale Übereinkünfte, die die betroffenen Einwohner direkt einbeziehen und auf ihre Traditionen einzugehen vermögen. Zum anderen bedarf es auf internationaler Ebene einer stärkeren Koordination verschiedenen Sektoren mit ihren jeweils eigenen Rechtsrahmen (Menschenrecht, Flüchtlingsrecht, Umweltrecht, Klimaabkommen etc.).

Die sicherlich nur ausschnittsweise, aber dennoch weltweite Bestandsaufnahme lässt das Ausmaß und die Folgen annäherungsweise ermessen. Wir hoffen, damit zum Verständnis für die Komplexität von Migrationsprozessen beizutragen, und wünschen eine interessante Lektüre.

STEFAN BURKHARDT M.A.

Leiter des Referats „Süd- / Südostasien“ im Institut für Internationale Zusammenarbeit, Hanns-Seidel-Stiftung, München

SILKE FRANKE, DIPL.-GEOGR.

Leiterin des Referats „Umwelt und Energie, Städte, Ländlicher Raum“ in der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München

CLIMIGRATION – UMWELTBEDINGTE MIGRATION ALS HERAUSFORDERUNG DES JAHRHUNDERTS

THOMAS LOSTER / SARAH STINGL || Die große Anzahl an Flüchtlingen im Sommer 2015 hat Europa unvorbereitet getroffen, heute sehen wir klarer. Dennoch: Die Diskussion um Migration, Flucht und Integration wird lange nicht versiegen. Schon heute zeichnet sich ab, dass die globale Migration eher zu- als abnehmen wird. Umwelt- und Klimaänderungen kommt eine besondere Rolle zu. Sie werden im Laufe des Jahrhunderts unzählige Menschen in die Flucht zwingen.

EINLEITUNG

Als sich Europa im Sommer 2015 mit einer großen Zahl an Flüchtlingen konfrontiert sah, lag eine von mehreren Ursachen auf der Hand: Viele Menschen flohen aus Krisen- oder Kriegsgebieten, beispielsweise aus Syrien, Afghanistan oder Somalia. Andere Migranten sahen sich aus ökonomischen oder weiteren Gründen gezwungen, ihr Glück in Europa zu suchen. Auch sich verändernde oder riskante Wetterbedingungen lösen Flucht aus, das ist bekannt. So meldete die Internationale Organisation für Migration (IOM), dass El-Niño im Jahr 2015 der Hauptauslöser für knapp 20 Mio. Migranten in 113 Ländern war.¹

Migration ist kein neues Phänomen. Wanderungen und Völkerbewegungen hat es in der Menschheitsgeschichte schon immer gegeben. Frühgeschichtliche Migration war sehr oft mit Umweltbedingungen und Klima verbunden. Eine der ältesten und bekanntesten Massenvanderungen fand während der letzten Eiszeit vor rund 20.000 Jahren statt. Als die Beringsee zwischen Sibirien und Alaska wegen des durch die Vergletscherung sinkenden Meeresspiegels trocken lag, wanderten Menschen von Asien nach Nordamerika über die Beringbrücke ein. Natürlich sind auch Flucht und Vertreibung nicht neu. Ein bekanntes Beispiel aus Europa

ist die Verfolgung Andersgläubiger im Zuge der Reformation zwischen dem frühen 16. und dem späten 18. Jahrhundert. Die Vertriebenen flohen vielfach in die neu gegründeten Kolonien in Nordamerika und wurden dort sesshaft.

Bei Migration wird der Lebensmittelpunkt räumlich verlegt, meist um Lebensbedingungen zu verbessern. Dies kann im eigenen Land, aber auch über die Grenzen hinweg erfolgen.² Schätzungsweise gibt es heute weltweit 244 Millionen internationale Migranten. Das sind 3 Prozent der Gesamtbevölkerung – ein Anteil, der sich in über 50 Jahren nicht wesentlich verändert hat.³ Die Zahl der gewaltsam Vertriebenen hingegen stieg in den vergangenen Jahren stark an. Während das UN-Flüchtlingshilfswerk 2011 einen Rekord von weltweit 42,5 Mio. Personen verzeichnete, waren 2016 bereits 65,6 Mio. Menschen auf der Flucht.⁴

Die Zahl der internationalen Migranten entspricht ungefähr 3 % DER GESAMTBEVÖLKERUNG der Welt.

Als Flüchtlinge werden allerdings nur jene bezeichnet, die vor drohender Verfolgung fliehen, dabei die Landesgrenze überschreiten und unter bestehenden Umständen nicht in ihre Heimat zurückkehren können.⁵ Jene, die wegen Krieg, Menschenrechtsverletzungen und Ähnlichem oder Natur- sowie von Menschen verursachten Katastrophen fliehen, aber dabei keine Staatsgrenze überschreiten, sind auch auf der Flucht, werden aber als intern vertriebene Personen (IDPs) bezeichnet.⁶ Der Großteil der Vertriebenen bleibt im eigenen Land. Von den rund 65 Mio. weltweit Vertriebenen waren 2016 nur rund ein Drittel (21 Mio.) grenzüberschreitend unterwegs. Fast neun von zehn leben in Entwicklungsländern, das ist eine beachtliche Zahl.

UMWELTMIGRANTEN OHNE RECHT

Migration und Flucht sind in den meisten Fällen wichtiger Teil einer Anpassungsstrategie. Es ist aus rechtlichen Gründen wichtig, zwischen freiwilliger und erzwungener Migration zu unterscheiden. Menschen, die heute aus Umwelt- oder Klimagründen migrieren, haben keinen internationalen Rechtsstatus. So werden jene, die aufgrund von wetterbedingten Naturkatastrophen oder von langfristigen Umweltveränderungen ihre Heimat verlassen, nicht als „Flüchtlinge“ im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention 1951 anerkannt. Diese legt nämlich – stark geprägt durch die Erfahrungen des zweiten Weltkrieges – eine begründete Furcht zugrunde: vor Verfolgung aufgrund von Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen politischer Überzeugung. Es werden also nur politische Flüchtlinge international als schutzbedürftig anerkannt. Dabei übersteigt die Zahl der umweltbedingten Migranten schon heute jene der konfliktbedingten. Viele halten aus diesem Grund die Flüchtlingskonvention für überholt und diskutieren deren Ausweitung. In aktuellen klimapolitischen Abkommen wird zunehmend auch das Migrationsthema aufgegriffen. Dass wir hier erst am Anfang stehen, belegen die Weltklimagipfel (Conferences of the Parties, COPs). Auf der COP 16, die 2010 in Cancún stattfand, wurde im Abschlussdokument des Adaptation Framework Agreements der entsprechende Paragraph 14 verabschiedet:⁷

Internationale KLIMAABKOMMEN thematisieren zögerlich erste Fragen von klimabedingter Migration und Flucht.

„Paragraph 14 invites all Parties to enhance action on adaptation under the Cancun Adaptation Framework, taking into account their common but differentiated responsibilities and respective capabilities, and specific national and regional development priorities, objectives and circumstances, by undertaking, inter alia, the following:

(f) Measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at the national, regional and international levels;“

Auf Deutsch in etwa:

„Paragraph 14 lädt alle Vertragsstaaten ein, Anstrengungen zur Anpassung im Rahmen des Cancún-Anpassungsregelwerks zu verstärken. Dabei sollen sie ihre gemeinsamen und dennoch unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und entsprechenden Fähigkeiten in Erwägung ziehen. Auch spezifische nationale und regionale Entwicklungsprioritäten, Ziele und Umstände sollen wie folgt berücksichtigt werden:

(f) Maßnahmen zur Verstärkung des Verständnisses der Koordination und Kooperation hinsichtlich der vom Klimawandel verursachten Vertreibung, Migration und geplanten Umsiedlung – wo passend – auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene.“

Auf den ersten Blick sieht dieser Paragraph gut aus, in etwa: bei klimabedingter Vertreibung oder Verlagerung Maßnahmen ergreifen und verbessern, geplante Umsiedlung. Erst bei genauerer Betrachtung wird der mangelnde Nachdruck der Handlungsforderung erkennbar: Länder werden eingeladen, in Betracht zu ziehen, je nach Zuständigkeit etwas zu unternehmen, wo dies angemessen ist.

UMWELTBEDINGTE MIGRATION IN DER WISSENSCHAFT

In der Migrationswissenschaft des letzten Jahrhunderts tauchten Umweltfaktoren anfangs wenig oder nur sporadisch auf. Erst zur Jahrtausendwende rückte das Thema mehr in den Mittelpunkt. Auch, weil der Weltklimarat, das

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), immer mehr regionale Aspekte der Klimaveränderung beleuchtete. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts stieg die Zahl fundierter Studien sprunghaft an (z. B. ab 2007 EACH-FOR-Studien zu Migrationsszenarien⁸, 2011 Foresight-Studie⁹). Immerhin veröffentlichten die Vereinten Nationen bereits 2005 eine Weltkarte der Klimaflüchtlinge (UN Climate Change Refugee Map)¹⁰, die gefährdete Zonen und Hotspots beinhaltete. Die Karte war jahrelang auf der UNEP-Webseite abrufbar, wurde 2011 allerdings entfernt. Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) in Deutschland beschrieb in seinem Hauptgutachten „Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel“¹¹ qualitativ, wo Hotspots für Umweltmigration liegen. Hier wurden sowohl die Dürre- und Trockenregionen der Erde (z. B. Wüsten Afrikas) als auch die flutgefährdeten Zonen etwa in Bangladesch beschrieben. Im EACH-FOR-Projekt der EU wurden mehr als 20 globale Hotspots in Ländern wie Thailand, Vietnam, Bangladesch, Ghana, Guatemala und Peru untersucht. Bevölkerungsdichte, Klimafaktoren, Naturgefahren und wirtschaftliche Faktoren wie Agrarland wurden unter die Lupe genommen. Im Kontext der wissenschaftlichen Studien wurde auch die Nomenklatur stets verändert, nahezu alle denkbaren Begrifflichkeiten kommen vor (climate change – induced displaced, environmental migration, environmental refugee, climate refugee, climigrant etc.). Ausschlaggebend ist am Ende, welche Nomenklatur, Regulierung und Gesetzgebung international anerkannt wird und zum Tragen kommt.

VIELDISKUTIERTE KLIMAMIGRATION – EIN BLICK AUF HOTSPOTS

Zu Beginn unseres Jahrhunderts nahm die Berichterstattung zu umweltbedingter Migration deutlich zu. Einzelne Beispiele schafften es in die internationale Presse: die Carteret Islands in Papua Neuguinea sowie andere Pazifikinseln, auch eine indigene Volksgruppe, die Inuit in Alaska. Etwas später wurde zunehmend über alarmierende Anzeichen aus Afrika berichtet. Alle diese Hotspots haben unterschiedliche Hintergründe und Dimensionen. Die Schlüsse, die aus den einzelnen Beispielen gezogen werden

können, liefern wichtige Indizien für nachhaltiges Management der Klimamigration.

Die Carteret Islands in Papua Neuguinea – ein Volk muss umziehen

Ab etwa 2005 wurde zunehmend berichtet, dass die Carteret-Inseln, ein Atoll im Pazifik, das zu Papua Neuguinea gehört, bald im Meer versinken würden. Die Inseln liegen nur knapp über dem Meeresspiegel, die Fläche beträgt etwa 60 ha. Rund 2.600 Menschen waren und sind vom Meeresspiegelanstieg unmittelbar bedroht. Schon 1999 waren zwei unbewohnte Inseln bei Kiribati im Pazifik untergegangen, das beflügelte die Debatten. Die Schäden im Carteret-Atoll wurden sukzessive größer und sichtbarer. Die Inselbewohner bauten Deiche und pflanzten Mangroven, der Untergang ihrer Heimat war dennoch absehbar. Denn der Meeresspiegelanstieg von knapp 10 mm / Jahr und Stürme verschlangen nach und nach ganze Inselteile. Evakuierungsprogramme für rund 150 Familien wurden angestoßen. Geldmangel und Bedenken behinderten allerdings größere Umsiedlungen. Familien, die migrierten, fühlten sich in ihrem neuen Umfeld nicht wohl und angenommen; sie wollten in die Heimat zurück.

Kiribati im Pazifik – Migrieren mit Würde

Auch Kiribati und Tuvalu, östlich von Australien, könnten in wenigen Dekaden nur sehr schlecht oder nicht mehr bewohnbar sein. Schon heute dringt Salzwasser in Süßwasserspeicher ein, die Küstenerosion nimmt zu. Extrem hohe Flutstände, die sogenannten King Tides, richten immer wieder schwere Schäden an. Nachdem Länder wie Australien eine rigorose, abweisende Migrationspolitik verfolgen und Zielländer wie Neuseeland nur beschränkt Migranten aufnehmen, beginnen die Menschen auf Kiribati bereits jetzt Schritt für Schritt in Nachbarländer (z. B. Neuseeland) auszuwandern. Unter dem Motto „Migrieren mit Würde“ (Migrate with Dignity) siedeln Inselbewohner um und verlassen ihre Heimat sowie Familien. Bekannt wurde der Fall einer kiribatischen Familie, die auch unter Nennung der Klimaänderung um ihr Bleiberecht in Neuseeland kämpfte. Ein Deich in Kiribati sei gebrochen, das Brunnenwasser ungenießbar. Nachdem es aber in

der UN-Rechtsprechung keine „Klimaflüchtlinge“ gibt, wurde Familie Teitiota letztendlich im September 2015 aus Neuseeland abgeschoben.

Wegen KLIMAKATASTROPHEN musste bereits ein Teil der Bevölkerung von Kiribati, Bangladesch oder Afrika seine Heimat verlassen.

Alaska – weltweite Aufmerksamkeit für die Inuit

In Alaska sind im Zuge der Klimaerwärmung die mittleren Temperaturen seit 1950 um mehr als 3 °C gestiegen. Der Permafrostboden beginnt aufzutauen, Häuser – wie etwa in der Inuit-Gemeinde Shishmaref – kippen, weil das Fundament buchstäblich wegtaut. In der Umgebung findet massive Erosion statt. Die Regierung hält alle Entwicklungen seit mehr als 10 Jahren in Berichten fest. Die NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration) fördert Untersuchungen zum Status von Umwelt, Erosion, Gesundheit, Einkommen, Wasser und Indikatoren für Umsiedlung. Der Interamerikanische Gerichtshof hat eine Klage der Inuit angenommen, welche die USA mitverantwortlich für den Klimawandel macht. Das sagt nichts über das Verhandlungsergebnis aus und erlaubt nicht, auf Maßnahmen oder gar finanzielle Kompensation zu hoffen. Die Anerkennung der Klage ist aber ein bemerkenswerter Fakt. Nach Aussagen der renommierten US-Anwältin Robin Bronen ist ein großes Problem der Bevölkerung in Shishmaref, dass es in der Regierung keine offizielle Stelle gibt, die ein Mandat für die finanzielle Unterstützung von Umzügen hat. Und es gebe keine beschriebenen Prozesse, die festlegen, wann klimabedingte Umsiedlung angezeigt ist. Immerhin hat Präsident Obama im August 2015 Alaska für 3 Tage besucht. Im Zuge dessen gab er auch einer von der Klimaerwärmung betroffenen Inuit-Gemeinde – Kivalina – Sichtbarkeit. Konkrete politische Maßnahmen folgten zunächst nicht, allerdings sollen weitere offizielle Gespräche anvisiert werden.

Bangladesch – schleichende und abrupte Migration

Ein weiteres plakatives Beispiel für umweltbedingte Migration liefert Bangladesch. Hier siedeln aus allen Teilen des Landes Menschen in die Hauptstadt Dhaka um. Mit knapp 25 Mio. Einwohnern war sie 2015 die zweitgrößte Stadt der Welt – und sie ist weltweit die Megastadt mit der höchsten Wachstumsrate in der letzten Dekade. Experten sprechen von einem Zuzug von etwa 1.000 Menschen pro Tag.

Der erwartete Zuwachs bis 2025 liegt bei ca. 10 Mio. Menschen. Die Grenzen von ökonomischer und umweltbedingter Migration verschwimmen. Die meisten kommen, weil sie sich in der Großstadt bessere Verdienstmöglichkeiten ausrechnen. Menschen migrieren aber auch, weil sich die Umweltbedingungen in ihren Heimatdörfern schleichend verändern. Flusserosion ist ein weit verbreitetes Phänomen im Land, riesige Ströme reißen immer wieder Ortsteile weg, wie etwa in dem kleinen Inseldorf Singpur nördlich von Dhaka. Gemeindeteile oder ganze Gemeinden müssen umsiedeln. Ein eindeutiger Bezug zur Klimaerwärmung ergibt sich über die damit verbundene Zunahme extremer Wetterbedingungen – veränderten Monsunmustern mit Überschwemmungen und veränderter Zyklon-Aktivität.

Abbildung 1: Die 24-jährige Hasina und ihr Sohn leben im Bhola Slum in Dhaka. Nach einem verwüstenden Zyklon sind ihre Eltern 1970 in die Hauptstadt migriert und sesshaft geworden. Heute lebt Hasina mit ihrer Familie – insgesamt 8 Personen – in zwei kleinen Räumen.



Quelle: Thomas Loster, Archiv Münchener Rück Stiftung.

Schwere Zyklone führen zu Migration, ein Beleg: Am 12. November 1970 verwüstete Wirbelsturm Bhola die Küstenregion des Landes, das damals noch Ostpakistan hieß. Über 3 Mio. Menschen waren betroffen, mehr als 300.000 Menschen verloren ihr Leben. Wer stark genug war zu gehen, wanderte aus.

Heute befindet sich auf einer aufgeschütteten Fläche in Dhaka ein großes Armenviertel, der Bhola Slum. In diesem leben mehrere Tausend Menschen. Wenn im wärmeren Klima die Zyklon-Aktivität und -stärke im Golf von Bengalen zunehmen, werden diese Wetterextreme auch immer mehr Menschen in die Flucht treiben. In Dalbanga South, einem Ort im Süden des Landes, der häufig von Zyklonen getroffen wird, musste gerade ein exponierter Teil der Ortschaft offiziell aufgegeben werden.

Afrika und der Klimawandel – Flucht nach Norden?

Der afrikanische Kontinent stand mehrfach im Mittelpunkt größerer Untersuchungen zu Migration. Das Ergebnis: Auch ohne den Klimawandel ist ein starkes Wachstum von Migrationsbewegungen schon heute vorprogrammiert. Denn das komplexe Zusammenspiel von politischen, demographischen und ökonomischen Gegebenheiten führt zu einer steigenden Abwanderungsbereitschaft (Push-Faktoren). So veranschaulicht ein Blick auf die Weltkarte der als fragil klassifizierten Staaten des Fund for Peace,¹² dass die Verhältnisse auf dem afrikanischen Kontinent besonders besorgniserregend sind. 2017 wurde die überwältigende Mehrheit der afrikanischen Länder als instabil eingestuft, 5 davon gleich mit der höchsten Alarmstufe: Somalia, die Demokratische Republik Kongo, die Zentralafrikanische Republik, der Sudan und der Südsudan. Weltweit sind nur noch Syrien und der Jemen auf dieser sehr kritischen Stufe. Die Länder haben mit schlimmen humanitären Krisen zu kämpfen. Verknüpft man die Karte mit Geburtenraten,¹³ sind starke Korrelationen, welche die Situation verschärfen, erkennbar. Die durchschnittliche Geburtenrate in Afrika ist fast dreimal so hoch wie die in Europa. Hinzu kommt ein im globalen Vergleich auffällig niedriger Entwicklungsstand (Human Development Index, HDI).¹⁴ Der HDI berechnet sich

aus der Lebenserwartung, der Dauer der Ausbildung und dem Bruttonationaleinkommen pro Kopf, er ist ein wichtiger Gradmesser. Es verwundert nicht, dass der G20-Gipfel von Hamburg im Juli 2017 großteils den Herausforderungen in Afrika gewidmet war.

Wie gesagt ist es grundsätzlich schwer, politische, ökonomische und umweltbedingte Migration zu trennen. Es liegt aber auf der Hand, dass Klimastress als Push-Faktor den Wegzug von Menschen aus fragilen Staaten beschleunigen dürfte. Große Dürren, wie 2010 am Horn von Afrika oder 2015/16 in Malawi, zehren ganze Regionen aus und richten erhebliche humanitäre und ökonomische Schäden an. In Ägypten findet sich ein gutes kausales Beispiel für zukünftige Klimamigration. Das Nildelta ist die wichtigste Region des Landes für Landwirtschaft und die Versorgung der Menschen. Steigt der Meeresspiegel im Laufe dieses Jahrhunderts um etwa einen Meter an, so werden rund 15 Prozent des bewohnbaren Landes überflutet oder Ackerland wegen der Versalzung nicht mehr nutzbar und etwa 6 Mio. Menschen in die Flucht gezwungen. Es ist schon heute absehbar, dass sich dann auch starke Migrationsbewegungen auf die nördlich angrenzenden Regionen – besonders die Länder der EU – ergeben werden.

TRIEBKRÄFTE FÜR MIGRATION – UMWELTFAKTOREN HOCH IN KURS

Beleuchtet man die Triebkräfte für Migration aus dem Blickwinkel der Nachhaltigkeit mit ihren Säulen „ökologisch, ökonomisch, sozial“, so zeigt sich nach einer großen Studie der britischen Regierung von 2011 (Foresight-Studie: Migration and Global Environmental Change),¹⁵ dass Umweltfaktoren eine wichtige Rolle spielen. Aspekte wie Ernährungs- und Trinkwassersicherheit, Agrarproduktivität, Bewohnbarkeit oder die Exposition gegenüber Naturgefahren werden als wichtiger eingeschätzt als ökonomische Faktoren (Beschäftigungsmöglichkeiten, Einkommen, Erzeuger- und Verbraucherpreise). Soziale Faktoren (Bildung, Heiratsmigration etc.) fallen in der Studie deutlich ab. Selbst politische (z. B. Diskriminierung, Regierungsführung, Unsicherheit) und demographische Faktoren (z. B. Bevölkerungsdichte, -struktur) werden in der Foresight-Studie nicht so hoch bewertet.

Bei der Migrationsursache spielen UMWELT-FAKTOREN eine größere Rolle als ökonomische oder soziale Aspekte.

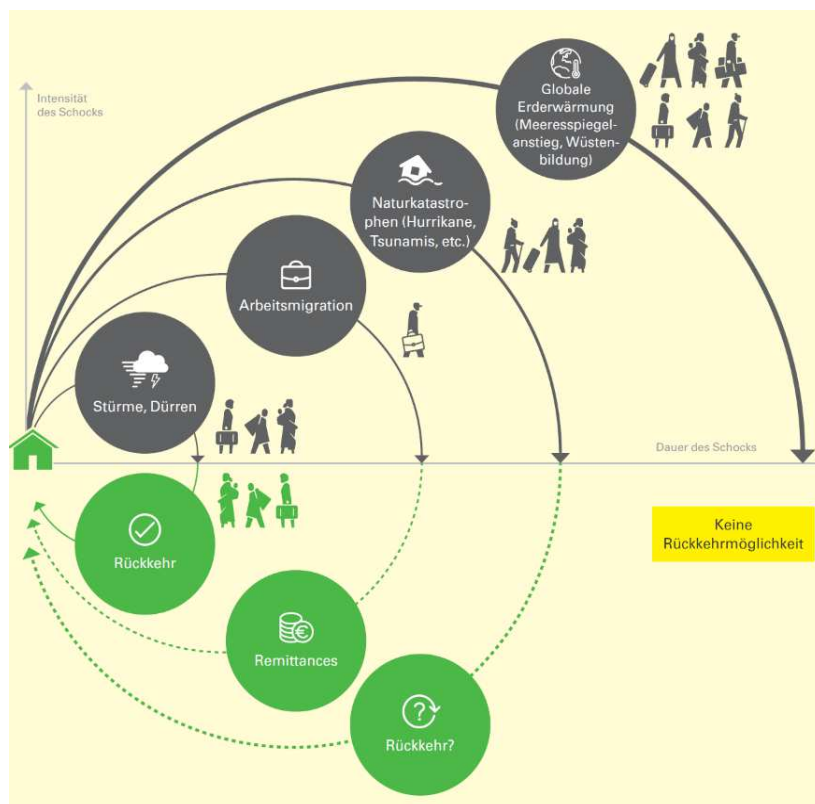
KLIMAMIGRATION – TEMPORÄR ODER FÜR IMMER?

Es ist nicht leicht, das Gewicht des Umweltfaktors in der Migration festzumachen. Wichtig ist es, zwei verschiedene Ursachentypen zu unterscheiden: Plötzlich oder schockartig auftretende Ereignisse (sudden-onset events) wie etwa Sturzfluten, Erdbeben oder Wirbelstürme und die schleichenden Ereignisse (slow-onset events), wie etwa Desertifikation oder Meeres-

piegelanstieg. Auch ist nicht sicher, ob Umweltmigranten unwiederkehrbar umsiedeln – wie im Fall des Bhola-Zyklons – oder ob sie einige Zeit nach dem Ereignis zurückkehren. Eine Untersuchung der Bewegungsmuster nach Hurrikan Katrina 2005 in New Orleans in den USA belegte, dass auch nach langer Zeit Teile der „Wetterflüchtlinge“ nicht wieder in ihren Heimatort zurückkehrten.¹⁶ Gehen wegen des Meeresspiegelanstiegs ganze Küstenräume verloren, wie das in Bangladesch absehbar ist, ist eine Rückkehr ohnehin nicht möglich.

Umweltmigration tritt also in unterschiedlichster Form auf, je nachdem, wie groß die Magnitude des auslösenden Ereignisses ist (siehe Abb. 2). Es gibt gewollte, beispielsweise saisonale Arbeitsmigration, ein längerfristiges Wegziehen mit Rückkehr oder eine Flucht ohne Wiederkehr, dann, wenn die Heimat zerstört oder verloren ist.

Abbildung 2: Migrationsmuster von Flüchtenden



Das Ausmaß und die Art einer Katastrophe sind für entstehende Migrationsmuster ausschlaggebend. Bei kleineren Ereignissen – etwa bei Stürmen – oder bei Arbeitsmigration kehren die Migranten meist zurück an den Heimatort. Bei Großkatastrophen ist dies ungewiss, denn Vertriebene lassen sich auch in anderen Regionen nieder. Bei massiven Veränderungen durch den Klimawandel – wie bei einem Meeresspiegelanstieg oder bei Wüstenbildung – können die Lebensgrundlagen oder die Heimat für immer zerstört werden. Eine Rückkehr ist unmöglich.

Quelle: Warner, Koko: People on the move, in: Positionen Dialogforen 2017, hrsg. von der Münchener Rück Stiftung, München 2017, S. 13.

FAZIT UND AUSBLICK

Exakte Zahlen oder Prognosen für die Zukunft zu Klimamigration können wegen der Dynamik aller beteiligten Parameter nur schwer abgegeben werden. Dennoch kursieren bereits zahlreiche Aussagen dazu. Laut Greenpeace sind heute bereits mehr als 20 Mio. Menschen wegen der Auswirkungen des Klimawandels auf der Flucht.¹⁷ In den nächsten 30 Jahren sollen es laut der Umweltorganisation ca. 200 Mio. sein. Der ehemalige UN-Generalsekretär Ban Ki-moon prognostizierte 2009, dass es in den nächsten Jahren bis zu 350 Mio. Klimaflüchtlinge gebe. Wie viele es am Ende tatsächlich sind, ist offen.

Wir wissen aber heute schon, dass die Anzahl der umweltbedingten Migranten im Zuge des Klimawandels sehr stark anwachsen wird. Steht den Menschen sprichwörtlich das Wasser bis zum Hals, so wird die Staatengemeinschaft sicher einspringen und Nothilfe leisten. Diese These ist gut belegt angesichts der Reaktionen nach Großkatastrophen (sudden-onset events) wie den Fluten in Mosambik (2000), dem Tsunami in Asien 2004 oder dem Erdbeben von Haiti 2010. Menschen in Not werden dann in letzter Sekunde gerettet und in Notunterkünfte umgesiedelt. Auch bei Migration werden die Menschen aufgenommen, teilweise kontingentiert, wie in Neuseeland. Es stellt sich die Frage, ob sie nach dem Verlust ihrer Heimat und ihres sozialen Umfelds – egal aus welchem Grund – menschenwürdig und gesellschaftsverträglich untergebracht und in neue Strukturen richtig integriert werden.

Wenn Migrationsmanagement nachhaltig gelingen soll – im vollem Sinn der Aspekte ökologisch, ökonomisch und sozial –, dann müssen die Anzeichen, die wir heute schon sehen, auch früh ernstgenommen werden. Wo wir wissen, dass Migration erfolgen wird, müssen vorausschauend und früh passende, auch rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden. Entscheider in Ländern und die internationale Staatengemeinschaft müssen alle Hinweise aufgreifen, ernst nehmen und gut koordiniert behandeln. Wenn dies gelingt, dann führen umweltbedingte Migration und Klimaflucht trotz der damit verbundenen Herausforderungen zur gelungenen Anpassungsstrategie und nicht zum Problem.

THOMAS LOSTER, DIPL.-GEOGR.

Geschäftsführer Münchener Rück Stiftung,
München

SARAH STINGL

cand. M.A. International Humanitarian Action,
NOHA, Uppsala Universität, Uppsala / Schweden

ANMERKUNGEN

- ¹ <http://www.iom.int/newsdesk/20160922>, Stand: 26.9.2017.
- ² http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2011.pdf?__blob=publicationFile, Stand: 25.9.2017.
- ³ Schmid, Susanne: Afrikas Migrationspotenzial, in: Argumentation Kompakt der Hanns-Seidel-Stiftung 14/2016.
- ⁴ <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>, Stand: 26.9.2017.
- ⁵ <http://www.unhcr.org/dach/de/services/faq/faq-fluechtlinge>, Stand: 25.9.2017.
- ⁶ https://www.tdh.de/fileadmin/user_upload/inhalte/10_Material/Diverses/un_leitlinien_binnenvertreibung_deutsch_e-cn4-1998-53-add2.pdf, Stand: 25.9.2017.
- ⁷ <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=4>, Stand: 25.9.2017.
- ⁸ <http://www.ccema-portal.org/article/read/each-for-project-publications>, Stand: 25.9.2017.
- ⁹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287717/11-1116-migration-and-global-environmental-change.pdf, Stand: 25.9.2017.
- ¹⁰ <http://www.monde-diplomatique.de/karten/view.php?id=354>, Stand: 25.9.2017.
- ¹¹ http://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu.de/templates/dateien/veroeffentlichungen/hauptgutachten/jg2007/wbgu_jg2007.pdf, Stand: 25.9.2017.
- ¹² <http://fundforpeace.org/fsi/>, Stand: 25.9.2017.
- ¹³ <http://www.laenderdaten.de/bevoelkerung/geburtenrate.aspx>, Stand: 25.9.2017.
- ¹⁴ <http://hdr.undp.org/en/countries>, Stand: 25.9.2017.
- ¹⁵ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287717/11-1116-migration-and-global-environmental-change.pdf, Stand: 25.9.2017.
- ¹⁶ <https://pqdtopen.proquest.com/doc/919025308.html?FMT=ABS>, Stand: 25.9.2017.
- ¹⁷ <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20170524-greenpeace-studie-klimawandel-migration-deutsch.pdf>, Stand: 25.9.2017.

SCHRITTE DER STAATENGEMEINSCHAFT ZUM SCHUTZ KLIMABEDINGTER MIGRANTEN UND VERTRIEBENER

VERA KÜNZEL || Der Klimawandel bedroht die Existenzgrundlage vieler Menschen, gerade im globalen Süden. Klimafolgen können Lebensräume unbewohnbar machen und die betroffenen Menschen kurzfristig oder permanent zum Verlassen ihres Heimatlandes zwingen. Ihr Schutz ist in dieser Situation nicht gesichert. Diese Herausforderung ist u. a. mit dem Pariser Klimaabkommen auf der internationalen politischen Ebene erkannt worden, bestehende Lösungsansätze müssen aber dringend weiterentwickelt werden.

KLIMAFOLGEN BEEINTRÄCHTIGEN LEBENSBEDINGUNGEN

Die Auswirkungen des Klimawandels stellen die Menschen insbesondere in stark betroffenen Weltregionen wie Küstenregionen in Bangladesch, kleinen Inselstaaten im Pazifik oder von Dürren geplagte Gebiete in Subsahara-Afrika vor große Herausforderungen. Extremwetterereignisse wie Stürme, Überflutungen und Dürren sowie langsam fortschreitende Ereignisse wie der Anstieg des Meeresspiegels bedrohen die Existenzsicherung. Verwüstungen, aber auch andere sich schrittweise vollziehende Verschlechterungen wie die Versalzung von Böden und der Verlust von Frischwasser, können die Befriedigung der grundlegenden menschlichen Bedürfnisse unmöglich und ganze Lebensräume unbewohnbar machen. In der Folge ist die Sicherung ihrer grundlegenden Menschenrechte wie das Recht auf Nahrung, Wasser und Wohnen nicht mehr gewährleistet.

Für die betroffenen Menschen und Gemeinden bedeutet dies im schlimmsten Fall, dass sie ihre Lebensorte verlassen müssen. Jene, die ohnehin sehr verletzlich sind wie beispielsweise arme, sehr junge oder alte und kranke Menschen, sind überproportional von dieser Herausforderung betroffen. Gerade auf sie wirken

die Klimafolgen sehr direkt – sie leben bspw. von Subsistenzwirtschaft und können Ernteverluste nicht ausgleichen.

Natürlich sind die Gründe für Migration und Vertreibung nie nur auf eine einzelne Ursache zurückzuführen. Doch sind die (klimabedingten) Umweltveränderungen hier oft ein wichtiger Faktor im Geflecht von sozio-ökonomischen, zunehmend aber eben auch ökologischen Ursachen – immer häufiger sind sie der letzte Auslöser.

**EXTREMWETTEREREIGNISSE nehmen in
Wahrscheinlichkeit und Heftigkeit deutlich zu.**

Eine Vorhersage über das Ausmaß der betroffenen Menschen zu machen, ist schwierig. Als Orientierung können aber die Zahlen des Internal Displacement Monitoring Centres dienen. Ihren Untersuchungen zufolge wurden alleine im Jahr 2016 weltweit 24,2 Mio. Men-

schen durch Extremwetterereignisse vertrieben – dreimal so viele wie jene durch Konflikte.¹ Auch wenn ein einzelnes Ereignis nicht eindeutig dem Klimawandel zugeordnet werden kann, so nehmen diese aber durch einen fortschreitenden Klimawandel in ihrer Wahrscheinlichkeit und Heftigkeit deutlich zu, sodass zukünftig auch die Zahl der Menschen wächst, die von den Auswirkungen betroffen sein werden.

Auch der Weltklimarat „Intergovernmental Panel on Climate Change“ (IPCC), der als wissenschaftliches Gremium die internationalen Klimaverhandlungen begleitet, sieht Migrationsbewegungen als eine der gravierendsten Folgen des Klimawandels für den Menschen.

Einen Fall besonderer Härte in der Debatte um klimabedingte Migration und Vertreibung stellen sogenannte „trapped populations“ dar. Sie können sich aufgrund fehlender Kapazitäten oder körperlicher Verfassung nicht aus den unsicheren und teilweise lebensbedrohlichen Situationen befreien und ihre Wohnorte verlassen. Sie sind gezwungen zu bleiben, obwohl die Migration für sie die angemessenste Umgangsform mit Klimafolgen wäre.

Der Weltklimarat schätzt Migrationsbewegungen als eine der gravierendsten Folgen des KLIMAWANDELS für den Menschen ein.

VERSCHWINDENDE STAATEN?

Für kleine Inselstaaten, die bei der diesjährigen Klimakonferenz der Vereinten Nationen durch den Konferenzvorsitz des Pazifik-Staates Fidschi im Fokus stehen, ergibt sich eine besondere Problemkonstellation durch die Bedrohungen des Klimawandels. Aufgrund ihrer Höhe von nur wenigen Metern über dem Meeresspiegel führt ein Anstieg dessen zu fundamentalen Herausforderungen. Eine vollständige und permanente Überflutung könnte zum „Verschwinden“ der Inseln und damit des Staatsterritoriums führen und die Bevölkerung ins Exil treiben. Eine mögliche Folge ist die Auflösung des

Staates und die Staatenlosigkeit seiner Bürger.³ Ein solcher Fall ist völkerrechtlich beispiellos. Doch lange bevor das Territorium versinkt, wird es unbewohnbar: Küstenerosion bedroht Häuser und Siedlungen, das Eindringen von Salzwasser minimiert die Verfügbarkeit von Frischwasser, Böden versalzen, Landwirtschaft wird zunehmend unmöglich und führt zu Importabhängigkeit für Trinkwasser und Nahrung. Die Versauerung der Meere (ebenfalls eine Folge des sich erwärmenden Meerwassers) zerstört marine Ressourcen und beeinträchtigt den Fischfang. Die Existenzsicherung wird unmöglich. Mit dem Untergang der Inseln entstünde auch ein enormer ökonomischer Schaden: das Küstenmeer als staatliches Hoheitsgebiet ginge verloren, Fischereirechte und andere Nutzungsansprüche würden erlöschen. Die Regierung von Kiribati hat bereits versucht, sich auf diese Gefahren einzustellen und Land auf Fidschi erworben. Zunächst zum Anbau von Agrarprodukten. Auch die Umsiedlung der Bevölkerung ist denkbar, aber mit fundamentalen Herausforderungen durch große Vorbehalte der ansässigen Bevölkerung verbunden.

Darüber hinaus führt die Vertreibung auch zu nicht zu unterschätzenden nicht-ökonomischen Verlusten: Sie gefährdet die Aufrechterhaltung der Kultur der Betroffenen. Gerade im Pazifik zeichnet sich diese durch eine enge Verbundenheit zum Land aus.

International wird bereits überlegt, wie mit drohender klimabedingter Staatenlosigkeit umzugehen ist. Skizzierte Lösungsoption in dieser Debatte ist einerseits, dass Menschen die Staatsangehörigkeit eines anderen als ihres Heimatlandes annehmen, andererseits, dass andere Staaten Teile ihres Territoriums abtreten und der betroffenen Bevölkerung zur Verfügung stellen – die so ihre Staatsangehörigkeit behalten würde.⁴

Kleine Inselstaaten könnten durch den Anstieg des Meeresspiegels ÜBERFLUTET werden und die Bevölkerung staatenlos machen.

DIE VÖLKERRECHTLICHE SCHUTZLÜCKE DER BETROFFENEN

Verlassen Menschen ihre Heimat, liegt ihr Ziel in den allermeisten Fällen in der unmittelbaren Nähe – in kulturell ähnlichen Regionen. Je nachdem, wo sich die Bedingungen als sicherer und weniger lebensbedrohlich herausstellen, verbleiben sie dabei in ihrem Heimatland oder überschreiten nationalstaatliche Grenzen.

Müssen sie ihr Heimatland verlassen, fallen die Betroffenen in eine Schutzlücke. Es fehlt ein rechtlicher Status, der ihren Schutz sichert. Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), die das Flüchtlingsrecht regelt, schützt Menschen, die aufgrund von Verfolgung (aufgrund ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder ihrer politischen Überzeugung) fliehen. (Klimabedingte) Umweltveränderungen sind kein anerkannter Fluchtgrund. Dieser Umstand erklärt auch, warum viele Experten davon absehen, den Begriff „Klimaflüchtling“ zu verwenden. Eine einheitliche Definition existiert bisher nicht.

Die Schutzlücke zu schließen, um die Menschenrechte der Betroffenen zu sichern, ihre menschliche Sicherheit zu gewährleisten und sie in die Entwicklung von Lösungen einzubinden, ist also eine dringende und nicht einfach zu lösende Aufgabe. Eine Öffnung der GFK zwecks ihrer Erweiterung ist hierbei keine wahrscheinliche Option und zusätzlich mit vielen Risiken für diejenigen behaftet, die bereits jetzt unter ihrem Schutz stehen. Andere Lösungsansätze sind daher nötig und werden bereits diskutiert.

DER KLIMAWANDEL ALS RISIKOMULTIPLIKATOR

Auch über die Belastungen für die grundlegende Existenzsicherung hinaus verstärkt der Klimawandel bereits jetzt bestehende Risiken und kann Konflikte verschärfen. Eine der methodisch belastbarsten Studien zu diesem Zusammenhang unter Leitung des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung (PIK), unterstreicht diese Wirkung. Ihr zentrales Ergebnis: Klimabedingte Naturkatastrophen erhöhen das Risiko für bewaffnete Konflikte in Ländern mit vielen verschiedenen ethnischen oder sozialen Gruppen. Knapp ein Viertel (23 %) aller Ausbrüche bewaffneter Konflikte in dieser Art von Ländern

fielen zwischen 1980 und 2010 mit dem Auftreten von klimabedingten Naturkatastrophen zusammen. Diese Ergebnisse gelten insbesondere für Länder in Zentralasien sowie Nord- und Zentralafrika, die einerseits unter ethnischen Spannungen und andererseits unter ihrer Verletzlichkeit gegenüber den Folgen des Klimawandels leiden.⁵

Klimabedingte Umweltveränderungen sind laut Genfer Flüchtlingskonvention KEIN anerkannter Fluchtgrund.

Auch im konkreten Beispiel des syrischen Konfliktausbruchs 2011 trugen Klimafolgen im Vorfeld zu einer Verschärfung des Risikos bei. In der Region herrschte laut Daten der National Aeronautics and Space Administration (NASA) in den Jahren 2006 bis 2011 die längste und eine der schwersten Dürren seit 900 Jahren.⁶ Ein Bericht des damaligen UN-Sonderberichterstatters für das Recht auf Nahrung zeigt die fatalen Folgen dieser Dürre für viele der hier lebenden Bauern auf: Ihre Viehherden verendeten, ihrer Existenzsicherung wurde der Boden entzogen. Versäumnisse in den ländlichen Regionen wie die Verschleppung dringend nötiger Landreformen, einer nicht nachhaltigen Landwirtschafts- und Umweltpolitik, die z. B. zu einer Absenkung des Grundwasserspiegels führte, kamen erschwerend hinzu, wie eine Studie zeigt, die im Fachmagazin „Proceedings of the National Academy of Sciences“ (PNAS) erschienen ist.⁷ In der Folge wanderten viele Menschen vom Land in die Städte, wo die Kapazitäten zur ausreichenden und fairen Versorgung der Bevölkerung ohnehin schon mehr als ausgeschöpft waren und sich die Situation weiter zuspitzte. Auslöser für die Flucht in andere Staaten war letztendlich der gewaltsame Konflikt. Die Folgen des Klimawandels hatten den Studien zufolge die bestehenden Konfliktkonstellationen allerdings weiter verschärft.

Es wird deutlich, dass derartige Risikokontellationen von einem fortschreitenden Klimawandel zukünftig häufiger verstärkt werden.

POLITISCHE LÖSUNGSANSÄTZE

Um Regelungen zu finden, die den Schutz der betroffenen Menschen stetig erhöhen und schließlich gewähren, steht an erster Stelle, das Phänomen zu verstehen. Menschen verlassen in der Folge von plötzlichen Naturkatastrophen fluchtartig, vorübergehend oder langfristig ihren Wohnort; in der Folge schleichender Umweltveränderungen meist permanent. Die zweite Kategorie ist noch deutlich weniger untersucht, die Bestimmung des Zeitpunktes, ab dem eine Abwanderung unausweichlich ist, ist schwieriger.

In den vergangenen Jahren hat die Problematik zunehmend Beachtung und Erwähnung auf verschiedenen UN-Konferenzen (z. B. zur Reduzierung von Katastrophenrisiken,⁸ zur humanitären Hilfe⁹ und im Rahmen der Klimaverhandlungen¹⁰) gefunden.

Bereits 2010 hat das Thema „klimabedingte Migration und Vertreibung“ Eingang in die internationalen UN-Klimaverhandlungen erhalten. Erste Zielformulierung war hier, das Verständnis, die Koordination und Kooperation in Bezug auf klimabedingte Vertreibung, Migration und geplante Umsiedlung zu erweitern.¹¹ Mit der Einrichtung des Warschau Mechanismus (WIM) im Rahmen der Klimaverhandlungen im Jahr 2013, der sich als zentrales Gremium mit Schäden und Verlusten¹² durch den Klimawandel beschäftigt, fand das Thema einen festen Platz als Handlungsfeld im Arbeitsplan des WIM. Aus dem Pariser Klimagipfel ist 2015 die Aufforderung zur Einrichtung einer neuen Arbeitsgruppe zu Vertreibung (Task Force on Displacement) hervorgegangen. Im Mai 2017 hat sie ihre Arbeit aufgenommen und das Thema so noch stärker in der internationalen Klimaarchitektur verankert. Die internationalen Experten sollen bis Ende 2018 konkrete Empfehlungen erarbeiten, wie klimabedingter Vertreibung vorgebeugt werden kann und wie mit ihr umzugehen ist.

Als Pionier gilt die 2012 von Norwegen und der Schweiz gegründete „Nansen Initiative“.¹³ Als erster zwischenstaatlicher – wenn auch

freiwilliger – Prozess hat sie sich konkret mit Schutzmöglichkeiten für Menschen auseinandergesetzt, die aufgrund von Naturkatastrophen im Kontext des Klimawandels vertrieben werden und dabei nationalstaatliche Grenzen überschreiten.

Konsultationen in verschiedenen Weltregionen bildeten im Rahmen der Nansen Initiative die Grundlage, um die unterschiedlichen Herausforderungen des Problems zu verdeutlichen und so mögliche Ansätze zur Lösung identifizierbar zu machen. Zentrales Ergebnis der Initiative ist die 2015 veröffentlichte „Schutzagenda“,¹⁴ die von über 100 Staaten unterstützt wurde. Damit ist eine wichtige Grundlage zum Schließen der Schutzlücke gelegt worden. Sie beinhaltet sowohl Vorschläge, wie Staaten Vertreibungen durch Naturkatastrophen besser vorbeugen können, als auch zum Umgang mit Menschen, die Zuflucht suchen. Zum Beispiel durch bilaterale Lösungen, wie die zumindest zeitweise Aufnahme von Menschen aus anderen Ländern nach Naturkatastrophen. Die Arbeit an Ansätzen dieser Art wird nun im Rahmen der Platform on Disaster Displacement (PDD)¹⁵ weitergeführt. 2016 aus der Nansen Initiative hervorgegangen, hat sie sich der Umsetzung der Schutzagenda verschrieben.

Die SCHUTZAGENDA enthält Empfehlungen zur Vorbeugung von Vertreibung durch Klimakatastrophen.

Auch im Bereich der internationalen Migrationspolitik wächst die Bedeutung des Klimawandels als bestimmender Faktor für Wanderungsbewegungen. Sie fließen bspw. in die aktuell stattfindenden Diskussionen um einen „Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration“ der Vereinten Nationen ein, der noch 2018 verabschiedet werden soll. Die Entscheidung, einen entsprechenden Pakt abzuschließen, geht auf eine Einigung der 193 Staaten der

Vereinten Nationen bei der Generalversammlung 2016 zurück.¹⁶ Zum ersten Mal wird ein gemeinsamer Rahmen für die internationale Kooperation im Bereich von Migration und menschlicher Mobilität auf globaler Ebene vereinbart. Ein gemeinsames Verständnis, Prinzipien und Vereinbarungen sollen die Koordination internationaler Migration verbessern. Der Klimawandel als Treiber von Migration und Vertreibung war hier bereits Thema vorbereitender Konsultationen. Nun ist zu hoffen, dass konkrete Vorschläge in den Pakt aufgenommen werden, wie mit den Herausforderungen umgegangen werden sollte, die mit fortschreitendem Klimawandel weiter zunehmen.

NÄCHSTE SCHRITTE ZUM SCHLIEßEN DER SCHUTZLÜCKE

Um die Schutzlücke für klimabedingte (Umwelt-)Migranten zu schließen, sind mit der Nansen Schutzagenda und der Arbeitsgruppe zu Vertreibung wichtige Grundsteine gelegt. Entscheidend ist nun vor allem, wie Empfehlungen in konkrete Regelungen übergehen und wie diese international verbindlich gemacht werden können. Auch muss der Weg von Empfehlungen zur Implementierung genauer definiert werden. Um die Betroffenen besser zu schützen, müssen alle Staaten ihren bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen (z. B. durch die von vielen Staaten unterzeichneten UN-Menschenrechtspakte) nachkommen. Vorsorglich sind sowohl eine stärkere (finanzielle) Unterstützung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zentral, als auch für ein besseres Klimarisiko-Management, um die Ursachen erzwungener Migration zu verringern. Wenn das Verlassen der Heimat unabwendbar ist, müssen die Betroffenen eingebunden werden, um Lösungsoptionen zu entwickeln. Wichtig ist außerdem weiterhin, dass eine gute Abstimmung zwischen den verschiedenen Prozessen stattfindet und das Thema sowohl in der Klima- als auch in der Migrationspolitik kohärent verankert ist.

Die Grundlage für die Eindämmung des Klimawandels und somit zur Vermeidung klimabedingter Migration und Vertreibung liegt im ambitionierten Klimaschutz. Die Beschränkung des globalen Temperaturanstiegs auf deutlich

unter 2 °C oder sogar 1,5 °C – wie im Pariser Klimaabkommen beschlossen – ist fundamental, um das Ausmaß der Klimafolgen auf ein bewältigbares Maß zu begrenzen. Hier klafft allerdings noch eine große Lücke zwischen dem gegenwärtigen Emissionsniveau und den notwendigen Reduktionen.

|| VERA KÜNZEL

Referentin für Anpassung an den Klimawandel und Menschenrechte, Germanwatch e.V., Bonn

ANMERKUNGEN

- ¹ International Displacement Monitoring Centre: Global report on internal displacement 2017, Genf 2017, S. 31, <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2017/20170522-GRID.pdf>
- ² Der Vorsitz der Verhandlungen wechselt jährlich, die jeweilige Präsidentschaft der Konferenz steht im Fokus und leitet die Verhandlungen und prägt so ihren Fortgang. In diesem Jahr besteht die Besonderheit darin, dass die Konferenz aufgrund von Kapazitätsengpässen nicht im Land der Präsidentschaft Fidschi stattfindet, sondern in Bonn, dem Sitz des Klimasekretariats.
- ³ McAdam, Jane: „Disappearing States“, Statelessness and the Boundaries of International Law, in: Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives, hrsg. von Jane McAdam, Oxford 2010.
- ⁴ UNHCR: Submission: Climate Change and Statelessness: An Overview. FCCC/AWGLCA/2009/MIS C.5, <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/eng/misc05.pdf>, Stand: 5.10.2017.
- ⁵ Schleussner, C.-F. / Donges, J. F. / Donner, R. V. (u. a.): Armed-conflict risks enhanced by climate-related disasters in ethnically fractionalized countries, in: Proceedings of the National Academy of Sciences (Early Edition, EE) 113/2016.
- ⁶ Cook, B. I. / Anchukaitis, K. J. / Touchan, R. (u. a.): Spatiotemporal drought variability in the Mediterranean over the last 900 years, in: J. Geophys. Res. Atmos. 121/2016, S. 2060–2074.
- ⁷ Kelley, C. P. (u. a.): Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought, in: Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS) 11/2015, S. 3241–3246.
- ⁸ UNISDR – United Nations International Strategy for Disaster Reduction.
- ⁹ World Humanitarian Summit.

- ¹⁰ UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change.
- ¹¹ Cancun Adaptation Framework: www.unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf, Stand: 5.10.2017.
- ¹² Jene Klimafolgen, die auch mit Hilfe von Anpassungsmaßnahmen nicht mehr bewältigt werden können – bspw. die Überflutung ganzer Landstriche.
- ¹³ <https://www.nanseninitiative.org/>, Stand: 5.10.2017.
- ¹⁴ <http://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>, Stand: 5.10.2017.
- ¹⁵ <http://disasterdisplacement.org/>, Stand: 5.10.2017.
- ¹⁶ https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/NY_Declaration.pdf, Stand: 5.10.2017.

UMWELTMIGRATION IN DEN USA

Historische Perspektiven auf ein aktuelles Problem

UWE LÜBKEN || Der Beitrag befasst sich mit Beispielen aus der Geschichte der USA, die aufzeigen, dass durch Umweltveränderungen ausgelöste Bevölkerungsbewegungen eine Geschichte haben und eine Vielzahl von Formen annehmen können. Zudem sind solche Migrationen nicht ausschließlich im Globalen Süden zu verorten, sondern in allen Teilen der Welt und eben auch in hochindustrialisierten Staaten, wenn auch in unterschiedlicher Form und Intensität.

UMWELT, MIGRATION UND GESCHICHTE: EIN NEUES FELD

Warum Geschichte?

Der Zusammenhang zwischen menschlich verursachtem Klimawandel und Migration wird seit einiger Zeit intensiv diskutiert – sowohl in der Forschung wie auch in der Öffentlichkeit, aber wer denkt dabei schon an Deutschland oder die USA? Im Mittelpunkt der Debatte stehen vor allem Länder aus dem Globalen Süden wie Bangladesch, kleine Inselstaaten im Südpazifik und indigene communities in der Arktik. Zeitlich werden hauptsächlich gegenwärtige und zukünftige Entwicklungen in den Blick genommen. Was also kann eine historische Perspektive zu dieser Debatte beitragen, zumal, wenn sie sich der Geschichte der USA zuwendet?

Ein historischer Ansatz mag auf den ersten Blick wenig zweckmäßig erscheinen, wenn man „Klimamigration“¹ verstehen will, ist der gegenwärtige Klimawandel in seiner Geschwindigkeit und seinem gesellschaftlichen impact doch ohne historisches Beispiel. Wenn man die Geschichtswissenschaft aber nicht als bloße *magistra vitae* versteht, die einfache Lehren aus der Vergangenheit vermittelt, sondern als eine Orientierungswissenschaft, die Auskunft darüber gibt, wie sich Gesellschaften in der Vergangenheit mit ähnlichen, wenn auch nicht identischen Situationen auseinandergesetzt haben, dann kann

die Analyse von historischer „Umweltmigration“ dazu beitragen, gegenwärtige Phänomene besser zu verstehen und die oft mit grobem Pinsel gemalten Zukunftsszenarien schärfer zu konturieren.² Gerade die Geschichte von Naturkatastrophen wie Flussüberschwemmungen, Hurrikanen oder Sturmfluten bietet hier ein ideales Untersuchungsfeld. Auch wenn die einzelnen historischen Ereignisse nicht vom Klimawandel verursacht wurden, so lassen die Folgen und der Umgang damit doch Rückschlüsse auf gegenwärtige Problemlagen zu.

Die Analyse HISTORISCHER Umweltmigration ermöglicht, gegenwärtige Phänomene besser zu verstehen.

Umwelt und Migration in den Geschichtswissenschaften

Bis vor Kurzem hatten sich die beiden Subdisziplinen der Geschichtswissenschaft, die das größte Potenzial für die Analyse von historischer Umweltmigration aufweisen – die historische Migrationsforschung und die Umweltgeschich-

te –, relativ wenig zu sagen. Zu groß war auf beiden Seiten wohl die Furcht vor deterministischen Argumentationsmustern.³ Dabei sind die Schnittmengen beider Felder immens. So spielten im 19. Jahrhundert Umweltfaktoren eine bedeutende Rolle bei der Entscheidung zur Auswanderung in die USA. Wetter und Klima, Böden, Bewaldung, Fauna und Flora waren prominente Themen in deutschen Auswandererratgebern, Briefen an die Zurückgebliebenen und anderen Dokumenten, die Aufschluss über die Zielregion geben sollten. Nach der Ankunft in der Neuen Welt wurden die Migranten dann oft mit einer Umwelt konfrontiert, die erstaunlich anders war als die ihnen bekannten Landschaften und als das vorher vermittelte Bild. So war es für Siedler aus dem bewaldeten Nordwesteuropa, die zwischen Mitte und Ende des 19. Jahrhunderts in das Gebiet der Great Plains der USA kamen, schwer, mit einer Landschaft zurechtzukommen, in der weit und breit kein Baum zu sehen und kaum Niederschlag zu verzeichnen war. Schließlich nahmen Migranten immer auch Bestandteile ihrer alten Umwelt mit auf die Reise, sei es als Erinnerung an zurückgelassene Landschaften, als Teil der kollektiven Identität einer Auswanderergruppe oder ganz konkret in Form von unbewusst und absichtlich mitgebrachten Pflanzen, Tieren, Mikroben, etc.⁴

Das Klima spielt für Migration eine BEDEUTENDE Rolle – selbst wenn es durch Klimaanlagen erzeugt wird.

Darüber hinaus waren landschaftsverändernde Infrastrukturmaßnahmen selten ohne die Hilfe von Wanderarbeitern und Migranten möglich. Dies gilt etwa für den Bau der transkontinentalen Eisenbahn in den USA in der Mitte des 19. Jahrhunderts, die ohne die harte Arbeit chinesischer Einwanderer kaum so schnell hätte vollendet werden können.⁵ Und schließlich

sollte Klima auch als pull-Faktor für Migration nicht unterschätzt werden, und zwar sowohl als natürlich vorhandene wie auch als maschinell erzeugte Lebensumwelt. So war das moderate Klima Floridas im 20. Jahrhundert ein wichtiger Grund für die Binnenmigration vieler amerikanischer Ruheständler in den Sunshine State. Gleichzeitig hat der Siegeszug der Klimaanlage (und damit die Regulierung von Mikroumwelten) das rapide Bevölkerungswachstum im Sun Belt der USA erheblich erleichtert, wenn nicht überhaupt erst ermöglicht.⁶

Desastermobilität

Innerhalb dieser Bandbreite an Beziehungen zwischen Wanderungsbewegungen und Umweltfaktoren spielt die Vertreibung von Menschen durch extreme Naturereignisse eine besondere Rolle. Doch auch hier zeigt eine tiefeschürfende historische Analyse schnell, dass die Annahme von einer „Flut“ an Klimamigranten und die Fokussierung auf die (medienwirksame) große Zahl zukünftiger Klimaflüchtlinge, die vor allem in der frühen Forschung populär war (die mit Szenarien von mehreren hundert Millionen betroffenen Menschen spielte), ein falsches Bild erzeugt.⁷ Viel wahrscheinlicher ist es, dass wir es in der Zukunft wie in der Vergangenheit mit einer ganzen Vielzahl von Prozessen zu tun haben werden, die zudem noch sehr eng mit ökonomischen, sozialen, militärischen und kulturellen Entwicklungen verflochten sind.

Das Spektrum dieser „Desastermobilitäten“ ist dabei sehr groß und reicht von (oft kurzfristiger) Evakuierung und Flucht bis zur dauerhaften Migration, von freiwilligen Migrationsprozessen als langfristige Anpassungsstrategie bis zur erzwungenen Umsiedlung, von grenzüberschreitenden Wanderungen bis zur Zuflucht bei Verwandten im nächsten Dorf.⁸ So verließen nach Hurrikan Andrew 1992 zwar ca. 40.000 Menschen dauerhaft Miami-Dade County, die Hälfte davon zog aber in eine Gegend nördlich von Miami, die nur eine halbe Autostunde entfernt war.⁹

Und schließlich spielt auch in der umweltbedingten Katastrophenmigration die historische Dimension eine große Rolle. Das Erinnern an und Vergessen von desaströsen Ereignissen be-

Das Erinnern und Vergessen KATASTROPHALER EREIGNISSE beeinflusst die gegenwärtige Vulnerabilität und Resilienz.

einflusst die gegenwärtige Vulnerabilität und Resilienz und damit auch displacement-Effekte. Das Gleiche gilt für kulturelle Deutungsmuster von Katastrophen, in einer Gesellschaft verankerte Mobilitätsstrategien und den Erhalt oder die Vernachlässigung von Schutzbauten, deren Versagen wie im Falle von Hurrikan Katrina im Jahr 2005 zu Tod, Flucht und Vertreibung führen kann. Zudem beeinflussen über Jahrzehnte oder sogar Jahrhunderte herausgebildete Machtverhältnisse, wie eine Stadt wiederaufgebaut wird, wer in die Lage versetzt wird, zu bleiben bzw. wiederzukehren, und wer sein Schicksal an einem anderen Ort suchen muss.¹⁰

DÜRREN, LANDWIRTSCHAFT UND MIGRATION

Das Territorium der heutigen USA weist als großer Naturraum die unterschiedlichsten Naturgefahren auf, an die sich die amerikanische Gesellschaft immer wieder anzupassen hatte. Schon die Besiedelung des Doppelkontinents war im Grunde eine Klimamigration, denn sie konnte erst erfolgen, als während der letzten Kaltzeit eine Landbrücke zwischen Ostsibirien und Alaska entstand.

Bedeutender für die Lebensumwelt vieler indigener Gruppen waren aber Dürreperioden. So geht man heute davon aus, dass zwei extreme Trockenzeiten erheblich dazu beigetragen haben, dass die präkolumbianischen Anasazi gegen Mitte des 12. Jahrhunderts und dann wieder am Ende des 13. Jahrhunderts die von ihnen besiedelte Gegend im Grenzgebiet der heutigen Bundesstaaten Utah, Colorado, Arizona und New Mexico verließen. Die mit der Dürre einhergehende Abnahme der Niederschläge ließ nicht mehr genug Maisproduktion für die Versorgung der ganzen Bevölkerung zu.

Dass nur ein Teil der Anasazi migrierte, kam anscheinend aus sozio-kulturellen Gründen nicht in Frage.¹¹

Als die Euroamerikaner in die Region westlich des Mississippi kamen, vor allem in die trockenen Gebiete der Great Plains und des Südwestens der USA, wurden diese Landschaften als „Great Inland Desert“ oder als weiter Ozean beschrieben, mithin als wertlos und von einigen sogar als natürliche Grenze der US-amerikanischen Westexpansion angesehen.¹² Nach der gewaltsamen Vertreibung der Native Americans, der Erfindung des Pfluges und vor allem der Bewässerung weiter Teile dieser Region durch die Umleitung von Flüssen, den Bau von Staudämmen und das Anzapfen unterirdischer Wasserressourcen wie den Ogallala Aquifer wurden die Great Plains jedoch zu einer der produktivsten landwirtschaftlichen Regionen der Welt.¹³

Die Great Plains sind heutzutage eine der PRODUKTIVSTEN Regionen der Welt.

Die Dust-Bowl-Migration

Diese intensive Flächennutzung hatte allerdings auch eine Kehrseite. Die Böden der Southern Plains, allen voran in den Staaten Oklahoma, Kansas, Texas und New Mexico, waren durch die jahrzehntelange intensive Nutzung ausgelaugt. Eine schwere Dürreperiode in den frühen 1930er-Jahren sorgte dann für endzeitartige Szenen, als Stürme die lose Erde aufwirbelten und Farmen tief im Staub versanken. Ohnehin schon schwer angeschlagen durch die Krise der Landwirtschaft nach Ende des Ersten Weltkrieges, durch technische Innovationen, die immer mehr Landwirte „freisetzen“, und einen aggressiven Agrarkapitalismus, der auf Effizienz und Profitabilität setzte, konnten viele Farmer und ihre Familien ihre Felder nicht mehr bewirtschaften und zogen weg. 227.000 Menschen verließen Kansas in den 1930er-Jahren, 440.000

Oklahoma, was 18,4 % der Einwohnerzahl entsprach. Insgesamt kehrten etwa 3,5 Millionen Menschen den Staaten der Great Plains in den 1930er-Jahren den Rücken.¹⁴

Dust-Bowl-Migration: Intensive Bodennutzung laugte die Böden aus und Dürren zwangen Farmer, ihr Land zu VERLASSEN.

Auch hier gilt wieder, dass längst nicht alle Migranten die Region wegen der Dust Bowl verließen, dass genaue Zahlen schwer zu erlangen sind und dass viele nur kurze Distanzen zurücklegten – etwa in die nächstgelegene Stadt, das benachbarte county oder den Nachbarstaat. Gleichzeitig gibt es aber keinen Zweifel daran, dass die Migration von „Okies“¹⁵ und „Exodustern“ vor allem nach Kalifornien ein Massenphänomen war. Allein in der zweiten Hälfte der 1930er-Jahre passierten fast 300.000 vermehrte Menschen mit ihren klapprigen Automobilen die Staatsgrenze des „Golden State“. Auf den Straßen der Transitstaaten New Mexiko und Colorado war der Anblick einer Familie, die ihr Hab und Gut auf einem Handkarren oder in einem Auto verstaut hatte, ein alltägliches Bild. Wie viele andere Facetten des New Deal, so fanden auch die Dust-Bowl-Migranten ihre künstlerische Verarbeitung – verewigt etwa in der Prosa John Steinbecks, den Fotografien von Dorothea Lange und den Folksongs von Woody Guthrie.¹⁶ Der Historiker Don Worster resümiert: „... it was unmistakably one of the most spectacular migrations in American history“.¹⁷

PFAD UND PFADABHÄNGIGKEITEN

Die Mississippi Flut 1927

Neben Dürren hatten in den USA nur wenige Naturgefahren das Potenzial, große Wanderungsbewegungen auszulösen. Wenige Jahre vor der Dust Bowl war es allerdings eine Über-

schwemmung, die massive und vielfältige Destruktibilitäten auslöste. Die Flut am unteren Mississippi im Jahr 1927 machte etwa 700.000 Menschen temporär obdachlos, von denen etwa die Hälfte African-Americans waren.¹⁸ Diese erzwungene Mobilität ließ viele Plantagenbesitzer fürchten, dass die schwarzen Arbeiter die Katastrophe dazu nutzen würden, den Süden zu verlassen. Um diese Flucht und Migration zu verhindern, wurden African Americans auf vielfältige Weise dazu gezwungen, bei der Entladung von ankommenden Hilfslieferungen oder Schutzmaßnahmen an den Deichen mitzuarbeiten und sich in die 154 Zeltstädte des Roten Kreuzes zu begeben. Anders als die weiße Bevölkerung erhielten sie oft nur dort Verpflegung und Kleidung.¹⁹

ÜBERSCHWEMMUNGEN trugen neben Dürren auch in den USA immer wieder zu Flucht und Migration bei.

Gerade weil die Unterbindung von Mobilität der schwarzen Bevölkerung durch die weißen Eliten des Südens in den Jahrzehnten nach dem Ende des Bürgerkrieges eines der wichtigsten Instrumente der rassistischen Unterdrückung war, kreierte die Mississippiflut 1927 aber auch Chancen. Für Tausende von African Americans war die Flut nicht nur zusätzliche Motivation, den Süden zu verlassen, sondern schuf auch die dafür günstigen Gelegenheiten.²⁰

Migrationskorridore

Die Mississippiflut im Jahr 1927 ist auch ein gutes Beispiel dafür, dass Umweltmigration, wie andere Migrationsformen auch, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, nicht plan- und ziellos stattfindet. Vielmehr folgt sie oft Pfaden, die historisch entstanden sind, und Migrationsströmen, die bereits existieren. So war der Exodus vieler African Americans nach der Flut

Teil der jahrzehntelangen Great Migration, also der Abwanderung aus den sklavereiähnlichen Zuständen im Süden in die Bevölkerungszentren des Nordostens, des Mittleren Westens und der Westküste der USA. Diese Verbindung erleichterte die Auswanderung aus dem Süden trotz aller Hemmnisse insofern, als es bereits fest etablierte Routen, familiäre Infrastrukturen, Informationen und konkrete Ziele gab.

In kleinerem Rahmen lässt sich eine solche „Migration innerhalb einer Migration“ auch zwischen Louisiana und Houston konstatieren. Die texanische Stadt wurde im Gefolge des ersten großen Ölfundes in Texas im Jahr 1901 zu einem Magnet für Menschen aus der gesamten Region, die Arbeit in den Raffinerien suchten und fanden. Für Creoles of Color²¹ wurde der Stadtteil Frenchtown seit der Jahrhundertwende zum Anlaufpunkt. Diese etablierte Route wurde nicht nur 1927 zum Pfad aus der Katastrophenregion hinaus, sondern auch 2005, als Hurrikan Katrina die Golfregion um New Orleans verwüstete.²²

Migrationshindernisse

Das Vermächtnis der Katastrophengeschichte einer Region erzeugt allerdings nicht nur Korridore, die aus den betroffenen Gebieten hinausführen, es kann auch Flucht-, Evakuierungs- und Migrationswege verstellen. Die Wirkung von Hurrikan Betsy 1965 war in dieser Hinsicht gleich doppelt verhängnisvoll. So hielt sich unter der afroamerikanischen Bevölkerung in New Orleans nach 1965 jahrzehntelang das Gerücht, das Ingenieurskorps der US-Armee hätte gezielt bestimmte Deiche gesprengt, um schwarze Viertel von New Orleans zu fluten und so weiße Nachbarschaften zu schonen. Nach Craig Colten und Amy Sumpter war die Nichtbeachtung dieses Misstrauens gegenüber den Behörden mit dafür verantwortlich, dass Aufrufe zur Evakuierung vor Hurrikan Katrina missachtet wurden.²³ Ein weiteres „Erbe“ von Betsy war die Umstellung der Evakuierungsplanungen vom öffentlichen Nahverkehr auf den privaten Automobilverkehr. Dies hatte zur Folge, dass Tausende Bewohner von New Orleans, die kein Auto besaßen, die Stadt gar nicht verlassen konnten, als Katrina sich näherte.²⁴

URBANE TRANSFORMATIONEN

Die Auswirkungen, die Naturkatastrophen auf den urbanen Raum und insbesondere auf die Bevölkerungszusammensetzung einer Stadt haben, sind oft nicht sofort erkennbar. Dass Städte nach Naturkatastrophen komplett verlegt werden, ist in der Moderne eher die Ausnahme. Valdez in Alaska wurde nach dem Erdbeben von 1964 auf stabilerem Untergrund wiederaufgebaut, die Kleinstädte Shawneetown und Valmeyer in Illinois nach Überschwemmungen des Ohio River 1937 und des Mississippi 1993 wenige Meilen entfernt auf höheren Grund verlegt.²⁵ Vielmehr gleicht der Effekt, den Ereignisse wie Fluten oder Erdbeben auf Städte haben, auf den ersten Blick oft der Landschaft in einer Schneekugel, die nach dem Schütteln wieder an ihren Ausgangszustand zurückkehrt. Tatsächlich werden viele Städte nach Katastrophen erstaunlich oft fast vollständig wiederaufgebaut. Doch genau wie bei der Schneekugel befindet sich auch hier nicht notwendigerweise jedes Element an seinem alten Platz.

Auswirkungen, die Naturkatastrophen auf die BEVÖLKERUNGSZUSAMMENSETZUNG einer Stadt haben, sind oft nicht sofort erkennbar.

Die Katastrophe als willkommene Gelegenheit

Immer wieder wurden Naturkatastrophen für Maßnahmen der Stadtentwicklung instrumentalisiert – ein Phänomen, das viele Städte am Ohio River nach der „Jahrtausendflut“ 1937 erfuhren. In Cincinnati kam die Flut den Stadtplanern entgegen, die die „slums“ in Flussnähe beseitigen und die Gegend autogerecht modernisieren wollten. Die zentral gelegenen Wohngebieten in den Niederungen am Ohio wurden de facto aufgegeben. Hier lebten die Einwohner von geliehener Zeit, wie eine lokale Tageszeitung 1952 festhielt. Früher oder später würden sie gehen müssen.²⁶ Die Einwohnerzahl an der

„Central Riverfront“ sank in der Tat von etwa 6.000 Menschen um die Jahrhundertwende auf nur noch 120 in den 1960er-Jahren. Diese Entwicklung war natürlich nicht nur das Ergebnis der Überschwemmung, die Katastrophe fungierte aber als ein willkommenes Instrument für den Umbau der Stadt. Ähnliches ließ sich in Louisville, Kentucky beobachten. Dort wurden Teile von The Point, Heimat einer raubeinigen Bevölkerung und von Kesselfabriken, Gerbereien, Schrottplätzen und Müllhalden, die den lokalen Eliten ein Dorn im Auge waren, nach derselben Flut in einen Park verwandelt. In Frankfort, der Hauptstadt des US-Bundesstaates Kentucky, läutete die Flut des Kentucky River den Niedergang von Crawfish Bottom ein, ebenfalls eine Gegend, in der primär Arbeiter wohnten.²⁷

In Vanport, Oregon, war die Ausgangslage eine andere, weil die Stadt erst 1943 als riesige Siedlung für die Arbeiter in den kriegswichtigen Industrien, allen voran der Kaiser Shipbuilding Company, errichtet wurde. Eingepfercht zwischen der Stadtgrenze Portlands und dem Columbia River wurde Vanport 1948 komplett überflutet, zerstört, und nicht wieder aufgebaut. Zwar lebten zu diesem Zeitpunkt nicht mehr 40.000 Menschen in Vanport, wie noch zu Kriegszeiten, doch mussten immer noch 18.000 Flutopfer eine neue Bleibe finden, darunter viele African Americans. Die Stadtregierung weigerte sich, diesen „Flutflüchtlingen“ die noch existierenden „public housing facilities“ in den anderen Teilen der Stadt zur Verfügung zu stellen, so dass den Vertriebenen nur die Wahl blieb, sich in dem kleinen, vor allem von Afroamerikanern bewohnten Stadtteil Albina eine Unterkunft zu suchen oder die Stadt ganz zu verlassen.²⁸

Zukünftige Herausforderungen

Wo liegen heute also die größten Vulnerabilitäten der USA in Bezug auf durch Umweltfaktoren ausgelöste Migrationen? Zum einen im trockenen Westen des Landes, v. a. in „Wüstenmetropolen“ wie Phoenix oder Las Vegas. Die letzte große Dürre von 2011 bis 2016 hat gezeigt, dass nur durch teils drastische Anpassungsmaßnahmen die Wasserversorgung großer Teile der Bevölkerung in Kalifornien, Arizona oder Nevada aufrecht zu erhalten war. Es ist

kaum vorstellbar, dass sich das immer noch beachtliche Wachstum innerhalb des Sun Belts bei zunehmender globaler Erwärmung aufrecht erhalten lässt.

An der Atlantikküste und im Golf von Mexiko sind die größten Probleme der Meeresspiegelanstieg, die Subsidenz der Küstenregionen etwa in Louisiana oder in der Chesapeake Bay und die Bedrohung durch Tropenstürme und Hurrikane bei ebenfalls stetiger Zunahme von Bevölkerung und wirtschaftlichem Schadenspotenzial in der gefährdeten Region. Abwanderungstendenzen entstehen dabei nicht nur durch die unmittelbaren Schäden nach Naturkatastrophen, sondern auch durch immer größere finanzielle Schwierigkeiten beim Wiederaufbau, etwa wenn, wie nach Hurrikan Sandy 2012, die Prämien für die staatlich unterstützte Überschwemmungsversicherung um bis zu 25 % erhöht wurden.²⁹

FAZIT

Der anthropogene Klimawandel wird in den nächsten Jahrzehnten Menschen auf der ganzen Welt mobilisieren – allerdings nicht nur, wie oft behauptet und befürchtet, in Form von großen Wanderungsbewegungen, sondern auch durch eine ganze Vielzahl an Disastermobilitäten. Zu deren Verständnis trägt ein historischer Ansatz bei, indem er die Motive von Umweltmigranten kontextabhängig untersucht, die Interaktion verschiedener Entstehungsgründe von Migration erklärt, auf mögliche Pfade und Migrationshemmnisse hinweist und auf potenzielle Folgen aufmerksam macht.

|| PROF. DR. UWE LÜBKEN

Professor für Amerikanische Kulturgeschichte
am Amerika-Institut der Ludwig-Maximilians-Universität München

ANMERKUNGEN

¹ Klimamigration und Umweltmigration bezeichnen in diesem Text nicht nur die umweltbedingte, großräumige Migration einer hohen Anzahl an Menschen, sondern die Vielfalt der Wanderungs- und Entortungsprozesse, die durch massive Klima- bzw. Umweltveränderungen ausgelöst werden.

- ² Lübken, Uwe: *Historia Magistra Vitae*, as the Saying Goes. Why Societies Do not Necessarily Learn from Past Disasters, in: *Learning and Calamities. Practices, Interpretations, Patterns*, hrsg. von Heike Egner, Marén Schorch und Martin Voss, New York 2014, S. 112-122.
- ³ Hulme, Mike: Reducing the Future to Climate: A Story of Climate Determinism and Reductionism, in: *Osiris* 26/2011, S. 245-266.
- ⁴ Sheng, Fei: Environmental Experiences of Chinese People in the Mid-Nineteenth Century Australian Gold Rush, in: *Global Environment* 7-8/2012, S. 99-127; Coates, Peter: American Perceptions of Immigrant and Invasive Species: Strangers on the Land, Berkeley 2007.
- ⁵ White, Richard: *Railroaded: The Transcontinentals and the Making of Modern America*, New York 2010, Kapitel 7.
- ⁶ Arsenault, Raymond: The Cooling of the South, in: *Wilson Quarterly* 8/3/1984, S. 150-59.
- ⁷ Lübken, Uwe: Chasing a Ghost? Environmental Change and Migration in History, in: *Global Environment* 9/2012, S. 5-24 (7-8).
- ⁸ Grame, Hugo: Environmental Concerns and International Migration, in: *International Migration Review* 30/1/1996, S. 105-131.
- ⁹ Oliver-Smith, Anthony: Disasters and Forced Migration in the 21st Century, June 2006, <http://understandingkatrina.ssrc.org/Oliver-Smith/>, Stand: 1.10.2017.
- ¹⁰ Oliver-Smith, Anthony: Peru's Five-Hundred-Year Earthquake: Vulnerability in Historical Context, in: *The Angry Earth: Disaster in Anthropological Perspective*, hrsg. von Anthony Oliver-Smith und Susanna Hoffman, New York / London 1999, S. 74-88.
- ¹¹ Benson, Larry / Petersen, Kenneth / Stein, John: Anasazi: (Pre-Columbian Native-American) Migrations during the middle-12th and late-13th Centuries – were they Drought induced?, USGS Staff-Published Research 750/2007, <http://digitalcommons.unl.edu/usgsstaffpub/750>, Stand: 1.10.2017.
- ¹² Culver, Lawrence: The Desert and the Garden: Climate as Attractor and Obstacle in the Settlement History of the Western United States, in: *Global Environment* 9/2012, S. 130-159.
- ¹³ Reisner, Marc: *Cadillac Desert. The American West and its Disappearing Water*, New York 1986; Opie, John: *Ogallala: Water for a Dry Land: A Historical Study in the Possibilities for American Sustainable Agriculture*, Lincoln, NE 1993.
- ¹⁴ Worster, Donald: *Dust Bowl: The Southern Plains in the 1930s*, New York 1979, S. 48. Diese Zahlen markieren dabei die Differenz zwischen Zu- und Abwanderung.
- ¹⁵ Damit waren zwar in erster Linie Dust-Bowl-Migranten aus Oklahoma gemeint. Der Begriff bezeichnet aber im Verlauf der Dust-Bowl-Krise alle Menschen aus den Southern Plains-Staaten, die auf dem Weg in den Westen waren.
- ¹⁶ Worster: *Dust Bowl*, S. 44.
- ¹⁷ Ebd., S. 50.
- ¹⁸ Barry, John M.: *Rising Tide. The Great Mississippi Flood of 1927 and How It Changed America*, New York 1997, S. 417.
- ¹⁹ Mizelle, Richard M. Jr.: *Backwater Blues: The 1927 Mississippi River Flood in the African American Imagination*, Minneapolis, MN 2014, S. 33-37.
- ²⁰ Auch hier sind die Zahlen unsicher. Barry: *Rising Tide*, S. 417, spricht von „tens of thousands“, an anderer Stelle (S. 286) suggeriert er, dass von den 300.000 Betroffenen, die sich nicht in den „concentration camps“ des Roten Kreuzes wiederfanden oder andernorts versorgt wurden, die meisten die Region verlassen hatten. Siehe auch Mizelle: *Backwater Blues*, S. 101.
- ²¹ *Creoles of Color* war die Selbstbeschreibung von in der Neuen Welt geborenen, zumeist freien Bürgern afrikanischer Herkunft. Vgl. Mizelle: *Backwater Blues*, S. 101.
- ²² Ebd., S. 22-23.
- ²³ Colten, Craig E. / Amy R. Sumpter: Social Memory and Resilience in New Orleans, in: *Natural Hazards* 48/2009, S. 355-364 (360).
- ²⁴ Colten / Sumpter: Social Memory and Resilience in New Orleans, S. 360-361.
- ²⁵ Coulter, Henry W. / Migliaccio, Ralph R.: Effects of the earthquake of March 27, 1964, at Valdez, Alaska, USGS professional paper 542-C, Washington, DC, 1966; Lübken, Uwe: *Die Natur der Gefahr: Überschwemmungen am Ohio River im 19. und 20. Jahrhundert*, Göttingen 2014, S. 269-277; Kuhlicke, Christian: *Umsiedlung und Naturrisiken – Die Umsiedlung der Gemeinde Valmeyer (Illinois, USA) nach dem Mississippi-Hochwasser von 1993*, in: *Naturrisiken und Sozialkatastrophen*, hrsg. von Thomas Glade und Carsten Felgentreff, Heidelberg 2008, S. 311-323.
- ²⁶ *Cincinnati Times-Star*, 16.4.1952.
- ²⁷ Welky, David: *The Thousand-Year Flood. The Ohio-Mississippi Disaster of 1937*, Chicago 2011; Lübken: *Natur der Gefahr*, S. 258-265; Boyd, Douglas A.: *Crawfish Bottom. Recovering a Lost Kentucky Community*, Lexington, KY 2011.
- ²⁸ Pearson, Rudy: A Menace to the Neighborhood: Housing and African Americans in Portland, 1941-1945, in: *Oregon Historical Quarterly* 102/2/2001, S. 158-179 (177); Skovgaard, Dale: *Oregon Voices: Memories of the 1948 Vanport Flood*, in: *Oregon Historical Quarterly* 108 1/2007, S. 88-106.
- ²⁹ Premiums for Federal Flood Insurance Are Set to Rise as Much as 25 Percent, in: *New York Times*, 4.4.2015.

BINNENMIGRATION IN BOLIVIEN – EINE FOLGE DES KLIMAWANDELS?

RAFAEL PFISTER || Der Klimawandel macht sich auch in Bolivien bemerkbar. Inwiefern sich die jüngsten Symptome des Klimawandels auf die Migration innerhalb Boliviens auswirken, soll im Folgenden näher erläutert werden. Dazu werden die geographischen und historischen Grundlagen skizziert, die für die Binnenmigration eine wichtige Rolle spielen, um danach die momentanen Migrationsströme und deren Ursachen zu erläutern.

Bolivien ist eines der Länder, in denen die Folgen des Klimawandels mit am deutlichsten sichtbar sind. Die Gletscher in den tropischen Breitengraden der Anden schmelzen schneller als die Gletscher in anderen Breitengraden. Die ersten Gletscher, wie zum Beispiel der Chacaltaya, bis vor wenigen Jahren Boliviens einziges Skigebiet, sind bereits ganz verschwunden. Der zweitgrößte See des Landes, der Lago Poopo, war 2016 vorübergehend vollständig ausgetrocknet und in 142 der 339 Munizipien – dies entspricht ungefähr einem Landkreis – des Landes wurde wegen akutem Wassermangel der Notstand ausgerufen. Auch in der Hauptstadt La Paz gab es in vielen Vierteln wochenlang keine ordentliche Wasserversorgung. Das Leitungswasser musste extrem rationiert werden, so dass vielen Familien nur wenige Stunden in der Woche Wasser zur Verfügung stand.

Die Prognosen für die Region sind besorgniserregend: Insbesondere die Verfügbarkeit von Wasser im bolivianischen Hochland soll in den

Abbildung 1: Bolivienflagge am Titikakasee



Quelle: HSS.

kommenden Jahren noch schlechter werden. Durch das Abschmelzen der Gletscher reduzieren sich die natürlichen Wasserspeicher und durch die fortschreitende Entwaldung des Amazonasbeckens verringert sich die Menge des verdunstenden Wassers, das die vom Atlantik kommenden Winde normalerweise als Regenwolken bis ins bolivianische Hochland tragen, wo diese abregnen.

Diese Umstände belasten besonders die ländliche Bevölkerung, die zum großen Teil von der Landwirtschaft lebt und mit einer veralteten und unzureichend ausgebauten Infrastruktur zurechtkommen muss.

Die WASSERVERSORGUNG im bolivianischen Hochland wird immer schlechter.

GEOGRAPHISCHE BESONDERHEITEN BOLIVIENS

Der Plurinationale Staat Bolivien ist administrativ in 9 Departamentos, 112 Provinzen und 339 Munizipien untergliedert. Aufgrund der Lage in den Anden verfügt Bolivien über ein beachtliches Höhenprofil mit sehr diversen Naturräumen. Ein beträchtlicher Teil des bolivianischen Territoriums besteht aus dem so genannten Altiplano, einer Hochebene auf durchschnittlich 4.000 Metern über dem Meeresspiegel, mit den Departamentos La Paz, Oruro und Potosí. Das Altiplano wird eingerahmt von der Cordillera Real und der Cordillera Occidental, zwei Ketten der Anden, deren Gipfel über 6.500 Meter aufragen. Es ist durch ein sehr arides Klima geprägt, wobei der Niederschlag fast ausschließlich in der Regenzeit von Dezember bis Ende März fällt. Die Gletscher der Andenkordilleren spielen dabei eine entscheidende Rolle: Sie speichern den in den Regenmonaten fallenden Niederschlag, geben ihn sukzessive in Form von Schmelzwasser an die tiefer gelegenen Gebiete ab und ermöglichen somit auch in der trockenen Jahreszeit die sparsame Nutzung von Frischwasser für Landwirtschaft und die Versorgung der Bevölkerung. Neben der Wasserknappheit erschwert die Höhenlage das Leben der Bewohner und die Landwirtschaft zusätzlich. Starke Temperaturschwankungen im Tagesverlauf, extreme Sonneneinstrahlung, karge Böden sowie der geringe Sauerstoffgehalt der Luft lassen nur wenige Arten wie bestimmte Knollen- und Hülsenfrüchte gedeihen.

Ausbleibender Niederschlag und hohe Temperaturschwankungen **ERSCHWEREN** den Anbau in der bolivianischen Hochebene.

Die Bewohner des Altiplanos waren seit jeher auf ein intelligentes Wassermanagement bzw. eine auf die hydrographischen und klimatischen Voraussetzungen ausgerichtete Landwirtschaft

angewiesen. Durch die Nutzung von Terrassen und ausgeklügelten Bewässerungssystemen wurde der Anbau bestimmter Arten ermöglicht. Unter außerordentlich erschwerten Bedingungen wie ausbleibendem Niederschlag oder außerordentlichen Temperaturschwankungen geraten jedoch auch die spezialisierten Arten an ihre Belastungsgrenzen.

Abbildung 2: Landkarte



Quelle: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/bl.html>

Der bolivianische Osten dagegen, mit den Departamentos Pando, Beni und Santa Cruz (sowie teilweise Tarija), erstreckt sich vom Fuß der Anden bis zu den Grenzen nach Brasilien und Argentinien in einem weitläufigen Tiefland, das zum Norden hin in ein tropisches Klima mit hohen Niederschlagsmengen und einer endemischen Regenwaldflora übergeht. Im Südosten ist das Tiefland trockener und geht in eine Savanne über, die in der Region El Chaco genannt wird. Auch hier gibt es den Zyklus von Regen- und Trockenzeit, wobei aber auch in der Trockenzeit Niederschlag fällt. Große Teile des Departamentos Beni werden aufgrund der vielen Niederungen und hohen Niederschlagsmengen regelmäßig überflutet.

Abbildung 3: Altiplano bei Oruro



Quelle: HSS.

Zwischen diesen zwei sehr unterschiedlichen Naturräumen befinden sich an den Osthängen der Anden die Valles (Täler) oder auch Yungas – eine von imposanten Tälern und Schluchten geprägte Gebirgslandschaft, die von 4.000 auf ca. 300 Meter über dem Meeresspiegel abfällt und je nach Höhe ein Hochgebirgs-, gemäßigtes oder tropisches Klima aufweist. In dieser überwiegend gemäßigten Region liegen die Departamentos Cochabamba, Chuquisaca und Tarija, aber auch Teile von La Paz.

Durch diese geographische Heterogenität herrschen in den verschiedenen Bereichen des Landes völlig unterschiedliche klimatische Bedingungen, die seit jeher entsprechende Anpassungsstrategien der lokalen Bevölkerung erfordern.

Der Klimawandel auf dem Altiplano bedingt AUF DAUER Migrationsbewegungen.

Wie anfangs erwähnt, werden jedoch mittlerweile die Menschen auf dem Altiplano durch die sich verändernden Klimabedingungen mit zusätzlichen Schwierigkeiten konfrontiert.

Abbildung 4: Weinanbau in Tarija



Quelle: HSS.

Die stärksten klimatischen Veränderungen sind auf dem Hochland zu spüren, wo veränderte Niederschlagsmuster zu einer verringerten Verfügbarkeit von Wasser und verstärkter Erosion führen. Es ist daher auch zu erwarten, dass der Klimawandel besonders auf dem Altiplano einen immer bedeutenderen Push-Faktor für Migrationsbewegungen darstellt.

Im folgenden Kapitel wird erläutert, wie frühere Kulturen auf dem Hochland mit den natürlichen Gegebenheiten umgingen und was diese für Auswirkungen auf Leben, Wirtschaft und soziale Struktur hatten.

HISTORISCHE ENTWICKLUNG

Schon in der Frühgeschichte war das Hochland Boliviens relativ stark besiedelt, worauf bis zu 7.000 Jahre alte archäologische Funde schließen lassen. Im Lauf der Zeit gab es verschiedene Hochkulturen, wie die Tihuanaku-Kultur, die Königreiche der Ayamara und, als bekanntestes Beispiel, die Inkas. Diese Zivilisationen haben unter anderem eine spezialisierte Landwirtschaft mit Terrassen- und Bewässerungssystemen entwickelt, die noch heute die Grundlage für landwirtschaftliche Aktivitäten auf dem Altiplano darstellen. Allerdings war als Folge dieser Spe-

zialisierung Ackerbau nur begrenzt möglich, da nur die wenigsten Arten in dieser Höhe gedeihen. Um also eine Ernährung jenseits von Lammfleisch und Kartoffeln zu ermöglichen, mussten andere Produktionsstandorte gefunden werden.

Wenn man Texte über die präkolumbianische Zeit studiert, fällt immer wieder ein Prinzip auf: Um die Landwirtschaft diversifizieren zu können, hat die Bevölkerung immer das Potenzial der einzelnen Höhenstufen genutzt. So wurden in den höchsten Lagen über 4.000 Metern Lamas und Alpakas gehalten, am Titicacasee und in begünstigten Lagen Kartoffeln und Bohnen angepflanzt, in den großen Tälern wurden Mais und Gemüse und in noch tieferen Lagen tropische Früchte angebaut. Auf diese Weise wurde ein System etabliert, das – gemessen an der das System alimentierenden Subsistenzwirtschaft – eine relativ hohe Lebensqualität garantierte. Durch den Austausch von Produkten und Arbeitskraft konnte die Ernährung der Bevölkerung deutlich diversifiziert und verbessert werden. Eine schlechte Ernte z. B. in Folge einer Dürreperiode konnte durch die Bewirtschaftung verschiedener Höhenstufen ausgeglichen oder zumindest deren Konsequenzen vermindert werden.

Die einzelnen Höhenstufen garantierten FRÜHER eine Diversifizierung der Landwirtschaft und somit eine gute Versorgung der Bevölkerung.

Allerdings war dafür ein soziopolitischer Rahmen notwendig. Im Ayllu¹, der kleinsten Organisationseinheit in der traditionellen andinen Gesellschaft, konnten solche Ausfälle nur unzureichend kompensiert werden. Daher gab es unter der Herrschaft der Inkas ein intelligentes System der Lagerhaltung sowie Tribute und verschiedene Formen der gemeinnützigen Arbeit wie ayni und minka – grob beschrieben als Arbeitsdienst für die Dorfgemeinschaft – oder die relativ bekannte mita, eine Art Arbeitsdienst

für den Staat. Diesen nutzten später die spanischen Kolonisatoren, um Arbeitskräfte für den Bergbau zu rekrutieren. Diese auf kollektivem Denken basierenden Systeme machten die Gesellschaft widerstandsfähiger gegen Umwelteinflüsse und ermöglichten eine bestimmte funktionale bzw. temporale Differenzierung der andinen Gesellschaft. Öffentliche Gebäude wurden mithilfe der Bevölkerung gebaut und Familien halfen sich gegenseitig bei der Erledigung größerer Aufgaben wie z. B. der Errichtung eines Wohnhauses. Ausfälle in der landwirtschaftlichen Produktion wurden ebenfalls kollektiv beglichen.

Dieses kollektive Gesellschaftssystem wurde mit der Ankunft der Spanier drastisch verändert. Die Ayllus verloren immer mehr an Bedeutung und an Stelle der traditionellen Organisationsformen traten zunehmend Prinzipien des modernen Europas. Um die Steuereinnahmen besser organisieren zu können, wurden Verwaltungsstrukturen neu geschaffen und das tägliche Leben der indigenen Bevölkerung den Bedürfnissen der Kolonisatoren entsprechend umstrukturiert. Im Rahmen der Einführung der Encomienda wurden große Landstriche inklusive deren Bevölkerung an Kolonisatoren vergeben, die fortan Land und Leute nach ihrem Gutdünken verwalten konnten. Rechtlich gesehen waren die Bewohner der Encomienda freie Menschen, praktisch gesehen mussten sie jedoch die Anweisungen des Encomenderos befolgen, was meist eine lebenslange Zwangsarbeit bedeutete. Unter der Herrschaft des Vizekönigs Francisco Toledo (1569-1581) wurden viele Verwaltungsstrukturen geographisch neu verteilt, um die Steuereintreibung zu erleichtern. Somit wurden in der Kolonialzeit viele der traditionellen Strukturen aufgebrochen, die das Ergebnis jahrhundertelanger gesellschaftlicher Entwicklung waren und das Leben in den ländlichen Gebieten Boliviens ermöglicht und geprägt haben.

HISTORISCHE MIGRATIONSBEWEGUNGEN IN BOLIVIEN

In den letzten Jahrzehnten gab es verschiedene Migrationsbewegungen, die sowohl politisch, wirtschaftlich als auch durch klimatische Veränderungen motiviert waren. Im Rahmen der Nationalen Revolution im Jahr 1952 wurde

eine Landreform durchgeführt, im Zuge derer der Osten des Landes systematisch besiedelt werden sollte. Katalysiert durch wirtschaftliche und staatliche Anreize, migrierten in den folgenden Jahrzehnten viele Bolivianer vom westlichen Hochland in das östliche Tiefland. Dadurch sollte auch verhindert werden, dass sich traumatisierende Gebietsverluste der Vergangenheit wiederholten, die unter anderem dadurch ermöglicht wurden, dass die betroffenen Gebiete nur sehr dünn besiedelt waren. Vor allem der Verlust des „Gran Chaco“ an Paraguay nach dem Chacokrieg 1935 wurde als Trauma empfunden.

Neben der staatlich intendierten Besiedelung des Ostens spielten allerdings auch wirtschaftliche Entwicklungen eine ausschlaggebende Rolle. Bolivien durchlebte Mitte der 80er-Jahre des 20. Jahrhunderts eine ökonomische Krise:² Ursache war neben Missmanagement staatlicher Unternehmen und Korruption vornehmlich ein Einbruch des Zinnpreises am Weltmarkt. Damals wurden viele Minen stillgelegt und tausende Bergarbeiter standen ohne Einnahmequelle da. Um ihre Familien ernähren zu können, zog es viele in die Städte, aber auch in die ländlichen Gebiete im Osten, wo sich – wegen der vorangegangenen Ostmigration – eine landwirtschaftliche Industrialisierung vollzogen hatte. Die Bevölkerung im Departamento Santa Cruz hat sich von 1950 bis 2000 von 240.000 Einwohnern auf mehr als 2 Millionen verzehnfacht.³ Ein Hotspot der Zuwanderung war auch der Chaparé, der tropische Teil des Departamentos Cochabamba, der immer wichtiger für die Kokaproduktion geworden war. Aufgrund der steigenden Nachfrage nach Koka für die Kokainproduktion hauptsächlich in Kolumbien waren die Erwerbsmöglichkeiten für die Neuankömmlinge sehr gut und lockten weitere Hochlandbewohner in die Region.

Bereits Mitte der 80er-Jahre traten ungünstigere Klimabedingungen als Motivation für Abwanderung ein: „As mentioned earlier, the response to the great drought was migration that took two forms. For the few who gained access to land, migration was permanent. In the case of those who went to the cities, migration was mainly temporary. This latter type of migration is the one that became widespread. It was

repeated in the second wave of migration and became consolidated as a strategy of adaptation to the changes in climate variability. The purpose of this temporary migration is to obtain the money people need to cover family expenditure.“⁴

Eine erste große (West-Ost) Migrationsbewegung fand nach 1952 statt: Der Osten des Landes sollte SYSTEMATISCH erschlossen und besiedelt werden.

Während damals ein großer Teil der Migration lediglich temporär erfolgte, dergestalt dass einzelne Familienmitglieder vorübergehend zum Erwerb des Lebensunterhaltes und zur Unterstützung des immer noch auf Landwirtschaft basierenden Familieneinkommens in urbane Zonen gingen, deuten neuere Zahlen darauf hin, dass Migration immer mehr einen permanenten Charakter annimmt.⁵

AKTUELLE MIGRATIONSBEWEGUNGEN IN BOLIVIEN

Während die große Migrationswelle vom Hochland in die tiefer gelegenen Landesteile Mitte der 90-Jahre langsam abnahm, setzte sich der Trend zur Urbanisierung verstärkt bis heute fort. Die ländliche Bevölkerung verlässt zunehmend ihre angestammten Dörfer und zieht vorübergehend oder dauerhaft in die Städte. Vor allem Cochabamba und Santa Cruz haben in den letzten Jahren enorme Zuwächse erlebt. El Alto wuchs von 2001 bis 2012 um 30 %, Oruro um 30 %, Potosí um 32 %, Tarija um 34 %, Cochabamba um 23 % und Santa Cruz um 29 %, während die Gesamtbevölkerung Boliviens im gleichen Zeitraum um 22 % gewachsen ist. Das zeigt, dass die wichtigsten Städte, mit Ausnahme von La Paz, stärker wachsen als das übrige Land. Etliche ländliche Provinzen haben hingegen im Zeitraum von 2001 bis 2012 gar kein Wachstum oder sogar Rückgän-

ge in der Bevölkerungszahl verzeichnet. So sind beispielsweise viele Munizipien in den Departamentos Chuquisaca, La Paz und Potosí in dem besagten Zeitraum geschrumpft. Nachdem Aus- und Einwanderung in Bolivien eine eher kleine Rolle spielen, zeigen diese Zahlen eine deutliche Bevölkerungsbewegung vom Land Richtung Stadt.⁶

Abbildung 5:
Der schnell wachsende Stadtrand von El Alto



Quelle: HSS.

Interessant ist auch, dass etliche Kleinstädte im Einzugsbereich der Metropolregionen sehr stark gewachsen sind. Beispielsweise Viacha, Pucarani und Laja in der Nähe von La Paz oder Montero und Warnes in der Nähe von Santa Cruz. Die einstigen Vororte Quillacollo und Sapaca sind mittlerweile mit der Großstadt Cochabamba zu einer Metropolregion verwachsen. Für die Landbevölkerung sind diese Orte besonders attraktiv, weil sie dort oft Verwandte haben, näher an ihren Heimatdörfern leben und ihnen das halburbane Leben vertrauter ist als die Realität in den Großstädten selbst. Außerdem sind die Lebenshaltungskosten in diesen urbanen Randgebieten günstiger. Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass in Bolivien eine Migrationstendenz von ländlichen in (semi-)urbane Zentren besteht.⁷

Die Bevölkerung bevorzugt zunehmend (SEMI-)URBANE ZENTREN mit besseren Lebensbedingungen als auf dem Land.

URSACHEN DER MIGRATION

Die Folgen des Klimawandels sind in Bolivien bereits sehr deutlich zu sehen und beeinflussen die Landwirtschaft bereits seit den 1980er-Jahren. „In the 1980s, Bolivia underwent a severe drought and has since experienced a rise in the frequency of extreme weather events, as well as a shift in rainfall patterns.“⁸ Die ohnehin sensible Landwirtschaft im bolivianischen Hochland wird mit immer schlechter werdenden Umweltbedingungen konfrontiert. Regine Brandt hat in zwei Gemeinden in der Umgebung von La Paz Dorfbewohner befragt und kommt zu folgendem Ergebnis: „The research demonstrates that migration has increased in importance as a livelihood strategy and that rural Bolivians consider environmental factors, social ties and economic needs together when making these decisions.“⁹ Es scheint also, dass der Klimawandel nur einer von mehreren Gründen ist, die die Entscheidung zur Migration der ländlichen Bevölkerung beeinflussen. Allerdings bleibt offen, ob den Befragten alle Zusammenhänge vollständig klar sind. So führen viele die wirtschaftliche Situation an, die in der Landwirtschaft eben auch von den klimatischen Bedingungen abhängt. Wie allerdings schon oben erwähnt, war die Landwirtschaft auf dem bolivianischen Altiplano nie besonders ergiebig. Die klimatischen Bedingungen auf 4.000 Metern über dem Meeresspiegel sind extrem und selbst mit spezialisierten Anbaumethoden lassen sich nur überschaubare Erträge erzielen.

Ein weiteres Problem ist die Größe der verfügbaren Anbaufläche. Der Grundbesitz wird seit der Revolution von 1952 unter den Nachkommen aufgeteilt, das bedeutet, dass die verfügbare Anbaufläche pro Familie mit jeder Generation kleiner wurde. Vor diesem Hintergrund fällt es vielen Familien auch ohne die negativen Folgen des Klimawandels schwer, ihren Lebensunterhalt zu erwirtschaften. Demgegenüber lockt die wachsende Wirtschaft in den Ballungsräumen mit einer Vielzahl von Arbeitsplätzen auch für ungelernte Menschen. Allerdings sind sich die meisten bewusst, dass eine möglichst gute Ausbildung ihren Kindern die Tore in eine bessere Zukunft zu öffnen vermag.

Daher ist nicht schwer nachzuvollziehen, dass viele Familien versuchen, ihre Kinder zu Verwandten in die Städte zu schicken, wo ihnen im besten Fall eine höhere Bildung zukommt. Der Umstand, dass junge Menschen die Dörfer ihrer Eltern verlassen, weil es nur unzureichende Ausbildungs- und Einkommensmöglichkeiten gibt, ist selbst im reichen Mitteleuropa oder anderen, vom Klimawandel weniger geprägten Regionen zum Alltag geworden. Eine Forschergruppe um den bolivianischen Soziologen Carlos Balderrama Mariscal untersuchte die Faktoren für die Migrationsentscheidung. Dabei differenzierten sie zwischen den Gruppen „Erwachsene“, „junge Männer“ und „junge Frauen“. In allen drei Gruppen war der meistgenannte Grund das Fehlen von Einkommen bzw. zu wenig landwirtschaftlich nutzbare Fläche.¹⁰ Allerdings werden klimatische Ursachen immer häufiger als Grund für die Migration genannt. Besonders in Gebieten, in denen der Klimawandel stark sichtbar ist, nehmen die Menschen die Veränderungen sehr bewusst wahr. Das Team von Regina Brandt befragte Bauern in Palca, einer Gemeinde nahe des Berges Illimani, der das Wahrzeichen der Stadt La Paz ist und in den letzten Jahrzehnten mehr als ein Drittel seiner vergletscherten Flächen verloren hat. Die Wissenschaftler stellten fest, dass dort der Klimawandel als Grund häufiger genannt wurde als in anderen Gemeinden mit gleichen klimatischen Bedingungen.¹¹ Noch nicht überall verstehen die Bewohner den Zusammenhang zwischen den verschlechterten Umweltbedingungen und dem Klimawandel. Allerdings verbreitet sich dieses Wissen immer mehr, auch in Folge von zivilgesellschaftlichen und staatlichen Aufklärungsmaßnahmen oder international geförderten Entwicklungsprojekten.

Mitunter neigen wiederum einige aktuelle Berichte zur Vereinfachung der Zusammenhänge. Ein Artikel auf dem Portal „Inside Climate News“ beispielsweise erzählt die Geschichte des Dorfes Santiago de Machaca, das zur Geisterstadt wird, nachdem 2016 in Folge der Trockenheit die gesamte Quinoaproduktion eingebrochen ist.¹² Allerdings muss hier angeführt werden, dass der gesamte Quinoa-Sektor in Bolivien eine recht dramatische Vergangenheit hat. Nachdem Quinoa in Europa und USA als

Die mangelnde WETTBEWERBSFÄHIGKEIT der landwirtschaftlichen Produkte ist nicht immer auf klimatische Bedingungen zurückzuführen.

Superfood entdeckt wurde, boomte der Sektor in Bolivien. Die Bauern investierten und spezialisierten sich. Bald fingen auch Bauern in anderen Ländern wie Peru, aber auch den USA oder Indien an, Quinoa zu produzieren, da sie sich hohe Gewinne versprachen. Die Produktivität der ausländischen Erzeuger war deutlich höher als die der bolivianischen Bauern und so konnte das bolivianische Quinoa mit der Konkurrenz auf dem Weltmarkt nicht mithalten. Spätestens Ende 2014 war damit der Quinoaboom in Bolivien vorbei und die spezialisierten Betriebe standen vor dem Aus. Die Trockenheit 2016 war also nicht unbedingt der ausschlaggebende Punkt für die Misere der bolivianischen Quinoabauern, sondern vielmehr die Rückständigkeit der bolivianischen Infrastruktur und die Bindung der bolivianischen Währung an den Dollar, die Exporte enorm verteuert. Es war schlichtweg die fehlende Wettbewerbsfähigkeit des bolivianischen Agrarsektors. Nachdem viele Familien mit diesem Experiment gescheitert waren, suchten sie neue Erwerbsquellen, die oft in den Städten gefunden wurden.

Abbildung 6:
Der Illimani von La Paz aus gesehen

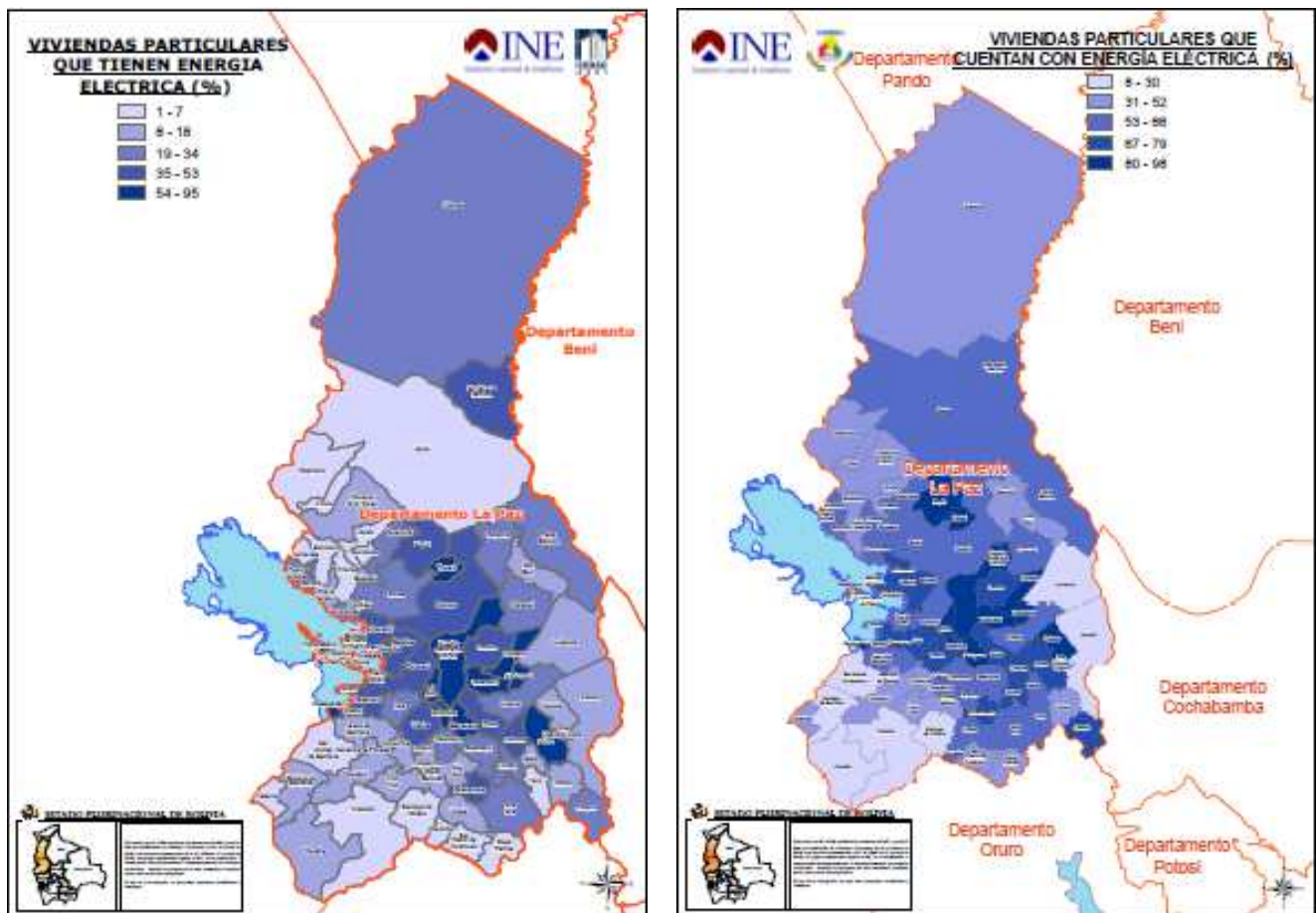


Quelle: HSS.

Lykke Andersen hat 2002 die Migration in Bolivien im Zeitraum 1950 bis 2001 untersucht und kommt zu dem Ergebnis, dass die Urbanisierung in Bolivien kein ernsthaftes Problem darstelle. Sie hebt als positiven Effekt hervor, dass die Grundversorgung der Bevölkerung in Ballungsräumen leichter realisiert werden kann.¹³ Aus einer retrospektiven Betrachtung heraus kann man sagen, dass diese Erkenntnis auch von der Regierung während der letzten 10 Jahre genutzt wurde. Die schwierige Erreichbarkeit vieler ländlicher Gegenden in Bolivien aufgrund fehlender oder maroder Verkehrsverbindungen hätte für die Verbesserung der Grundversorgung in entlegenen Gebieten weitaus mehr In-

vestitionen verlangt, als in den Ballungsräumen erforderlich waren, um bestimmte Entwicklungserfolge zu erzielen. In den Jahren 2006 bis 2017 hat sich die Grundversorgung in Bolivien für einen großen Teil der Bevölkerung verbessert, an vielen ländlichen Gebieten ist diese Entwicklung jedoch leider vorübergegangen. Während die Infrastruktur in den Innenstädten der großen Städte immer mehr europäischen Standards entspricht, fehlt es auf dem Land teilweise noch an den einfachsten Grundlagen wie Elektrizität oder fließendem Wasser. Nicht zuletzt spielt daher der Entwicklungsvorsprung der Ballungsräume eine große Rolle für die Migration Land-Stadt in Bolivien.

Abbildung 7: Anteil der Haushalte mit Stromversorgung im Departamento La Paz 2001 und 2012. In den ländlichen Regionen ist der Anteil der Haushalte mit Stromanschluss nach wie vor deutlich geringer als in den Ballungsräumen.



Quelle: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, <http://censosbolivia.ine.gob.bo/webine/content/la-paz-por-municipios-cnpv-2012>, Stand: 18.9.2017.

Tabelle 1: Migrationsursachen

Group 1: Adults	Group 2: Young Men	Group 3: Young Women
Insufficient land	Lack of income within the family. Farming production is only enough for family consumption. Not enough is produced to be able to sell it or to pay for education or clothes.	Young women leave because there is not enough money to pay for their education.
Scarce production	People earn very little from the sale of crops and animals.	Young women need clothes – that's why they migrate
Natural disasters: Frost, Hail, Drought, Torrential rain	There are years of drought and hailstorms that affect the valleys.	Insufficient land for agriculture
Subsistence	Plots of land used to be larger. Now they are smaller and insufficient for the family.	Parents migrate due to a lack of money or clothes.
Malnutrition	Sometimes young people are left as orphans. This is due to the lack of money, medical care and food.	Scarce production – only enough for family consumption.
Westernisation	Before, irrigation wasn't necessary as it rained at the right time. Now, because of climate change, irrigation is necessary. We also put chemicals on our crops. We are more dependent on the city.	The land is eroded by water and because of how the soil is used.
		Frost and hailstorms destroy the crops.

Quelle: Mariscal, Carlos Balderrama u. a.: Rural migration in Bolivia: the impact of climate change, economic crisis and state policy (International Institute for Environment and Development), London 2011, S. 24.

Dass es für die Abwanderung aus ländlichen Gebieten mehrere Faktoren gibt, zeigt auch die Untersuchung von Mariscal und Kollegen aus dem Jahr 2011, die besonders die Migration aus dem nördlichen Teil des Departamentos Potosí untersucht haben: „The catalyst for migration from Northern Potosí was the break-up of the vertical control of ecological levels, the economic uncertainty caused by the mining enclave and the devastation of the environment. These historical-structural factors are the cause of the region's im-

poverishment. The triggers were climate change, with the great drought of 1983-1985, and the (neoliberal) structural adjustment policy.“¹⁴

Tabelle 1 stammt ebenfalls aus der Untersuchung von Mariscal und stellt dar, welche Gründe von Erwachsenen, jungen Männern und jungen Frauen genannt wurden. Hieraus geht ebenfalls hervor, dass es verschiedene Gründe für die Abwanderung gibt. Oft kommt die endgültige Entscheidung erst durch die Kombination mehrerer Ursachen zustande.

EFFEKTE AUF DIE ZIELREGIONEN

Einer der wichtigsten Migrationsströme in Bolivien führt vom ruralen in den urbanen Raum. Die wichtigsten Ziele sind La Paz / El Alto, Cochabamba und Santa Cruz. Durch das enorme Bevölkerungswachstum sowie den Bedarf an Frischwasser für Industrie und Gewerbe werden hier die natürlichen Ressourcen besonders stark beansprucht. In den Fällen La Paz / El Alto und Cochabamba gab es bereits in der Vergangenheit große Probleme mit der Wasserversorgung. Beide Städte hängen in erster Linie von künstlich angelegten Speicherseen ab, die den Niederschlag der Regenmonate sammeln, da das Schmelzwasser der umliegenden Berge bei Weitem nicht ausreicht, um die Städte in den trockenen Monaten mit ausreichend Wasser zu versorgen.

Bereits in der Vergangenheit kamen die genannten Städte immer wieder in Versorgungsnöte, da auch die Speicherkapazitäten nicht ausreichten, um die Versorgung während der trockenen Monate zu garantieren. In Verbindung mit einem steigenden Bevölkerungs- und

Wirtschaftswachstum, auch in Folge verstärkter Migration, wird es in Zukunft noch schwieriger sein, besonders vor dem Hintergrund sich verschlechternder klimatischer Bedingungen, eine funktionierende Wasserversorgung für alle zu garantieren. Eine mögliche Lösung wäre, das Wasser aus dem Umland verstärkt in die Ballungsräume zu leiten. Das würde allerdings die Versorgungssituation für den umliegenden ruralen Raum weiter verschlechtern und den Druck für die Migration in die Stadt weiter erhöhen – ein Teufelskreis.

Ein weiteres Problem der Migration in die Metropolen ist die Ausweitung der Stadtgebiete auf ungeeignetes Bauland. Besonders in La Paz, das in einem engen Talkessel liegt, werden informelle Siedlungen oft an erosionsgefährdeten Hängen konstruiert, da kein erschwingliches Bauland zur Verfügung steht. Meistens bleibt den lokalen Autoritäten keine andere Wahl, als die informellen Siedlungen nachträglich zu legalisieren. Bereits in der Vergangenheit kam es, besonders nach schweren Regenfällen, zu Erdrutschen und entsprechenden Unfällen.

Abbildung 8: La Paz Zentrum und Hangsiedlungen



Quelle: HSS.

Einer der wichtigsten Migrationsströme führt vom ruralen in den urbanen Raum, wobei die WASSERVERSORGUNG das größte Problem darstellt.

KONKLUSION

Die Migration innerhalb Boliviens vollzieht sich seit Mitte der 80er-Jahre immer stärker von ländlichen Gebieten in die (peri-) urbanen Zentren. Die wichtigsten Ursachen sind hierbei der Entwicklungsvorsprung der Ballungsräume, bessere Ausbildungsmöglichkeiten, mehr und diversifiziertere Erwerbsmöglichkeiten, aber immer stärker auch der Umstand, dass die klimatischen Bedingungen für die Landwirtschaft in den ländlichen Gegenden des bolivianischen Hochlandes immer schwieriger werden. Die beschriebenen Migrationsbewegungen sind also nicht ausschließlich auf klimatische Veränderungen zurückzuführen, aber nachweislich immer stärker auch von diesen motiviert. Davon ausgehend, dass sich die Erderwärmung und damit verbundene Wetterveränderungen in Zukunft weiterentwickeln, wird auch die umweltbedingte Migration weiter zunehmen, sofern sich die Lebens- und Einkommensbedingungen der ländlichen Bevölkerung in Bolivien nicht drastisch ändern sollten. Da aber eine großflächige Industrialisierung des ländlichen Raumes wenig realistisch scheint, wird die Grundlage der Wirtschaft und damit der menschlichen Existenz in ländlichen Regionen Boliviens auch in Zukunft auf der Landwirtschaft beruhen. Wenn diese nicht mehr möglich ist, ist eine weitgehende Entvölkerung des ländlichen Altiplanos wahrscheinlich.

|| **RAFAEL PFISTER**

Büroleiter der Hanns-Seidel-Stiftung in Bolivien

ANMERKUNGEN

- ¹ Vgl. Arana Bustamante, Luis : Hacia una perspectiva diacrónica y etnohistórica sobre parentesco andino, linealidad y ayllu, in: Investigaciones Sociales 32/2014, S. 16-20.
- ² Meus, Lukas: „El minero es un revolucionario“. Eine Analyse über die gemeinsame Identität der Bergarbeiter in Bolivien im Wandel der Zeit, Diplomarbeit Universität Wien, <https://core.ac.uk/download/pdf/11585260.pdf>, Stand: 5.9.2017.
- ³ https://de.wikipedia.org/wiki/Departamento_Santa_Cruz#cite_note-ine-1
- ⁴ Mariscal, Carlos Balderrama u. a.: Rural migration in Bolivia: the impact of climate change, economic crisis and state policy (International Institute for Environment and Development), London 2011.
- ⁵ Die Daten stammen aus dem Census 2012 bzw. aus Vergleichen des Census 2012 mit dem Census 2001, erhältlich auf der Homepage des Instituto Nacional de Estadística de Bolivi, <http://censosbolivia.ine.gob.bo/webine/>, Stand: 4.9.2017.
- ⁶ Vgl. ebd.
- ⁷ Vgl. ebd.
- ⁸ Julian, William: Climate, Economy, Family: Migration in the Bolivian Andes, 2017, <http://glacierhub.org/2017/06/21/climate-economy-family-migration-in-the-bolivian-andes/>, Stand: 6.9.2017.
- ⁹ Ebd.
- ¹⁰ Mariscal u. a.: Rural migration in Bolivia.
- ¹¹ Julian: Climate, Economy, Family: Migration in the Bolivian Andes.
- ¹² Walker, Ben: Climate Change Is Making This Bolivian Village a Ghost Town, <https://insideclimate.news.org/news/25082017/climate-change-shocks-bolivia-rural-poor-migration-agriculture-quinoa>, Stand: 6.9.2017.
- ¹³ Andersen, Lykke: Migración rural-urbana en Bolivia: ventajas y desventajas, in: Documento de trabajo, 12/02 (Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana San Pablo), La Paz 2002.
- ¹⁴ Mariscal u. a.: Rural migration in Bolivia, S. 19.

ÖKOLOGISCHE MIGRATION IN CHINA

Ein Impuls aus der Ländlichen Entwicklung

MELANIE KADE / SEBASTIAN KADE / MICHAEL KLAUS || Zunehmend sieht sich China mit weitreichenden Umweltproblemen konfrontiert. Im Kampf gegen Desertifikation, Degradation der Böden und die hieraus resultierende Armut der Bevölkerung setzt die chinesische Regierung auf eine gezielte Umsiedlungspolitik. Am Beispiel Xilingol League in der Inneren Mongolei möchten wir ein Bild von dieser Strategie zeichnen und dabei auf Erfolge und Herausforderungen eingehen. Schließlich werden wir weitere Potenziale und nachhaltige Alternativen aus der Perspektive der Ländlichen Entwicklung aufzeigen.

UMWELT UND MIGRATION IN CHINA

China ist ein Land der Superlative – auch wenn wir das Thema Migration betrachten. Unbestritten ist es das Land mit den größten Binnenmigrationsbewegungen. In aller Regel sind die wirtschaftlichen Zentren an der Küste dabei Ziel der Migranten – eine Bewegung vom Land in die Ballungsräume. Auch durch wirtschaftliche Anreize gesteuerte Migration ist dabei ein wichtiges Werkzeug in der Strategie der Regierung in Peking. Chinesische Bauern aus armen Provinzen machen seit Jahrzehnten als Pioniere marginale Ackerflächen nutzbar oder siedeln gegen Subventionszahlungen und soziale Anreize in den westlichen Provinzen. In der wirtschaftlichen Entwicklung von abgelegenen Regionen und zur Armutsbekämpfung wurde diese Strategie bereits unter Mao verfolgt. So verwundert es nicht, dass die Umsiedlung von Bewohnern auch im Umweltschutz eingesetzt wird.

Spätestens seit den Vorbereitungen für die Olympiade 2008 in Peking sind einige drängende Umweltprobleme Chinas weithin bekannt. Smog, Desertifikation und Sandstürme, Wasserknappheit und ein ungezügelter Bauboom belasten das aufstrebende Land zunehmend. Dabei wird vor allem eine Ressource über alle Maßen belastet: Boden. Die wirtschaftliche Entwicklung des noch vor 50 Jahren ärmsten Landes der Welt schluckt enorme Mengen land-

wirtschaftlicher Nutzfläche. Gleichzeitig zehren Wind, Wasser, Dürre und intensive menschliche Nutzung an den verbleibenden Flächen. Ein Drittel der landwirtschaftlichen Flächen Chinas ist bereits stark gefährdet und 28 % des chinesischen Staatsgebiets desertifiziert¹ – eine Fläche sieben Mal so groß wie Deutschland. Dabei steht China schon jetzt vor der Herausforderung, mit nur 7 % der landwirtschaftlichen Nutzflächen 22 % der Weltbevölkerung zu versorgen. Rund 400 Millionen Chinesen leben dabei noch immer unmittelbar von der Landwirtschaft.

Die größten UMWELTPROBLEME Chinas sind Smog, Desertifikation, Sandstürme und Wasserknappheit.

Die Bekämpfung von Degradation und Desertifikation ist somit von enormer Bedeutung. Sie trägt zudem in hohem Maße zum Schutz gegen die bedrohlichen Sandstürme bei, die den Norden Chinas seit Jahrzehnten heimsuchen. Sandstürme sind zunehmend zu einem der

größten Probleme für Peking geworden. So hatte ein Rekordsturm 2006 mehr als 300.000 Tonnen Staub in die Stadt getragen.² Der Gelbe Drache, wie das im Frühling saisonal auftretende Wetterphänomen auch genannt wird, verursacht dabei hohe wirtschaftliche Schäden. Neben Ernteaussfällen und massiven Störungen im Flug- und Straßenverkehr ist der feine Staub gesundheitsschädlich und kann im Extremfall sogar Todesopfer fordern. Die Sandmassen aus den desertifizierten Gebieten, die jährlich in den Yangtze geweht werden, führen regelmäßig zu Überschwemmungen und einige Sandstürme ziehen bis Korea, Japan und sogar in die USA weiter. Zudem geht mit jedem Sturm auch kostbarer Mutterboden aus degradierten Gebieten verloren. Desertifikation, Bodendegradation und Sandstürme treffen somit sämtliche Gesellschaftsschichten in Nordchina, und die hohen finanziellen Aufwendungen, die in den Umweltschutz fließen, sind auch eine Folge von eben dieser unmittelbaren Betroffenheit der Hauptstadt.

Abbildung 1: Sandsturm über Peking



Quelle: Se Hasibagen, Australian Department of Foreign Affairs and Trade, frei verfügbar unter <https://www.flickr.com/photos/dfataustralianaid/10657582856/in/photostream/>

SANDSTÜRME verursachen sekundär Überschwemmungen und Abtragung von Mutterboden.

BODENDEGRADATION IM NORDWESTEN CHINAS

Über drei Viertel der Böden Nord- und Nordwestchinas sind inzwischen von Degradation betroffen. Hauptsächlich dafür verantwortlich sind der zunehmende Wasserverbrauch durch rasant wachsende Städte und Industrieanlagen sowie die Überweidung der trockenen Steppen und Gebirge. Doch auch ein steter Klimawandel mit trockeneren und wärmeren Sommern und stürmischeren Frühjahren beschleunigt das Problem.

Die Autonome Region Innere Mongolei, entlang der chinesisch-mongolischen Grenze, liegt im Zentrum dieser Entwicklungen. Die Region bildet das östliche Ende der eurasischen Steppe, die sich von Ungarn im Westen bis kurz vor Peking erstreckt. Seit Jahrhunderten weiden mongolische Hirten ihre Herden hier. Für rund 14 % der Landbevölkerung liegt in der Weidewirtschaft auch heute noch ihre Lebensgrundlage. Mit den starken sozio-ökonomischen Veränderungen in der Region seit den 50er-Jahren wandelte sich die Art der Landnutzung jedoch radikal. Statt der traditionellen nomadischen Weidewirtschaft sind die meisten Mongolen in China heute sesshaft und bewirtschaften definierte Flächen mit klar geregelten Nutzungsrechten.

Im Zuge des starken Bevölkerungsanstiegs unter den Mongolen (nationale Minderheiten sind in China von der Ein-Kind-Politik ausgenommen), bei zugleich schlechter Bildung in den abgelegenen ländlichen Gebieten, kam es zu einem starken Zuwachs an neuen Viehhirten. Dies führte dazu, dass sich die Zahl des Weideviehs mehr als verzwanzigfachte, bei einem gleichzeitigen Rückgang der vorhandenen Weideflächen. Doch Steppen sind ein fragiles und volatiles Ökosystem, das schnell an Grenzen stößt und mit intensiver Viehhaltung nicht vereinbar ist.

Neben dem deutlichen Anstieg der Produktion in der Landwirtschaft verfügt die Innere Mongolei über reiche Kohlevorkommen, die immer häufiger in gewaltigen Industrieanlagen unter immensem Wasseraufwand in die strategischen Ressourcen Benzin und Diesel umgewandelt werden. Dies ließ in den letzten Jahren vor allem den Grundwasserpegel stetig sinken.³

In der Inneren Mongolei ist das Ökosystem STEPPE erheblich gefährdet.

Unter dem Strich ist das Ökosystem Steppe in der Inneren Mongolei stark gefährdet. Dies betrifft neben den mongolischen Viehhirten auch han-chinesische Bauern, die auf dem trockenen, marginalen Ackerland Landwirtschaft betreiben. Weideverbote helfen den betroffenen Flächen zwar meist, sich zügig zu erholen, erhöhen aber auch den sozio-ökonomischen Druck, der dabei auf die Anwohner ausgeübt wird. Diese weichen mit ihren Herden auf nicht geschonte Flächen aus, was meist zu einer noch stärkeren Belastung führt.⁴ Gerade im Kontext der immer häufiger auftretenden Dürren ist eine Verknappung der Weideflächen bei gleichbleibenden Viehbeständen zudem problematisch, da keinerlei Ausweichflächen zur Verfügung stehen, um Land und Vieh in besonders trockenen Zeiten zu schonen. Dies beschleunigt die Desertifikation auf der einen und belastet die finanziellen Lebensbedingungen der Hirten auf der anderen Seite. Ein gefährlicher Nexus aus Armut und Umweltbelastung wird so schnell zur Abwärts-spirale:⁵ Umweltdegradation führt zu Einkommensausfällen und Armut, was wiederum durch verstärkte Bodennutzung zu Degradation führt. Somit ist es in diesem Kontext sinnvoll, Maßnahmen des Umweltschutzes mit solchen der Armutsbekämpfung zu verknüpfen.

Abbildung 2:
Ein mongolischer Hof in den Weiten der Steppe



Quelle: Robert James Hughes; frei verfügbar unter <https://www.flickr.com/photos/rhughes411/10245067996/>

ÖKOLOGISCHE MIGRATION ALS STAATSSTRATEGIE

Seit über 40 Jahren kämpft die chinesische Regierung gegen die stete Degradation und Desertifikation. Bereits 1978 startete im Kampf gegen die Wüste mit der Großen Grünen Mauer das größte Aufforstungsprojekt der Menschheitsgeschichte. Doch bis zum Ende des 20. Jahrhunderts stand stets die ökonomische Entwicklung weit vor der ökologischen auf der Prioritätenliste der Zentralregierung. Mit zunehmender Verschärfung vieler Probleme wurde auch deutlich, welche Schäden und direkten Kosten entstehen. Seit 2000 geht die chinesische Regierung daher deutlich entschiedener gegen die großen Umweltprobleme des Landes vor. Unter den großen Oberbegriffen „Ecological Construction“ und „Ecological Restoration“ unternehmen die betroffenen Ministerien immense Anstrengungen und haben eigene Programme gegen Desertifikation und Degradation aufgenommen. So wurden bis 2010 landesweit über 500 Mrd. RMB (rund 64 Mrd. €) in diese Maßnahmen investiert.

Die Innere Mongolei führt Maßnahmen wie Aufforstung, Weideverbote oder Umsiedlungen zum Schutz des WEIDELANDES durch.

Für die Innere Mongolei sind dabei drei Programme von besonderer Bedeutung: „Beijing-Tianjin Sandstorm Source Control“, „Desertification Combating Around Beijing and Tianjin“ sowie „Grains for Green“. Alle drei Programme werden von der State Forestry Administration (kurz SFA) getragen, die landesweit im Bereich Bodendegradation und Desertifikation die meisten Programme verantwortet. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass Aufforstung ein Schlüsselthema in den Bemühungen bleibt und die SFA auch weite Teile des Ödlands verwaltet.⁶

Innerhalb der Programme in der Inneren Mongolei kommen verschiedene Maßnahmen zum Einsatz: Aufforstung, (saisonale) Weideverbote, Umwandlung von Weide- und Ackerflächen in Wald und Brachen, Veränderung der Tierhaltung und großangelegte Umsiedlungen sind dabei zentral.

Diese Umsiedlungen, die als „Ecological Resettlement“ bezeichnet werden, sind dabei im Sinne einer durch Anreize gelenkten ökologischen Migration zu verstehen. 1998 bis 2001 wurden die ersten Versuche mit 6.000 Teilnehmern unternommen und zügig ausgeweitet. So war bis 2010 die Migration von 600.000 weiteren Bewohnern geplant. Um den Boden zu schonen und eine möglichst hohe Einkommenssteigerung zur Armutsbekämpfung zu realisieren, finden die meisten ökologischen Migrationen vom ländlichen in den urbanen Raum statt. Zu betonen ist, dass diese Migration freiwillig erfolgt. Die Maßnahme spricht dabei vor allem arme Familien an, die auf eine neue Chance in der Stadt hoffen und wird von drei Säulen getragen: Sie entschädigt die Bauern für ihre Nutzungsrechte, sie subventioniert die neue Tätigkeit und sie kompensiert die Steuerausfälle der lokalen Verwaltung. So soll sichergestellt werden, dass keiner der beteiligten Akteure einen Nachteil davonträgt und alle gleichermaßen partizipieren. Neben den rein finanziellen Kompensationen sind besonders auch die sozialen Anreize ein wichtiger Faktor, wie wir am Beispiel Xilingol noch sehen werden. Auch wenn das Konzept der ökologischen Migration zum Umweltschutz und zur Armutsbekämpfung in mehreren Provinzen Chinas Anwendung findet, liegen die meisten Projekte in der Inneren Mongolei, denn hier sind fast alle Regionen betroffen.

Darüber hinaus lässt sich selbstverständlich auch eine „normale“ Migration der Landbevölkerung in die Städte verzeichnen. Diese Wanderbewegung ist dabei ebenfalls finanziell motiviert und betrifft vor allem die Jüngeren. Dass ganze Höfe aus rein ökologischen Gründen aufgegeben werden, ist jedoch sehr selten. Die unmittelbare Verknüpfung von Umweltfaktoren und Migration findet sich daher fast ausschließlich in der politisch gelenkten ökologischen Migration.

FALLBEISPIEL: ÖKOLOGISCHE MIGRATION IN XILINGOL LEAGUE

Xilingol League war einer der ersten Bezirke der Inneren Mongolei, in denen ökologische Migration als Maßnahme eingesetzt wurde. Bei einem Kontinentalklima mit heißen, trockenen Sommern und kalten Wintern fällt in der Region nur wenig Niederschlag. Von den rund 1,1 Millionen Einwohnern stellt die nationale mongolische Minderheit nach den Han die zweitgrößte Bevölkerungsgruppe. Die traditionelle mongolische Weidewirtschaft nimmt daher für die Region einen wichtigen Stellenwert ein. Seit 1940 hat sich die Bevölkerung in Xilingol League von 200.000 Einwohnern mehr als verfünffacht, während sich die Anzahl des Weideviehs von rund 1 Million auf 24 Millionen vervierundzwanzigfach hat. Gleichzeitig ist das zur Verfügung stehende Weideland jedoch zurückgegangen und damit im Verhältnis von fünf Hektar auf einen zehntel Hektar pro Tier geschrumpft.⁷ Die Region leidet schon lange unter Dürre; Desertifikation und Degradation der Böden schreiten rapide voran.

Abbildung 3: Xilingol League (rot) in der Inneren Mongolei (orange)



Quelle: „gemeinfreies Bild ohne Urheberrecht“, https://de.wikipedia.org/wiki/Xilin_Gol#/media/File:China_Inner_Mongolia_Xilin_Gol.svg

Politische Maßnahmen, um dies aufzuhalten bzw. umzukehren, konzentrieren sich vor allem auf die Rehabilitation der Umwelt bei gleich-

zeitiger Verbesserung der Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung. Die Lokalregierung untergliederte die Region in unterschiedliche Umweltschutzmaßnahmen. Ökologische Migration wurde hierbei als Maßnahme in „Gebieten mit Weideverbot“ – also extrem degradierten Gebieten – ergriffen. So erklärten sich zwischen 2001 und 2010 rund 49.000 Menschen der ländlichen Bevölkerung dazu bereit, ihre Weideflächen zu verlassen und in die nahe gelegenen Dörfer und Städte umzusiedeln.⁸

Zu Beginn des „Ecological Restauration Programs“ (2001-2006) fand die ökologische Migration zunächst in benachbarte Dörfer statt. Die chinesische Regierung stellte jedem Haushalt ein Haus von 30 m², eine warme Scheune, einen Silage Keller und ein Stück Land von 20 mu (1,3 ha) zum Anbau von Viehfutter zur Verfügung. Zudem erhielten die Haushalte im ersten Jahr gratis Tierfutter und subventionierte Kredite, um Vieh kaufen zu können. Dieser Ansatz war vielversprechend, da hierin zwei Maßnahmen – ökologische Migration sowie Veränderung der Tierhaltung und Landnutzung – miteinander verknüpft wurden. Die Lokalregierung ging zudem davon aus, dass es sich bei der Milchviehwirtschaft um eine sehr profitable Form der Viehhaltung handele und der Zukauf von Futter die umliegenden Bodenflächen nicht gefährde. Viele der immigrierten Haushalte konzentrierten sich daher auf die Haltung von Milchkühen. Als die Regierung, wie angekündigt, nach dem ersten Jahr die Belieferung mit subventioniertem Futter einstellte, konnten viele der Haushalte jedoch nicht länger wirtschaftlich bestehen. Aufgrund zu geringer Erfahrungen in der Milchviehhaltung und dem Anbau von Viehfutter bei gleichzeitig niedrigen Milchpreisen entschieden sich im zweiten Jahr viele der Haushalte, wieder auf ihre ehemaligen Weideflächen zurückzukehren. Es sei an dieser Stelle aber auch darauf hingewiesen, dass sich die Lebensbedingungen und auch das Einkommen für einige der Immigranten stark verbessert haben. So waren Haushalte, die in der Lage waren, mehr als zehn Kühe anzuschaffen, durchaus langfristig wirtschaftlich erfolgreich.

Aus dieser durchwachsenen Startphase des ökologischen Migrationsprojektes zog die Lokalregierung das Fazit, dass eine Migration inner-

halb des ersten Sektors, also der Landwirtschaft, nicht erfolgversprechend sei. Der Fokus verlagerte sich daher vom Dorf auf die Stadt. Die Hirten sollten innerhalb von fünf Jahren in die Stadt umsiedeln und Fuß fassen. Dieses Mal hielt die Regierung eigens für sie gebaute 70-qm-Wohnungen bereit. Die immigrierten Haushalte erhielten monatlich eine Kompensationszahlung, die sich an ihrer Landfläche orientierte, Fortbildungen und Unterstützung bei der Suche nach Arbeit. Besonders attraktiv war für die Haushalte die Möglichkeit, sich innerhalb des chinesischen Systems der staatlichen Haushaltsregistrierung, dem Hukou-System, ummelden zu können. So bringt eine Ummeldung vom Land-Hukou in einen Stadt-Hukou einen verbesserten Zugang zu Sozialleistungen, wie beispielsweise Krankenversicherungsansprüche, mit sich. Auch die Rentenansprüche der immigrierten Haushalte wurden auf das städtische Rentensystem übertragen. Die Kinder erhielten darüber hinaus Stipendien und kostenlose Unterkunft in den Schulen.⁹

Die Bevölkerung in Xilingol League ist seit 1940 um das 5-Fache ANGEWACHSEN, die Zahl der Weidetiere um das 24-Fache.

Insgesamt hat sich die Lebenssituation der teilnehmenden Haushalte zunächst stark verbessert. Sie erhielten unmittelbaren Zugang zum Gesundheitssystem, Elektrizität, Bildung und reichhaltigeren Mahlzeiten sowie bessere Erreichbarkeit aufgrund eines guten Verkehrsnetzes und guter Mobilfunkabdeckung. Auch ist das Einkommen der meisten Haushalte anfangs deutlich angestiegen. Diese kurzfristigen Gewinne ließen sich jedoch nur schwer langfristig sichern, denn vielen ehemaligen Hirten fiel es schwer, in der Stadt Arbeit zu finden. Ihnen fehlten entsprechende Qualifikationen und unqualifizierte Arbeiten waren zumeist zeitlich befristet. De facto zogen zudem viele der Haus-

halte in die für sie vorgesehenen Wohnungen nie ein. Die Kompensationszahlung fiel für sie höher aus, wenn sie sich stattdessen ein kleines Apartment selbst mieteten. Auch waren die Unterhaltskosten für die großen Wohnungen, wie etwa Heizkosten, für sie zu hoch.

Die verbesserte Lebenssituation der umgesiedelten Hirten konnte NICHT dauerhaft erhalten werden.

Arme Haushalte mit wenig oder keinem Vieh immigrierten aufgrund der Kompensationszahlungen zuerst. Auch Haushalte mit wenigen Personen und großen Flächen Weideland entschieden sich schnell für die Immigration. Die Motivation der Bevölkerung für die ökologische Migration war folglich ausschließlich in den sozialen und wirtschaftlichen Anreizen begründet.¹⁰

Die Lokalregierung konzentrierte sich auf die Anzahl der immigrierten Haushalte und die von diesen genutzten Flächen. Gleichzeitig war die administrative Kapazität zur Kontrolle der Maßnahmen begrenzt. So nutzten zum Teil Nachbarn das nun frei gewordene Land von immigrierten Haushalten für ihr Vieh weiter. Einige immigrierte Haushalte, die alle Vorzüge des Programms genossen und damit auch die Kompensationszahlungen bezogen, hielten zudem weiterhin Vieh. Dies geschah auf gemieteten Flächen oder in den Herden von Bekannten. Viele von ihnen planten, mit dem Ende der Kompensationszahlungen auf ihr Weideland zurückzukehren, und die Weidewirtschaft wieder aufzunehmen.¹¹ Die erzielte Umweltentlastung auf den geschonten, degradierten Flächen hielt somit nur kurz an.

Leider waren Umweltprobleme und Umweltschutz bisher keine treibende Motivation für die Bevölkerung Xilingols, um sich für die ökologische Migration zu entscheiden. Soziale und wirtschaftliche Anreize sind einem Ver-

ständnis für die Umweltproblematik übergeordnet. Die Identifikation der Bevölkerung mit dem „Ecological Restoration Program“ fällt daher eher gering aus. Die entstandene Diskrepanz zwischen den Bemühungen der Regierung und den Herausforderungen für die Bevölkerung ist mit Sicherheit in dem bisher gewählten Top-down Ansatz begründet. Zudem haben die lokalen Regierungen häufig eine deutlich andere Schwerpunktsetzung innerhalb der Projekte als dies ursprünglich von der SFA geplant wurde. Sie werden an erster Stelle am Grad der wirtschaftlichen Entwicklung gemessen, die sie erreichen. Für die lokalen Zuständigen liegt es daher nahe, die für die Umweltmaßnahmen bereitgestellten Mittel an Stellen aufzuwenden, die dieses Ziel befördern können.¹²

Nach Ende der KOMPENSATIONSZAHLUNGEN kehrten die meisten Haushalte wieder auf ihr Weideland zurück.

LÄNDLICHE ENTWICKLUNG ALS IMPULSGEBER

Die Ergebnisse der ökologischen Migration können hier also durchaus als sehr durchwachsen bezeichnet werden. Auch wenn das gewählte Vorgehen – die Zahl der Landwirte zu senken, um das Land zu entlasten – prinzipiell geeignet ist, die Steppen zu schonen und der Armut unter den Viehhirten zu begegnen, ist die Umsetzung sicherlich optimierbar.

Dabei könnten Ansätze der Ländlichen Entwicklung, wie sie in der Dorferneuerung und Flurneuordnung angewendet werden, hier einen wertvollen Impuls geben. Ländliche Entwicklung ist eine staatliche Strategie zur Umsetzung der Raumordnungsziele im ländlichen Raum und hat als solche immer die Verbesserung der Lebensverhältnisse sowie Umweltschutz im Blick. Hierzu haben sich Formen der Bürgerbeteiligung als Dialogplanung durchgesetzt. Es geht um die Implementierung staatlicher Zielvorstellungen und gesellschaftspolitischer Notwen-

digkeiten unter Berücksichtigung der lokalen Interessen der Bürger. Eine zentrale Frage hier ist, wie eine lokale Wertschöpfung in Verbindung mit Zielen des Umweltschutzes erreicht werden kann. Dabei kommt es auf jede Idee an. Der Bürger als Experte in seinem Lebensraum kann wertvolle Hinweise liefern, wie einerseits der Gedanke des Schutzes der Umweltgüter erreicht werden kann, aber andererseits noch Raum für eine lokale Wertschöpfung ist, die das Bleiben ermöglicht und damit Migration minimiert. Über eine Beteiligung der Bürger können deren Vorstellungen in den Gesamtplanungsansatz eingebracht werden: Umweltschutz mit dem Bürger, nicht gegen den Bürger. Mit diesem Gedanken lässt sich die Bevölkerung aktivieren und Umweltschutz nachhaltig sichern. So hätte in Xilingol früher auffallen können, dass viele Landwirte keinen langfristigen Wechsel in die Stadt planen, und es hätte erarbeitet werden können, was geboten werden müsste, um Weidenflächen wirklich schonen zu können. Dabei sollten auch die sektoralen Planungsansätze aufgegeben werden, zugunsten eines integrativen Ansatzes mehrerer Verwaltungen. Hierbei sollte es unter den Verwaltungen eine koordinierende Stelle geben. Dieser Ansatz bedingt auch eine fachliche Qualifikation der staatlichen Akteure in Bezug auf partizipative Planungs- und Umweltansätze. So wird sichergestellt, dass verschiedene Ebenen tatsächlich an einem Strang ziehen, und nicht wie in Xilingol individuelle Agenden verfolgen. Letztlich geht es um die Umsetzung der räumlichen Gerechtigkeit mit ihren vier Gerechtigkeitsfeldern (Chancen-, Verteilungs-, Verfahrens- und Generationengerechtigkeit).¹³ Generationengerechtigkeit spielt hier eine wichtige Rolle, denn diese beschreibt den Aspekt der Nachhaltigkeit, der ohne die Mitnahme der Bürger nicht erreicht werden kann.

Verwaltungen benötigen eine KOORDINIERENDE Stelle bei der Umsetzung der räumlichen Gerechtigkeit.

FAZIT

Alles in allem zeigt die Vorgehensweise der chinesischen Regierung in Bezug auf die Bekämpfung der Desertifikation durchaus Erfolge. Die von dem Programm umfassten Flächen erholen sich sehr schnell und die Aufforstung nimmt weiter zu. Seit dem Jahr 2000 ist erstmals ein Rückgang der Wüstenflächen zu verzeichnen. Damit sinkt seit 2001 die Zahl der Sandstürme über Peking, und der Anteil des Sandstaubs am Gesamteinstaub hat abgenommen.¹⁴ China verfügt heute über die größten durch Aufforstung entstandenen Waldbestände der Welt, die Waldfläche steigt und es wurden bereits über 400 Mrd. Bäume gepflanzt.

Bei der Lösung der Umweltprobleme setzt China jedoch zu oft auf eine sektorale Betrachtungsweise, über die hinauszugehen ist – insbesondere, wenn es um eine Sicherung der Umweltgüter geht. Denn viele Maßnahmen sind schwer zu überwachen oder werden von einem anderen staatlichen Akteur überwacht als dem, der die Maßnahme ursprünglich implementiert hat.¹⁵ Das führt nicht selten zu Problemen, wie auch in Xilingol.

Insgesamt muss eingewendet werden, dass sich politische Ziele und Vorgaben widersprechen. Umweltschutz ist ein Staatsziel, aber auch die Selbstversorgung mit Getreide ist ein Staatsziel. Die Regierung hat dafür eine sogenannte rote Linie von 120 Millionen Hektar Ackerfläche definiert, die bisher nicht unterschritten werden darf. Zieht man die Flächen in Betracht, die durch sonstige Bodendegradierung und Bodenvergiftung aus der landwirtschaftlichen Nutzung fallen, geraten Flächen, die aktuell noch relevant für den Umweltschutz sind oder für Renaturierungen geeignet wären, unter Druck. Zusätzlich erhöhen nationale oder lokale Produktionsvorgaben und Ziele der Produktivitätssteigerung noch den Druck auf die landwirtschaftlichen Flächen, was wiederum Umweltschäden hervorrufen kann.

Flächen für Natur- und Umweltschutz geraten auch oft mit wirtschaftlichen Entwicklungszielen der lokalen Verwaltungen in Konflikt. In Anbetracht der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung in China geht Ökonomie oft vor Umweltschutz.

Eines der größten Defizite in Bezug auf eine nachhaltige Zielerreichung ist aber die mangelnde Koordination der Akteure und der Top-down Ansatz ohne Beteiligung der lokalen Bevölkerung. Statt auf lokale Wertschöpfung zu setzen, die sicherlich auch mit der Implementierung von Umweltzielen erreicht werden kann, entsteht durch die bisherige Politik und Umsetzungspraxis eine hohe Abhängigkeit von Subventionen und Kompensationen. Dies zeigt das Beispiel Xilingol ganz klar. Nach Finanzierung und Umsetzung der Maßnahme und der Aufrechnung in den statistischen Erfolg kommt ein entsprechendes Follow-up, das auf Effizienz und Nachhaltigkeit abzielt, häufig zu kurz.

Für eine nachhaltige Sicherung der Projekte muss mehr mit den BÜRGERN zusammengearbeitet werden.

Mit diesen Betrachtungen ergeben sich die Lösungsansätze von selbst, und sie sind deckungsgleich mit den Forderungen der Ländlichen Entwicklung: Es sollte für eine nachhaltige Sicherung der Anstrengungen und Projekte mehr mit den Bürgern zusammengearbeitet werden. Geeignete Ansätze hierfür können aus der Ländlichen Entwicklung adaptiert werden. Bottom-up Strategien mit einer starken Einbindung der Bürger sind der strategisch wichtige Ansatz für eine nachhaltige Sicherung der Aktivitäten. Einkommensdiversifizierung, die in diesem Ansatz enthalten ist, trägt ebenfalls hierzu bei. Dies erfordert aber Dialogbereitschaft und eine berufliche Qualifikation der Bürger. Es ist zu prüfen, ob mit diesem Ansatz auch Migration vermieden werden kann. Es gilt, nicht nur sektorale Maßnahmen umzusetzen, sondern über eine bessere Vernetzung und Koordination aller Akteure integrative Maßnahmen zu erarbeiten und zu implementieren. Um dies zu erreichen, muss der Aspekt Bildung stärker in den Vordergrund treten. Durch Bildungsmaß-

nahmen vor allem im Bereich Umwelt für Bürger und Mitarbeiter der Verwaltungen können Synergieeffekte erzielt werden. Allerdings müssen Verwaltungen auch auf diese Aufgaben vorbereitet werden. Hierzu sind Fort- und Weiterbildungen für Verwaltungen und (lokale) Kader in Bezug auf Beteiligungsformen von Bürgern in Planung und Umsetzung nötig.

Übergeordnet sollte dringend an Raumordnungsplänen auf National- und Provinzebene gearbeitet werden. Es muss hier um langfristige Entwicklungen unter Einbeziehung aller Akteure gehen: weg von sektoralen Entwicklungsplänen hin zu Leitvorstellungen und integrativen Ansätzen, die Widersprüche schon in der Planungsphase erkennen lassen und diese durch abgestimmte Lösungsansätze verhindern können. Ergänzend lohnt ein Nachdenken über Regelungen zum Ausgleich bei Eingriffen in Umweltgüter. Über Ausgleichsmaßnahmen können strategische Ziele des Umweltschutzes erheblich leichter erreicht werden.

Es zeigt sich somit deutlich, dass Umweltprobleme in China nur selten ein Grund zur Migration sein müssten. Insbesondere mit Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung gibt es geeignetere Wege, um Umweltschutz und Armutsbekämpfung nachhaltig zu gestalten.

MELANIE KADE

Projektmanagerin HSS Qingzhou, China

SEBASTIAN KADE

Projektmanager HSS Qingzhou, China

DR. MICHAEL KLAUS

Projektleiter, HSS Qingzhou, China

ANMERKUNGEN

- ¹ Davon etwa zwei Drittel natürliche Wüste (Taklamakan, Gobi etc.) und ein Drittel durch Degradation geschaffen.
- ² Vgl. Spiegel Online: Sandsturm hüllt Peking in gelben Staub, <http://www.spiegel.de/panorama/china-sandsturm-huellt-pekking-in-gelben-staub-a-684749.html>, Stand: 27.9.2017.
- ³ Vgl. Sternberg, Troy / Femia, Francesco / Werrell, Caitlin: Inner Mongolia – Coal Heaven, Water Hell, <https://climateandsecurity.org/2013/06/17/inner-mongolia-coal-heaven-water-hell>, Stand: 27.9.2017.
- ⁴ Squires, Victor / Hua, Limin: North-West China's Rangelands and Peoples – Facts, Figures, Challenges and Responses, in: Towards Sustainable Use of Rangeland in North-West China, hrsg. von Victor Squires, Limin Hua, Degang Zhang, Guolin Li, New York 2010, S. 14.
- ⁵ Oft auch als „poverty-environment-trap“ oder „poverty environment nexus“ bezeichnet.
- ⁶ Vgl. Runsheng, Yin / Guiping, Yin: China's Ecological Restoration Programs – Initiation, Implementation, and Challenges, in: An Integrated Assessment of China's Ecological Restoration Programs, hrsg. von Yin Runsheng, Dordrecht 2009, S. 2 ff.
- ⁷ Vgl. ferner Jiang, Gaoming / Han, Xingguo / Wu, Jianguo: Restoration and Management of the Inner Mongolia Grassland Require a Sustainable Strategy, in: Ambio 5/2006.
- ⁸ Normile, Dennis: Getting at the Roots of Killer Dust Storms, in: Science Magazine 5836/2007, S. 317.
- ⁹ Vgl. Zhang, Qian: The Dilemma of Conserving Rangeland by Means of Development – Exploring Ecological Resettlement in a Pastoral Township of Inner Mongolia, in: Nomadic Peoples, 1/2012, S. 98 f.
- ¹⁰ Ebd.
- ¹¹ Vgl. Ebd., S. 100 f.
- ¹² Li, Yingming / Wang, Yi / Schwarz, Reimund: Pathways to Sustainable Grassland Development in China, in: Helmholtz UFZ Discussion Papers 2/2014, S. 5.
- ¹³ Magel, Holger: Territorial Justice for Urban and Rural Regions? About the Responsibility and Role of the Bavarian Academy for Rural Areas, in: GLL Geomatics, Landmanagement and Landscape 1/2017, S. 65-79.
- ¹⁴ Yan, Ai: Beijing sees heaviest sandstorm in two years, <https://news.cgtn.com/news/3d41544d31637a4d/share.html>, Stand: 27.9.2017.
- ¹⁵ So wird etwa das Weideverbot von der SFA verhängt und implementiert, aber für die Überwachung und Durchsetzung ist eine Unterbehörde das Landwirtschaftsministerium zuständig. Vgl. Squires / Hua: North-West China's Rangelands.

KLIMA- UND UMWELTBEDINGTE MIGRATION IN VIETNAM

LE ANH TUAN || ist stellvertretender Leiter des DRAGON-Instituts (Delta Research and Global Observation Network) der Can Tho Universität und dort seit 2012 Associate Professor. Seine Lehrtätigkeit und zahlreichen Veröffentlichungen befassen sich vor allem mit Wasserressourcenplanung und -management, Umwelttechnik, Katastrophenschutz, Hydrologie und Meteorologie. Die Hanns-Seidel-Stiftung unterstützt das Dragon-Institut seit vielen Jahren. Der Fokus liegt auf Studien zum Klimawandel im Mekong-Delta. Diese liefern beispielsweise die Grundlage für die Empfehlung geeigneter landwirtschaftlicher Produktionsmodelle. Durch die Kooperation ist es gelungen, das Bewusstsein für den Klimawandel innerhalb der Bevölkerung der Region zu steigern.

Die Folgen des Klimawandels bedrohen die Lebensgrundlage zahlreicher Menschen. Welche Region und welche Bevölkerungsgruppen sind in Vietnam am stärksten vom Klimawandel betroffen und wie können sie besser geschützt werden?

Le Anh Tuan: Der Einfluss des Klimawandels und der dadurch bedingte Anstieg des Meeresspiegels wirken sich vor allem auf die arme, ländliche Bevölkerung aus. In Vietnam ist vor allem das Mekong-Delta betroffen. Durch den erhöhten Meeresspiegel wird der dortige Reisanbau durch das Vordringen von Salzwasser gefährdet. Darüber hinaus droht das Flussdelta auszutrocknen, da aufgrund erhöhter Temperaturen mehr Wasser zur Bewässerung aus dem Fluss entnommen wird.

Besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen sind Frauen und Kinder sowie Menschen, die unter chronischen Krankheiten oder Behinderungen leiden. Für sie sind die Folgen des Klimawandels besonders schwer zu verkraften. Sie leiden stärker unter großer Hitze und Extremwetterereignissen. Die vietnamesische Regierung hat Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen des Klimawandels ergriffen. Es wurden regionale Ausschüsse einge-

richtet, um potenzielle Gefahren jeder Region zu identifizieren. Außerdem verteilen sie das zur Verfügung stehende Budget zur Klimawandel-Anpassung. Rettungsübungen werden bereits seit einigen Jahren zur Katastrophenvorsorge durchgeführt. Zusätzlich gibt es Informationskampagnen zur Erhöhung des Bewusstseins für den Klimawandel.

Alte und kranke Menschen sowie Kinder leiden besonders unter den Folgen des KLIMAWANDELS.

In der Region ist Vietnam Vorreiter bei der Implementierung der VN-Agenda 2030. Deren Sustainable Development Goals (SDGs) wurden von der Vietnamesischen Regierung in einem Aktionsplan in nationale Ziele (VSDGs) umgesetzt. Sind nach Ihrer Erfahrung die Herausforderungen des Klimawandels durch die VSDGs abgedeckt?

Le Anh Tuan: Nach meiner persönlichen Erfahrung spielen die nationalen Nachhaltigkeitsziele eine entscheidende Rolle. Sie helfen bei der strategischen Orientierung, um die Herausforderungen des Klimawandels anzugehen. Besonders relevant sind sie für die Implementierungen auf lokaler Ebene, da dort die konkrete Umsetzung der Ziele in den Kommunen stattfindet. Die größte Herausforderung für die lokalen Verwaltungen liegt in der Schulung von Personal und der Finanzierung.

Die Nachhaltigkeitsziele sollen zur Orientierung der Entwicklung sowohl auf der globalen als auch auf der nationalen Ebene dienen. Sie sind Richtlinien für konkrete Aktionspläne auf regionaler und lokaler Ebene. Die Reaktion auf den Klimawandel auf lokaler Ebene ist sehr wichtig, da die Kommunen unmittelbar z. B. durch extreme Wetterbedingungen betroffen sind. Die Implementierung auf der kommunalen Ebene entscheidet deshalb letztendlich, ob die globalen Entwicklungspläne erfolgreich sind oder fehlschlagen.

Im Rahmen des nationalen Aktionsplans zur Implementierung der Nachhaltigkeitsziele wurden Kommunikationskampagnen zur Bewusstseinsförderung für die Kommunen organisiert. Wissenschaftliche Institutionen wie Universitäten und Forschungsinstitute tragen wesentlich zur Entwicklung theoretischer und praktischer Modelle bei und stellen die Kapazitäten für lokale Behörden bereit. Die Regierung bindet internationale Organisationen, NGOs / CSOs mit ein, um Klimaschutzprojekte auf lokaler Ebene zu implementieren.

Welche Ziele halten Sie für besonders wichtig für den Schutz der Bevölkerung vor den Folgen des Klimawandels?

Le Anh Tuan: Meiner Meinung nach sind die Nachhaltigkeitsziele mit Bezug auf Umwelt- und Ökosystemschutz besonders relevant. Sie tragen dazu bei, die Ausbeutung natürlicher Ressourcen zu verringern, und helfen, Energieverbrauch und Emissionen zu reduzieren. Gleichzeitig sollten Aktivitäten zur Verbesserung der Einkommen von benachteiligten Gruppen vorangetrieben werden. Der gleiche Zugang zu Bildung, Gesundheit und sozialer Wohlfahrt trägt zur Entwicklung von Kommunen bei. Des

Weiteren müssten die wissenschaftlichen und technischen Errungenschaften besser für den Klimaschutz genutzt werden. Beispielsweise sollte eine nachhaltige und klimabeständige Landwirtschaft unterstützt werden. Schulungen über ökologische Anbaumethoden und ressourcenschonende Bewässerungstechniken, aktuelle Marktinformationen und eine Produktion, die internationalen Standards gerecht wird, können die ländliche Bevölkerung unterstützen.

Wie groß ist das Bewusstsein in der Bevölkerung für die Ursachen und die zukünftige Entwicklung des Klimawandels?

Le Anh Tuan: In den letzten Jahren ist das Bewusstsein erheblich gestiegen. Eine vor fünf Jahren durchgeführte Umfrage des DRAGON-Instituts ergab, dass nur 20 bis 35 Prozent der Befragten ein grundlegendes Wissen über den Klimawandel hatten. Sie waren nicht in der Lage, dieses Phänomen von anderen Naturereignissen zu unterscheiden. Derzeit ist der Anteil auf bemerkenswerte 60 bis 75 Prozent gestiegen. Trotz des verbesserten Wissens herrscht bei allen Befragten große Besorgnis über die negative Klimaentwicklung. Sie äußerten die Sorge, dass ein Anstieg des Meeresspiegels zum Verlust von Anbaufläche führt und eine verlängerte Dürreperiode die Wasserknappheit verschlimmert.

Das BEWUSSTSEIN der Bevölkerung für den Klimawandel ist gestiegen.

Hat die vietnamesische Regierung Strategien entwickelt, um dieser Herausforderung zu begegnen? Inwieweit beeinflussen Aspekte des Klimawandels die Politik Vietnams?

Le Anh Tuan: Die vietnamesische Regierung hat eine nationale Strategie zur Bewältigung der Herausforderungen des Klimawandels entwickelt, ein nationaler Aktionsplan konkretisiert sie. Alle Wachstumsstrategien und die

Entwicklungspläne müssen den Klimawandel berücksichtigen. Die vietnamesische Regierung bezeichnet die Auswirkungen des Klimawandels mittlerweile als eine der größten Herausforderungen. Sie setzt sich für Kooperationen ein und arbeitet international zusammen. Die zunehmend offensichtlichen Auswirkungen des Klimawandels nehmen Einfluss auf relevante Entscheidungen der Regierung.

Die Regierung hat jeder Provinz im Durchschnitt 1 bis 2 Milliarden VND (ca. 40.000 bis 80.000 Euro) zugewiesen, mit deren Hilfe sie Pläne zur Reaktion auf den Klimawandel bis 2030 erstellen sollen. Jede Provinz hat ihren eigenen, für den Klimawandel verantwortlichen Ausschuss. Um jedoch die Problematik des Klimawandels langfristig zu lösen, ist ein holistischer Ansatz erforderlich, der von der zentralen bis zur lokalen Ebene umgesetzt wird.

Lösungen mit Bezug auf Verbesserungen der Infrastruktur sind nach wie vor kostspielig, besonders im Kontext der erhöhten Staatsverschuldung Vietnams. Zudem wurde die sektorale Planung zur Anpassung an den Klimawandel isoliert vorgenommen, ohne die Berücksichtigung anderer Sektoren. Die Umsetzung gestaltet sich problematisch, wenn bei sektoralen Planungen unterschiedliche Prioritäten gesetzt wurden.

Gibt es im Mekong-Delta bereits Anzeichen für eine klimabedingte Migration?

Le Anh Tuan: Klimabedingte Migration wird besonders im Mekong-Delta sichtbar. Lange Dürreperioden und das Vordringen von Salzwasser schwächen besonders die Landwirtschaft. Deshalb wandern viele Jugendliche in die Städte ab. Weitere Gründe für Migration sind die Änderungen der Wirtschaftsstruktur,

Schwierigkeiten bei der Arbeitsplatzsuche und die Auflösung der traditionellen Familienstrukturen.

Welche Herausforderungen sehen Sie für die Menschen in der Region und deren Haupteinnahmequelle, nämlich die Landwirtschaft?

Le Anh Tuan: Die vietnamesische Landwirtschaft steht vor einer großen Herausforderung. Sie beschäftigt mehr als die Hälfte aller Erwerbstätigen in Vietnam – in manchen Regionen des Mekong-Deltas sogar bis zu drei Viertel. Die Mehrheit der Landwirte verdient unterdurchschnittlich. Infrastruktur und Informationen über Absatzmärkte sind nur eingeschränkt vorhanden. Traditionelle Anbaumethoden ohne Maschinen überwiegen, die Produktivität ist gering. Die Auswirkungen des Klimawandels verringern die Ernteerträge schon heute. Das macht die Landwirtschaft immer mehr zu einer risikoreichen Einkommensquelle.

Die lokale Regierung der Region des Mekong-Deltas nennt den Mangel an effektiven Kooperationen zwischen den verschiedenen Provinzen als Hauptproblem. Jede Provinz folgt nur ihrem eigenen Entwicklungsplan ohne Abstimmung mit den Nachbarprovinzen. Der ineffiziente Umgang mit Ressourcen führt zu Konflikten, vor allem bezüglich der Wassernutzung. Unlängst wurden Kooperationsmaßnahmen zum Informationsaustausch zwischen Provinzgruppen im Mekong-Delta und den Küstenregionen durchgeführt. Die vorherrschenden Themen betrafen Produktivitätssteigerung sowie die Förderung nachhaltiger Landwirtschaft durch eine verbesserte Infrastruktur.

Zunehmende Industrialisierung führt zu einer stärkeren Umweltbelastung – besonders in urbanen Gebieten. Dennoch hält der Zustrom der Landbevölkerung in die Städte an. Haben Luft- und Lärmbelastung einen Einfluss auf den Trend der Landflucht?

Le Anh Tuan: Luft- und Lärmbelastungen haben aus unserer Erfahrung keinen großen Einfluss auf den Migrationsfluss. Allerdings beeinträchtigen sie ältere und chronisch kranke Menschen. Sie leiden besonders stark unter Lärm und schlechter Luftqualität. Vor allem Kohlekraftwerke im Mekong-Delta verursachen

Das MEKONG-DELTA ist vom Klimawandel besonders stark betroffen: Dürre und das Vordringen des Salzwassers schwächen die Landwirtschaft.

große Probleme. Die dortigen Bewohner würden sogar einen Umzug vorziehen.

Die UMWELTBELASTUNG in den Städten ist ein großes Problem und beeinflusst die Lebensqualität.

Welche Maßnahmen werden ergriffen, um der steigenden Umweltbelastung in den Städten zu begegnen?

Le Anh Tuan: Die Regierung bemüht sich, die steigende Umweltbelastung einzudämmen. Trotz zahlreicher Maßnahmen wie Kontrolle der Emissionen, Medienkampagnen und höherer Sanktionen für Firmen, die gegen Umweltregularien verstoßen, nimmt die Umweltverschmutzung in den Städten weiter zu. Die angesprochenen Maßnahmen reichen nicht, um die vielen Probleme zu lösen, weil die Infrastruktur nicht schnell genug dem Bevölkerungswachstum angepasst werden kann. Eine langfristigere Planung der Infrastruktur wäre erforderlich, um den Herausforderungen im Bereich Verkehr, Wasser- und Abfallmanagement zu begegnen.

Das Gespräch führten Axel Neubert, Außenmitarbeiter der Hanns-Seidel-Stiftung in Hanoi, und Nguyen Thu Trang, Projektmanagerin der Hanns-Seidel-Stiftung.

DER ZUSAMMENHANG ZWISCHEN KLIMAWANDEL UND MIGRATION IN WESTAFRIKA

Herausforderungen und Lösungsansätze

BENJAMIN SCHRAVEN || Westafrika ist eine sehr mobile Weltregion – Migration ist hier allgegenwärtig und vielfältig. Klima- und Umweltwandel sowie daraus resultierende Migrationsprozesse betreffen vor allem ärmere Bevölkerungsgruppen, für die Migration häufig auch eine Form der Anpassung ist. Darin liegt nicht zuletzt auch ein Schlüssel für den politischen Umgang mit dem Phänomen „Umweltmigration“.

EINLEITUNG

Nach der hunderttausendfachen Zuwanderung von Flüchtlingen nach Deutschland und Europa vor allem aus Syrien, dem Irak und Afghanistan im Jahr 2015 richtet sich die Aufmerksamkeit in der Migrationsdebatte seitdem zunehmend auf den afrikanischen Kontinent. Vor allem aus westafrikanischen Ländern machen sich tausende Menschen auf den hochgefährlichen Weg durch die Sahara und das Mittelmeer nach Europa, den viele mit dem Leben bezahlen. Gemessen an den Asylbeantragstatistiken zwischen Juli 2016 und Juni 2017 sind beinahe 60 % dieser Migranten Staatsbürger aus nur sieben Ländern Westafrikas: der Elfenbeinküste, Gambia, Ghana, Guinea, Mali, Senegal und – mit annähernd 23 % führend in dieser Statistik – Nigeria.¹ Gleichzeitig gilt Westafrika als eine Weltregion, die bereits heute stark von den Folgen des Klimawandels betroffen ist und erst recht in den kommenden Jahren und Jahrzehnten sein wird. Dies legt bei einigen Beobachtern die Vermutung nahe, dass der Klimawandel mittel- bis langfristig eine neue gigantische Migrationsbewegung (vor allem) aus Westafrika in Richtung Europa hervorrufen wird.

Aber auch Umweltveränderungen, die nichts mit dem Klimawandel zu tun haben, setzen den Menschen in der Region zu und könnten grundsätzlich sehr viele Menschen dazu veranlassen, ihre Heimat zu verlassen. Im Folgenden soll skizziert werden, wie Klima- und Umweltveränderungen sich tatsächlich auf Migrationsprozesse in Westafrika auswirken und wie politische Entscheidungsträger mit dem Phänomen „Umweltmigration“ umgehen sollten.

Es gibt Befürchtungen, dass der Klimawandel neue **MIGRATIONSBEWEGUNGEN** in Richtung Europa auslösen wird.

MIGRATION IN WESTAFRIKA

Westafrika ist seit jeher eine höchst „mobile“ Region. Bereits in vorkolonialer Zeit gab es größere Migrationsbewegungen – etwa durch den transsaharischen Güteraustausch sowie den

transatlantischen Sklavenhandel. Durch die vordringende Kolonialherrschaft ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und damit einhergehenden Infrastrukturmaßnahmen (Straßen- und Eisenbahnbau) sowie der zum Teil rapide Wachstum westafrikanischen Städte (Lagos, Accra, Ibadan, Lomé, Dakar, etc.) entwickelten sich neue Migrationsdynamiken – sowohl von ländlichen Regionen in die Städte als auch zwischen ländlichen Räumen.²

**Es bestehen häufig große ENTWICKLUNGS-
UNTERSCHIEDE zwischen den küstennahen
Gebieten und den küstenfernen Savannen.**

Ein ganz wesentlicher Ausgangspunkt für die Entwicklung vieler westafrikanischer Migrationsdynamiken sind die naturräumlichen, geographischen und geologischen Unterschiede zwischen den nördlichen und küstenfernen Sahel- und Savannengebieten auf der einen Seite und den südlichen, tropischen Wald- und Küstengebieten auf der anderen Seite. Der südliche, küstennahe Teil Westafrikas erlaubt die Gewinnung von Gold sowie anderen Edelmetallen und Tropenhölzern sowie den kommerziellen Anbau von Kakao und anderen landwirtschaftlichen Nutzpflanzen. Der Sahel sowie die Savannengebiete hingegen waren und sind vor allem aufgrund der harschen klimatischen Bedingungen mit einer langen Trockenzeit traditionell vor allem von kleinbäuerlicher Subsistenzlandwirtschaft und Viehwirtschaft geprägt. Diese Unterschiede führten dazu, dass die lukrativen bzw. prosperierenden Sektoren in Küstennähe von den Kolonialmächten in Westafrika – allen voran von der britischen und französischen – etwa durch Infrastrukturinvestitionen massiv gefördert wurden, während andere Regionen wenig Beachtung fanden und damit einen bis heute deutlich erkennbaren Entwicklungsunterschied zwischen den Savannen- und den küstennahen Regionen weiter forcierten.

Dies führte aber ebenfalls dazu, dass der Bedarf an Arbeitskräften in den angesprochenen Sektoren stetig wuchs. Als – wie etwa in der Goldküste (dem heutigen Ghana) geschehen – dieser Bedarf kaum noch durch lokale Arbeitskräfte gedeckt werden konnte, veranlasste dies im frühen 20. Jahrhundert die Kolonialverwaltungen zunehmend dazu, Arbeiter aus den Savannenregionen (zum Teil unter Zwang) zu rekrutieren.³ Durch diese Rekrutierungen etablierten sich langsam bis heute noch gängige Formen saisonaler und zirkulärer Migration, die zumeist landesintern oder zwischen benachbarten Ländern geschehen. Eine typische Form ist etwa, dass (traditionellerweise) die jungen Männer eines kleinbäuerlichen Haushaltes aus den Savannengebieten während der Trockenzeit, in der kein Regenfeldbau möglich ist, in die südlichen Gebiete migrieren, dort (zum Beispiel auf Kakaoplantagen) arbeiten und zu Beginn der Regenzeit wieder in ihre Heimat zurückkehren. Saisonale Migrationsformen haben den potenziellen Vorteil, dass die Migranten während der Trockenzeit nicht die ohnehin schon meist sehr knappen Lebensmittelvorräte ihrer auf Subsistenzproduktion angewiesenen Familien „belasten“ und bei ihrer Rückkehr, sehr zum Nutzen ihrer Familien und ihrer Heimatdörfer, Geld, Lebensmittel oder auch Know-how mitbringen.

Aufgrund dieser positiven Aspekte wuchs die Migration innerhalb Westafrikas während des 20. Jahrhunderts stetig an und verlor auch nach der Unabhängigkeit der westafrikanischen Länder in den 1950er- und 1960er-Jahren nicht an Bedeutung. Dies gilt sowohl für grenzüberschreitende als auch landesinterne Migration. Im Laufe der Jahrzehnte kam es auch zu mehr permanenter Migration, gerade in die Großstädte.⁴ Durch ihre wirtschaftliche Stärke, bedingt durch den Kakaoanbau bzw. die Erdölförderung, entwickelten sich vor allem die Elfenbeinküste und Nigeria zu Einwanderungsmagneten in der Region und blieben dies auch für längere Zeit. Darüber hinaus wanderten nach der Unabhängigkeit viele Westafrikaner regulär in die ehemaligen kolonialen Mutterländer oder andere OECD-Länder ein. So gibt es z. B. eine große senegalesisch-stämmige Diaspora in Frankreich oder zahlreiche Migranten mit nigerianischen oder ghanaischen Wurzeln

in Großbritannien. In den 1990er-Jahren trat dann in verstärktem Maße das Phänomen der irregulären Migration aus Westafrika in Richtung Europa in größerem Umfang auf (siehe auch oben), was nicht zuletzt mit einer Reduktion der Zuwanderungsmöglichkeiten nach Europa zu tun hat.⁵ Ebenfalls in den 1990er- und frühen 2000er-Jahren kam es zu einer massiven Zunahme von Flucht und Binnenvertreibung durch die Bürgerkriege in Sierra Leone, Liberia oder der Elfenbeinküste, die gegen Ende der 2000er-Jahre wieder stark zurückging. Erst durch die Aktivitäten der nigerianischen Terrorgruppe Boko Haram in den letzten Jahren kam es wieder zu einer Zunahme vor allem bei der Binnenvertreibung.⁶

Bis Mitte des 21. Jahrhunderts könnten über 800 Millionen Menschen in WESTAFRIKA leben.

Um der reichen und vielfältigen Migrationshistorie sowie der enormen Bedeutung von Mobilität für die individuellen Lebensumstände und der gesamtwirtschaftlichen Dimension in der westafrikanischen Subregion gerecht zu werden, beschloss der zu dieser Zeit erst vier Jahre alte Staatenbund „Economic Community of West African States“ (ECOWAS) schon im Jahr 1979 die Einführung eines Freizügigkeitsprotokolls. Dieses Protokoll besteht aus drei Stufen (Recht auf Freizügigkeit, Aufenthaltsrecht und Niederlassungsrecht) und gilt grundsätzlich für alle Bürger der ECOWAS-Staaten.⁷ Trotz einiger Rückschläge – dazu zählt etwa die Ausweisung von über einer Million Ausländer aufgrund der wirtschaftlichen Lage in Nigeria 1983 (vorwiegend Ghanaer) und der Tatsache, dass es bis heute noch nicht komplett umgesetzt ist – gilt das Protokoll als vorbildhaft für den ganzen afrikanischen Kontinent im Hinblick auf eine positive Gestaltung von Migration.⁸ Aufgrund der demographischen Entwicklung, bei der man davon ausgehen kann, dass über

800 Millionen Menschen das westliche Afrika bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts bevölkern werden,⁹ wird Migration im westafrikanischen Kontext kaum an Bedeutung verlieren. Gerade auch die Städte Westafrikas werden ihre Anziehungskraft kaum einbüßen, auch wenn vielerorts das natürliche Bevölkerungswachstum in den Städten ein größerer Treiber urbanen Wachstums geworden ist als Zuwanderung und es eher Individuen in die Städte zieht als ganze Familien.¹⁰

Abbildung 1: Westafrikanische Städte wie die senegalesische Hauptstadt Dakar bleiben Zuwanderungsmagneten



Quelle: Benjamin Schraven.

KLIMA- UND UMWELTWANDEL IN WESTAFRIKA

Der Klimawandel in Westafrika äußert sich bereits heute in einer Zunahme und auch einer steigenden Intensität von Naturkatastrophen, wozu vor allem Flutereignisse, Dürren und Hitzewellen gehören. Vor allem aber äußert er sich in einer schleichenden Veränderung der Regenfallcharakteristika. Hier sind vor allem die Savannengebiete mit einer zunehmenden Regenfallvarianz betroffen, welche nicht notwendigerweise eine Reduktion der Regenfallmengen mit sich bringt, sehr wohl aber einen späteren Beginn bzw. eine kürzere Dauer sowie eine höhere Wahrscheinlichkeit von „Mini-Dürren“ innerhalb der Regenzeit auf der einen Seite und Starkregenereignissen auf der anderen. Außerdem ist ein Großteil der westafrikani-

schen Küste vom Senegal bis zum Niger-Delta vom Anstieg des Meeresspiegels und somit von einer zunehmenden Küstenerosion, einer wachsenden Versalzung küstennaher Grundwasserressourcen und einer steigenden Anzahl von Flutereignissen betroffen.¹¹

Ölverschmutzung, düngerintensive Agrarproduktion und fehlende Infrastruktur führen zu starken UMWELTVERÄNDERUNGEN.

Daneben gibt es aber auch noch viele andere Prozesse lokaler, unmittelbar von Menschenhand verursachten Umweltveränderungen. Hierzu zählen etwa die massive Ölverschmutzung im Nigerdelta, aber auch der in weiten Teilen Westafrikas verbreitete Verlust von Bodenfruchtbarkeit, welches überwiegend eine Folge von landwirtschaftlicher Übernutzung und „düngerintensiver“ Agrarproduktion ist. Durch die in den letzten Jahrzehnten stark angewachsenen Großstädte ergeben sich durch Prozesse „urbaner Zersiedlung“ (englisch „urban sprawl“), also Situationen, in denen die sanitäre und sonstige Infrastruktur dem Anwachsen von Siedlungen (insbesondere Slums) nicht mehr standhält, große umweltbezogene Probleme. So kommt es in vielen westafrikanischen Großstädten regelmäßig nach heftigen Regenfällen zu Überschwemmungen mit Todesfällen. Auch der informelle, oberflächennahe Bergbau, wie er etwa in Ghana und einigen Nachbarländern betrieben wird, verursacht nicht zuletzt durch den massiven Einsatz von Chemikalien wie Quecksilber schwerwiegende Umweltbeeinträchtigungen. Auch die seit den 1960er-Jahren vor allem aufgrund von starker Übernutzung verursachte Zusammenschrumpfung des Tschadsees ist eine Bedrohung für die Lebensgrundlage vieler Menschen in Nigeria, Kamerun und dem Tschad.

Diese Umweltveränderungen beeinträchtigen zum Teil die physische Integrität der betroffenen Menschen. Mit anderen Worten: Leib und

Leben sind gerade bei Flutereignissen stark gefährdet. Alleine im Zeitraum zwischen 2010 und 2014 waren etwa 28 Millionen Menschen in Westafrika von Naturkatastrophen betroffen. Andererseits reduzieren die schleichenden Veränderungen wie die Veränderungen der Regenfallvarianz die Verfügbarkeit von natürlichen Ressourcen vieler Menschen, wozu vor allem Land mit einer guten Bodenqualität und Wasser gehören, und beeinträchtigen somit nicht zuletzt auch in potenziell sehr negativer Weise die landwirtschaftliche Produktion, den Fischfang oder die Viehhaltung sowie die Grundwasserversorgung ärmerer Bevölkerungsgruppen.¹²

DIE MIGRATIONSBEZOGENEN FOLGEN ÖKOLOGISCHEN WANDELS

Eine systematische Analyse bezüglich des Zusammenhangs zwischen Umwelt- / Klimawandel und Migration für die gesamte westafrikanische Region gibt es in dieser Form nicht. Nichtsdestotrotz erlauben einige Fallstudien^{13 14 15} ein paar grundsätzliche Aussagen. Betroffene von Migration, die im Kontext ökologischen Wandels in Westafrika stattfindet – und dies ist im Zusammenhang mit den oben skizzierten unmittelbaren Folgen wenig überraschend – sind in erster Linie ärmere Bevölkerungsgruppen und hier vor allem Menschen, deren Lebensgrundlagen unmittelbar auf der Nutzung natürlicher Ressourcen beruhen. Es handelt sich also vor allem um Kleinbauern, Pastoralisten, Fischer sowie städtische Arme. Wie in anderen Weltregionen übrigens auch, vermischen sich Migrationsentscheidungen vulnerabler Bevölkerungsgruppen in Westafrika wie z. B. ökologischen Faktoren mit anderen – wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, demographischen oder politischen – Faktoren.

So stellt zum Beispiel der Faktor steigende Regenfallvarianz zwar für viele kleinbäuerliche Haushalte in Westafrika eine nicht unerhebliche Beeinträchtigung der landwirtschaftlichen Produktion dar, denn wenn es zu Beginn der Regenzeit und der Aussaat zu einer Mini-Dürre kommt, kann dies katastrophale Folgen für die Ernteaussichten und die Nahrungssituation in diesem Haushalt haben. Allerdings ist der klimatische Wandel hier nur ein Faktor neben vielen anderen wie etwa geringer werdenden

Landgrößen (auch durch die rasch wachsende Bevölkerung), kaum vorhandenem Zugang zu landwirtschaftlichen Beratungsdiensten und anderen staatlichen Unterstützungsleistungen oder einem nur geringen Marktzugang, falls einmal Überschüsse erwirtschaftet werden. Diese Faktoren ziehen für die vorwiegend noch auf Subsistenz ausgelegte Landwirtschaft äußerst karge und harte Rahmenbedingungen nach sich. Migration, die in diesem Kontext stattfindet, lässt sich daher schwerlich als „umweltbedingt“ charakterisieren, da die Dominanz des Faktors hier nicht wirklich messbar ist. Da es sich aber überwiegend um die bereits erwähnten zirkulären oder saisonalen Migrationsformen handelt, bei denen einzelne Haushaltsmitglieder – zunehmend auch Frauen – für eine gewisse Zeit migrieren, um Geld zu verdienen und so ihre Familien mit Geld- oder Materialsendungen zu unterstützen, kann man hier Migration durchaus auch als eine Anpassungsstrategie beschreiben. Allerdings wird dieser (potenziell) positive Effekt durch mangelnden Rechtsschutz und häufig schwierige Lebens- und Arbeitsbedingungen der Migranten im informellen Sektor der Städte oder der kommerziellen Landwirtschaft wieder gefährdet. Nichtsdestotrotz ist in Anbetracht der wohl noch schwierigeren Lebens- und Arbeitsbedingungen für Kleinbauern, aber auch Fischer und Pastoralisten feststellbar, dass viele junge Menschen diesen Lebens- und Arbeitsweisen zunehmend den Rücken kehren möchten und langfristig eine Lohnbeschäftigung anstreben. Migration ist dabei eine wichtige Strategie, diesen Wandel herbeizuführen. Allerdings herrscht bei vielen politischen Entscheidungsträgern nach wie vor die Überzeugung vor, mit Maßnahmen wie der ländlichen, kleinbäuerlich-orientierten Entwicklung junge Menschen von der Migration abhalten zu können.

Die von ARMUT betroffenen Menschen begeben sich nicht auf den gefährlichen Weg durch die Sahara in Richtung Europa.

Viele der vom Umweltwandel betroffenen Menschen sind gar nicht erst in der Lage, überhaupt irgendwohin zu migrieren, da ihnen aufgrund extremer Armut dazu schlichtweg das notwendige Geld fehlt. Diese in der Literatur als „trapped populations“ bezeichneten Bevölkerungsgruppen werden von den Auswirkungen des klimatischen oder generell ökologischen Wandels in Form von häufiger auftretenden Flutereignissen oder stetig abnehmenden Erntemengen und entsprechend steigender Nahrungsmittelunsicherheit für gewöhnlich mit voller Härte getroffen. Und häufig werden sie auch härter getroffen als die Menschen, bei denen Migration – zumindest für einen oder mehrere Familienangehörige – eine Option ist. Deswegen ist für Westafrika auch von keinem Automatismus zwischen Klima- / Umweltwandel und Migration getreu dem Motto „je heißer, je mehr Dürren oder je unzuverlässiger der Regen, desto mehr Migration“ auszugehen. Auch ist aufgrund der Armut der betroffenen Migranten nicht davon auszugehen, dass der Klimawandel in absehbarer Zeit die nächste große Welle von Migranten über das Mittelmeer in Richtung Europa treiben wird. Diejenigen, die sich heute auf den höchstgefährlichen Weg durch die Sahara in Richtung Nordafrika und dann weiter in Richtung Europa machen, werden nicht vom Klimawandel beeinflusst. Sie entstammen für gewöhnlich aus anderen, vermögenderen Bevölkerungsgruppen.

UMWELTMIGRATION IN WESTAFRIKA: WAS TUN?

Die Herausforderungen, die sich aus dem Gesamtkomplex Umweltwandel und Migration in Westafrika – und auch in anderen Erdteilen – ergeben, gehen über einzelne Politikfelder wie etwa Umwelt- oder Migrationspolitik, Katastrophenschutz und Städteplanung hinaus. Gleiches gilt selbstverständlich für die korrespondierenden Felder der Entwicklungszusammenarbeit. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass in den vorhandenen Politikfeldern auf nationaler und regionaler Ebene wie auch in den Aktionsfeldern der Entwicklungszusammenarbeit noch viel stärker auf die Bedürfnisse der von Umweltwandel betroffenen und insbesondere der vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen eingegan-

gen wird. Westafrika ist in den letzten anderthalb bis zwei Jahrzehnten friedlicher und demokratischer geworden, was sich zum Beispiel in mehreren friedlichen Machtwechseln in Ghana und Nigeria als auch der weitestgehend unblutig verlaufenden Beendigung der „Langzeitpräsidentschaften“ in Burkina Faso und Gambia äußerte. Für die weitere Entwicklung im Westen Afrikas wird es von enormer Wichtigkeit sein, die marginalisierten Teile der Bevölkerung, die besonders unter den Folgen von Klima- und Umweltwandel leiden und leiden werden, adäquat in die notwendigen Transformations- und Modernisierungsprozesse miteinzubinden.

Dabei kann es nicht nur um eine Intensivierung von Anpassungsmaßnahmen etwa beim Küstenschutz, eine bessere, die Folgen von Umweltwandel und Bevölkerungswachstum antizipierende Stadtplanung oder um eine resilientere (kleinbäuerliche) Landwirtschaft gehen. Die Aussicht, dass durch derlei Maßnahmen in den Herkunftsregionen Migration verhindert werden könne, sind jedoch unrealistisch. Es muss vielmehr auch das vorhandene Anpassungs- und Entwicklungspotenzial von Migration durch eine (weitere) Verbesserung der Rahmenbedingungen für Migranten genutzt werden, vor allem durch eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Migranten. Hier sind sowohl der westafrikanische Staatenbund ECOWAS als auch die nationalen Regierungen gefragt. Migranten und von Umweltwandel betroffene Bevölkerungsgruppen – viele leben in marginalen Verhältnissen – sollten in Entscheidungs- und Planungsprozesse einbezogen werden. Nur so kann es gelingen, städtische und ländliche Lebensbedingungen dauerhaft zu verbessern und gegenüber den Folgen des ökologischen Wandels resilienter zu gestalten.

|| DR. BENJAMIN SCHRAVEN

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik,
Umweltpolitik und Ressourcenmanagement, Bonn

ANMERKUNGEN

¹ Eurostat: Asylbewerber und erstmalige Asylbewerber nach Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht; monatliche Daten (Juli 2016-Juni 2017); Datensatz:

eigene Berechnungen; <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/asylum-and-managed-migration/data/data-base>, Luxemburg 2017, Stand: 17.9.2017.

² Yaro, Joseph: Migration in West Africa: Patterns, Issues and Challenges, Accra 2013.

³ Thomas, Roger G.: Forced labour in British West Africa: The case of the Northern Territories of the Gold Coast 1906-1927, in: The Journal of African History 14/1973, S. 79-103.

⁴ Schraven, Benjamin: Irrigate or migrate? Livelihood adaptation in Northern Ghana in response to ecological changes and ecological challenges, Bonn 2010.

⁵ Flahaux, Marie-Laurance / de Haas, Hein: African migration: Trends, patterns, drivers, in: Comparative Migration Studies 4, S. 1-25.

⁶ Devillard, Alexandre / Bacchi, Alessia / Noack, Marion: A survey on migration policies in West Africa, Wien / Dakar 2015.

⁷ Fioramonti, Lorenzo / Nshimbi, Chris: Regional migration governance in the African continent: Current state of affairs and the way forward; Bonn 2016.

⁸ Devillard / Bacchi / Noack: A survey on migration policies, S. 30.

⁹ Food and Agricultural Organization of the United Nations (2007) Annual population data, <http://www.fao.org/faostat/en/#data>, Stand: 25.9.2017.

¹⁰ Schraven, Benjamin: Migration dynamics in Sub-Saharan Africa – Myths, facts and challenges, in: Rural 21 – The International Journal for Rural Development 2/2016, S. 27-29.

¹¹ Niang, Isabelle / Ruppel, Oliver C. / Abdrabo, Mohamed A. / Essel, Ama u. a. in: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, hrsg. von Vincente R. Barros, Christopher B. Field, David J. Dokken u. a., Cambridge / New York 2014, S. 1199-1265.

¹² Zickgraf, Caroline / Vigil, Sara / de Longueville, Florence u. a.: The Impact of Vulnerability and Resilience to Environmental Changes on Mobility Patterns in West Africa, Washington D. C. 2016.

¹³ Ebd.

¹⁴ Schraven, Benjamin / Rademacher-Schulz, Christina: Shifting rainfalls, shifting livelihoods: seasonal migration, food security and social inequality in Northern Ghana, in: Environmental migration and social inequality (Advances in Global Change Research 61), hrsg. von Robert McLeman, Jeanette Schade und Thomas Faist, Berlin / Heidelberg 2015, S. 43-56.

¹⁵ Nielsen, Jonas / Reenberg, Anette: Cultural barriers to climate change adaptation: A case study from Northern Burkina Faso, in: Global Environmental Change 1/2010, S. 142-152.

KLIMAWANDEL, MIGRATION UND KONFLIKTE AM BEISPIEL OSTAFRIKA*

JANPETER SCHILLING || Zeitungsüberschriften wie „Auf der Flucht vor dem Klimawandel“¹, „Wen das Wetter vertreibt“² oder „Klimawandel treibt mehr Flüchtlinge nach Europa“³ suggerieren einen direkten Zusammenhang zwischen Klimaveränderungen und Migration. Andere Überschriften wie „Mehr Gewalt durch Klimawandel“⁴, „Geheimdienstanalyse: BND warnt vor Klimawandel-Konflikten“⁵ und „Wie die Klimaerhitzung Terror und Gewalt fördert“⁶ stellen gar den Klimawandel als (direkten) Treiber von Konflikten dar.

EINLEITUNG

In der Tat sind Klimawandel, Migration und Konflikte wichtige Phänomene unserer Zeit. Jedes für sich genommen ist schon komplex. Die Zusammenhänge zwischen diesen Phänomenen sind um ein Vielfaches komplexer und sehr viel weniger direkt als die angeführten Überschriften vermuten lassen⁷. Der vorliegende Beitrag verdeutlicht einige der zentralen Zusammenhänge und Herausforderungen des sogenannten Klima-Migration-Konflikts *Nexus* anhand von zwei Beispielen aus Ostafrika. Die Region erlebt immer wieder ausgeprägte Dürren. Die Dürre von 2017, die vor allem den Südsudan, Somalia und Teile von Äthiopien und Kenia erfasst hat, gilt als eine der schlimmsten seit 1945.⁸

Migration und KONFLIKTE sind wichtige Phänomene unserer Zeit.

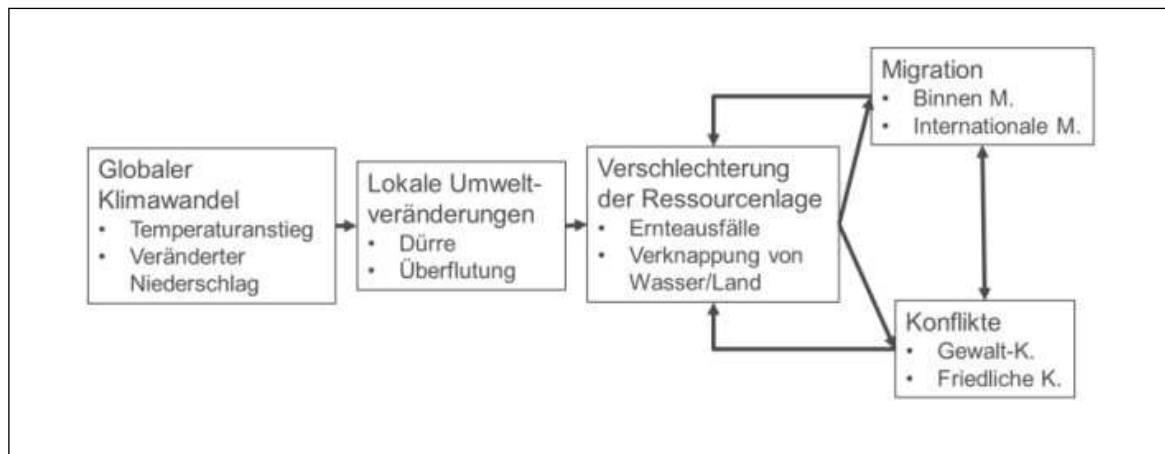
Das erste Beispiel dieses Beitrags thematisiert die Flüchtlingsbewegungen von Somalia nach Kenia und zeigt dabei die Schwierigkeit, Dürren

von anderen Migrations-Treibern wie bewaffneten Konflikten zu unterscheiden. Das zweite Beispiel geht auf Auswirkungen von Klimaveränderungen auf bewaffnete Konflikte zwischen Viehhaltergruppen in Nordwestkenia ein. Zuvor wird der Klima-Migration-Konflikt *Nexus* kurz beschrieben.

DER KLIMA-MIGRATION-KONFLIKT NEXUS

Abbildung 1 zeigt, wie der globale Klimawandel zunächst zu lokalen Umweltveränderungen und schließlich zu einer Verschlechterung der Ressourcenverfügbarkeit führen kann.

Wenn sich beispielsweise die Niederschlagsmuster so ändern, dass Landwirtschaft nur noch schwer oder überhaupt nicht mehr möglich ist, könnten Bauern die landwirtschaftliche Produktion aufgeben und innerhalb ihres Landes oder über Landesgrenzen hinweg migrieren. Je nach Ausstattung und Nutzung der Ressourcen kann es dann zu Konflikten um Ressourcen zwischen den Gemeinden in der Zielregion und den Neuankömmlingen kommen.⁹ Eine Änderung der Ressourcenverfügbarkeit kann auch ohne Migration bestehende Konflikte verschärfen.¹⁰ Jedoch ist die Kooperation zwischen Akteuren eine ebenso mögliche Handlungsoption. Wissenschaftlich ist der Zusammenhang zwischen Klimawandel, Migration und Konflikten

Abbildung 1: Der Klima-Migration-Konflikt Nexus¹¹

noch unzureichend verstanden. Der Großteil der Literatur geht davon aus, dass der Klimawandel ein potenzieller Treiber sowohl von Migration als auch von bewaffneten Konflikten ist.¹² Wie stark der Einfluss der Klimawandels jedoch ausfällt, ist derzeit umstritten.¹³ Dies liegt zum einen daran, dass die Gründe für Migration selten monokausal sind. Das heißt, dass Menschen selten aus nur einem Grund migrieren und so oft mehrere sogenannte „Push-Faktoren“ parallel auftreten. Dies führt zu dem zweiten Problem: die Unterscheidung von Klima- und Umweltveränderungen von anderen Push-Faktoren wie etwa Armut, Verfolgung und Gewalt.¹⁴

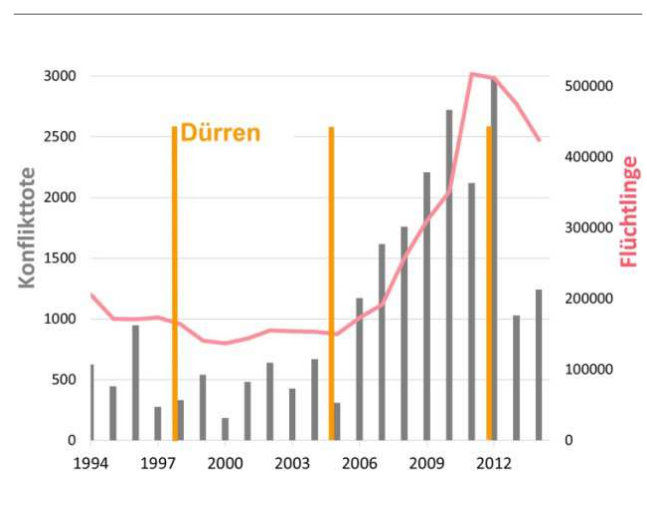
lion Flüchtlinge aus Somalia.¹⁵ Oft werden die wiederholt auftretenden Dürren und die damit verbundenen schlechten Nahrungs- und Lebensmittelbedingungen als Grund für die Fluchtbewegungen nach Kenia angeführt.¹⁶ Abbildung 2 legt jedoch nahe, dass die Anzahl der somalischen Flüchtlinge (rosa Kurve) eher mit der Anzahl der Konflikttote in Somalia (graue Balken) zusammenhängt als mit dem Auftreten von Dürren (orange Balken). Die Darstellung ist keine wissenschaftlich belastbare Korrelationsanalyse. Dennoch zeigt Abbildung 2 das parallele Auftreten von verschiedenen Push-Faktoren.

Abbildung 2: Somalische Flüchtlinge in Kenia, Dürren und Konflikttote in Somalia¹⁷

Die Gründe für Menschen zur **MIGRATION** sind vielfältig und oft nicht klar zu unterscheiden.

FLUCHTBEWEGUNGEN VON SOMALIA NACH KENIA

Die Schwierigkeit, Klima- und Umweltveränderungen von anderen Push-Faktoren zu unterscheiden, lässt sich gut am Beispiel der Fluchtbewegungen von Somalia nach Kenia verdeutlichen. In Kenia leben gut eine halbe Mil-



KLIMA UND KONFLIKTE IN KENIA

Das zweite Beispiel geht auf die Auswirkungen von Klimaveränderungen auf bewaffnete Konflikte in Nordwest Kenia ein. Die Region ist die ärmste und am wenigsten entwickelte des Landes.¹⁸ Die Zentralregierung in Nairobi hat es hier bisher nicht verstanden, eine Wirtschafts-, Bildungs- und Transportinfrastruktur aufzubauen.¹⁹ Hirtenvölker, insbesondere die Turkana und die Pokot, kämpfen hier um Wasser, Weideflächen und Vieh (Abb. 3).

Kaum ein Monat vergeht, ohne dass bei den Kämpfen Menschen getötet oder verwundet werden.²⁰ Laut offiziellen Angaben kosteten die Konflikte auf dem Gebiet der Pokot und Turkana alleine 2009 mehr als 600 Menschen das Leben.²¹ Um die Ursachen des Konflikts zwischen den Turkana und Pokot besser zu verstehen, wurden die Hauptgewaltakteure, sprich die Viehdiebe, zu ihren Motiven befragt.²² Die Viehdiebe auf der Seite der Pokot gaben die zu zahlende Brautsteuer (üblicherweise mehrere Dutzende Schafe, Ziegen und Kamele) und eine Steigerung des eigenen Wohlstands als wichtigste Gründe für die Durchführung von Angriffen auf die Turkana an. Bei den Turkana hingegen stellten sich Hunger und Dürre als wichtigste Konfliktmotive heraus (Tab. 1).

Abbildung 3: Nomadischer Hirte mit Kamel in Turkana, Kenia



Foto: J. Schilling, 4. März 2011.

Auch wenn die Anzahl der befragten Viehdiebe mit 41 recht klein ist, wurde die Motivlage durch Interviews mit weiteren Mitgliedern (Viehhaltern, Frauen, Dorfvorstehern, etc.) der beiden Gruppen bestätigt.²³ Damit zeigt Tabelle 1, dass auf Grundlage einer qualitativen Datenerhebung ein Einfluss von klimatischen Bedingungen, zumindest bei einer Konfliktpartei, festzustellen ist. Die Unterschiede der Konfliktmotive zwischen den Turkana und den Pokot

Tabelle 1: Motive der Viehdiebe in Nordwest Kenia²⁴

	Hunger	Wohlstand	Brautsteuer	Land	Dürre
Primärmotiv					
Turkana	78 %	22 %			
Pokot		25 %	50 %	25 %	
Sekundärmotiv					
Turkana		33 %	22 %		44 %
Pokot	25 %	75 %			

sind vor allem mit den unterschiedlichen klimatischen Bedingungen zu erklären, die während der Befragung 2011 in der Region vorzufinden waren. Während die Pokot im Hochland verhältnismäßig viel Regen bekommen hatten und damit über Wasserstellen, Vieh und Weideflächen (Abb. 4) verfügten, herrschte in der Tiefebene der Turkana eine Dürre, die die Turkana in die Abhängigkeit von Nahrungsmittellieferungen der kenianischen Regierung und internationalen Organisationen zwang (Abb. 5).

Abbildung 4: Kühe und Hirtenjungen an einer Wasserstelle in West Pokot



Foto: J. Schilling, 18. Oktober 2011.

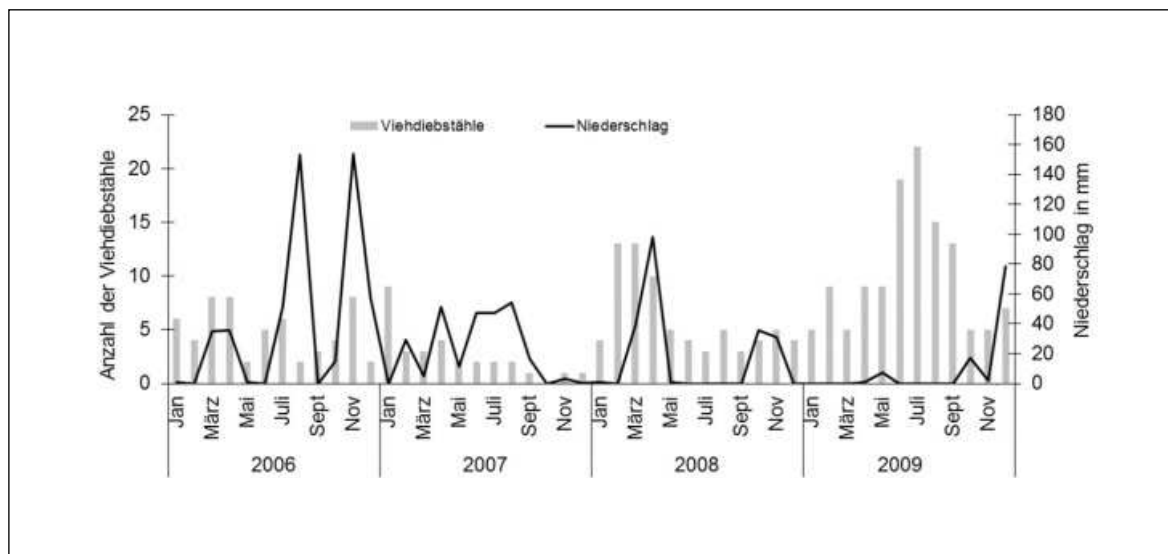
Abbildung 5: Ausgabe von Nahrungsmitteln in Turkana



Foto: J. Schilling, 28. September 2011.

Der Zusammenhang zwischen gewaltsamem Viehdiebstahl und klimatischen Bedingungen lässt sich auch quantitativ analysieren. Die Temperaturwerte und Niederschlagsmengen stammten dabei von einer lokalen Wetterstation. Die Konfliktdaten wurden von einer Viehhalterorganisation gesammelt, die Auskunft über die Überfälle sowie die Anzahl der Toten, Verletzten und gestohlenen Tiere in Nordwestkenia gibt.²⁵ Die Analyseergebnisse in Abbildung 6 überraschen.

Abbildung 6: Viehdiebstähle und Niederschläge in Turkana 2006 bis 2009²⁶



**Unterschiedliche KLIMATISCHE BEDINGUNGEN
führen zu unterschiedlichen Konfliktmotiven.**

In Jahren mit normaler Regenverteilung wie 2006 und 2008 fanden die meisten Viehdiebstähle nicht, wie man annehmen würde, während der Trockenzeit statt, in der die Wasserressourcen und Weideflächen am knappsten sind, sondern während und nach der kurzen und langen Regenzeit. Nur in Dürrejahre wie 2009 stieg die Anzahl der Überfälle besonders an. Wie ist das zu erklären? Die von Schilling²⁷ durchgeführten Interviews deuten darauf hin, dass die Trockenphasen die Viehbestände reduzieren und so den Druck auf die Hirten erhöhen, die Herden durch Viehdiebstähle aufzustocken. Mit den Viehdiebstählen warten die Viehdiebe, bis es wieder regnet. Dann bietet die Vegetation den Angreifern Deckung und die erbeuteten Kühe, Kamele und Ziegen sind kräftig genug, um den Transport vom gegnerischen zum eigenen Lager zu überstehen. In trockenen Perioden dagegen sind die Hirten damit ausgelastet, ihre Tiere am Leben zu halten – das bedeutet weniger Angriffe. Nur in Zeiten länger anhaltender Dürre wie 2009 kommt es zu Angriffen. Diese dienen jedoch nicht dazu, den eigenen Viehbestand zu erhöhen sondern vielmehr dazu, sich die Kontrolle über knappe Wasserressourcen und Weideflächen zu verschaffen oder diese zu verteidigen.²⁸

**Friedensgespräche zwischen den KONFLIKT-
PARTEIEN und alternative Handlungsoptionen
sind wichtig.**

ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Klimawandel ein potenzieller Treiber von Migration und ein möglicher Verstärker von Konflikten ist. Wie groß der Einfluss des Klimawandels jedoch ausfällt, ist noch kaum verstanden und derzeit umstritten. Das Beispiel der Fluchtbewegung von Somalia nach Kenia zeigt, dass es schwierig ist, klimatische Veränderungen und Bedingungen von anderen Push-Faktoren wie etwa Gewaltkonflikten zu unterscheiden. Am Beispiel des Turkana-Pokot-Konfliktes wird deutlich, dass der Klimawandel bestehende Konflikte verschärfen kann.

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Anstrengungen, den Klimawandel zu reduzieren, auch zu einer Minderung von bewaffneten Konflikten beitragen. Andererseits ist Frieden die Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Anpassung an den Klimawandel. In Nordwestkenia wird beides gebraucht – Frieden und eine Stärkung der lokalen Kapazitäten, sich an den Klimawandel anzupassen.

Um Frieden zwischen den Turkana und den Pokot zu schaffen, sind vor allem zwei Maßnahmen vielversprechend. Erstens, direkte Friedensgespräche zwischen den Konfliktparteien. Diese Gespräche könnten und werden auch zum Teil schon von der kenianischen Regierung sowie lokalen und internationalen Organisationen organisiert. Zweitens müssen vor allem für die Viehdiebe alternative Handlungsoptionen zu den Überfällen entwickelt werden. Das könnten beispielsweise Kleinkredite zur Anschaffung von kleinen Motorrädern zum Aufbau eines Transportbusiness oder eines Lebensmittelhandels sein.

|| JUN. PROF. DR. JANPETER SCHILLING

Universität Koblenz-Landau, Institut für Umweltwissenschaften, Forschungsgruppe Landnutzungskonflikte;
Assoziierter Wissenschaftler: Friedensakademie Rheinland-Pfalz e.V.; Universität Hamburg, Forschungsgruppe Klimawandel und Sicherheit

ANMERKUNGEN

- * Der Beitrag ist ursprünglich erschienen unter Schilling, Janpeter: Klimawandel, Migration und Konflikte am Beispiel Ostafrika, in: Migration und Flucht zwischen Klimawandel und Konflikten, Bd. 9, hrsg. von Jürgen Scheffran, S. 75-82, Hamburg 2017.
- ¹ Frankfurter Rundschau (2015): Auf der Flucht vor dem Klimawandel, <http://www.fr-online.de/klimawandel/migration-auf-der-flucht-vor-dem-klimawandel,1473244,32712340.html>, Stand: 23.11.2016.
 - ² Zeit (2016): Wen das Wetter vertreibt, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-12/flucht-klimawandel-klima-fluechtling-migration-kleinbauer>, Stand: 12.11.2016.
 - ³ Welt (2015): Klimawandel treibt mehr Flüchtlinge nach Europa, <https://www.welt.de/wissenschaft/umwelt/article139965901/Klimawandel-treibt-mehr-Fluechtlinge-nach-Europa.html>, Stand: 12.11.2016.
 - ⁴ Süddeutsche Zeitung (2013): Mehr Gewalt durch den Klimawandel, <http://www.sueddeutsche.de/wissen/konfliktforschung-mehr-gewalt-durch-den-klimawandel-1.1736542>, Stand: 12.11.2016.
 - ⁵ Spiegel (2013): BND warnt vor Klimawandelkonflikten, <http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/geheimdienst-analyse-bnd-warnt-vor-klimawandel-konflikten-a-931290.html>, Stand: 23.11.2016.
 - ⁶ SZ (2017): Wie die Klimaerhitzung Terror und Gewalt fördert, <http://www.sueddeutsche.de/politik/politik-und-klimawandel-wie-die-klimaerhitzung-terror-und-gewalt-foerdert-1.3470911>, Stand: 20.4.2017.
 - ⁷ Scheffran J. / Brzoska, M. / Kominek, J. / Link, P. M. / Schilling, J.: Climate change and violent conflict, Science, Vol. 336, S. 869-871; Scheffran J. / Broska, M. / Kominek, J. / Link, P. M. / Schilling, J.: Disentangling the climate-conflict nexus: Empirical and theoretical assessment of vulnerabilities and pathways, Review of European Studies, Bd. 4, S. 1-13.
 - ⁸ Africanews (2017): Reality of the worst drought since 1945 peaking in parts of Africa, <http://www.africanews.com/2017/03/17/depth-of-the-worst-drought-since-1945-peaking-in-parts-of-africa/>, Stand: 20.4.2017; United Nations (2017): Drought drives food price spike in east Africa, un warns, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=56167#.WPnfRmdWiGM>, Stand: 20.4.2017.
 - ⁹ Scheffran / Brzoska / Kominek / Link / Schilling: Climate change and violent conflict, Science, Bd. 336, S. 869-871.
 - ¹⁰ Schilling, J. / Akuno, M. / Scheffran, J. / Weinzierl, T.: On raids and relations: Climate change, pastoral conflict and adaptation in northwestern Kenya, in: Conflict-sensitive adaptation to climate change in Africa, hrsg. von Salomé Bronkhorst und Urmilla Bob, Berlin 2014, S. 241-268.
 - ¹¹ Eigene Darstellung angelehnt an Scheffran, J. / Link, P. M. / Schilling, J.: Theories and models of climate-security interaction: Framework and application to a climate hot spot in north Africa, in: Climate change, human security and violent conflict: Challenges for societal stability, hrsg. von Jürgen Scheffran, J. Brzoska u. a., Berlin, S. 91-131.
 - ¹² Scheffran / Brzoska / Kominek / Link / Schilling: Disentangling the climate-conflict nexus: Empirical and theoretical assessment of vulnerabilities and pathways, Review of European Studies, Bd. 4; S. 1-13; Ide, T.: Why do conflicts over scarce renewable resources turn violent? A qualitative comparative analysis, Global Environmental Change, Bd. 33/2015; S. 61-70; Ide, T. / Link, P. / Scheffran, J. / Schilling, J.: The climate-conflict nexus: Pathways, regional links, and case studies, in: Handbook on sustainability transition and sustainable peace, hrsg. von Hans Günther Brauch, Ursula Oswald Spring, John Grin und Jürgen Scheffran, Cham 2016, S. 285-304.
 - ¹³ Burrows, Kate / Kinney, Patrick L.: Exploring the climate change, migration and conflict nexus, International Journal of Environmental Research and Public Health, Bd. 13/2016.
 - ¹⁴ Kliot, Nurit: Environmentally induced population movements: Their complex sources and consequences. A critical review, in: Environmental change and its implications for population migration, hrsg. von Jon D. Unruh, Maarten S. Krol und Nurit Kliot, Berlin 2004, S. 69-99.
 - ¹⁵ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): Global trends – forced displacement in 2015, Genf 2016.
 - ¹⁶ UNOCHA, U. N. O. F. T. C. O. H. A.: Somalia: Extreme concern over the deteriorating drought situation, <http://www.unocha.org/top-stories/all-stories/somalia-extreme-concern-over-deteriorating-drought-situation>, Stand: 18.8.2011.
 - ¹⁷ Eigene Darstellung von Lisa Krause und Janpeter Schilling, auf Datengrundlage von UNHCR 2016; UCDP/PRIO 2015: Ucdp/prio armed conflict dataset codebook version 4-2015, <http://ucdp.uu.se/downloads/>, Stand: 26.4.2016; Reliefweb (2005): Djibouti: Drought – apr 2005, <http://reliefweb.int/disaster/dr-2005-000061-dji>, Stand: 23.11.2016; Reliefweb (2012): Horn of africa crisis: 2011-2012, <http://reliefweb.int/disaster/dr-2011-000029-ken>, Stand: 23.11.2016; Reliefweb (2016): Somalia: Drought 2015-2016, <http://reliefweb.int/disaster/dr-2015-000134-som>, Stand: 23.11.2016.
 - ¹⁸ UNDP: Kenya national human development report 2009, Nairobi 2016.
 - ¹⁹ GOK: National policy for the sustainable development of arid and semi arid lands, Nairobi 2007, Government of Kenya.

- ²⁰ Schilling, Jürgen / Opiyo, Frances / Scheffran, Jürgen: Raiding pastoral livelihoods: Motives and effects of violent conflict in north-western kenya, *Pastoralism: Research, Policy and Practice*, Bd. 2/2012, S. 25; Schilling, Jürgen: Verschärft der Klimawandel Konflikte in Kenia?, in: *Wie der Klimawandel Konflikte anheizt*, hrsg. von Christoph Bongard und Richard Klasen, Köln 2015.
- ²¹ CEWARN (Conflict Early Warning and Response Mechanism): Cewarn country updates: September-December 2009, Addis Ababa.
- ²² Schilling / Opiyo / Scheffran: Raiding pastoral livelihoods.
- ²³ Ebd.
- ²⁴ Ebd., S. 8.
- ²⁵ Schilling / Akuno / Scheffran / Weinzierl: On raids and relations, Berlin 2014.
- ²⁶ Ebd., S. 250.
- ²⁷ Ebd., S. 241-268.
- ²⁸ Ebd.

CLIMATE CHANGE INDUCED MIGRATION IN KENYA

Assessing impacts on pastoralist communities, and legal and policy options to enhance adaptation actions

ROBERT KIBUGI / SYLVIA LANYASUNYA || The fact that the impacts of Climate Change are being felt in Kenya cannot be questioned. The proof is in the increasingly erratic and unpredictable weather patterns that the country has been experiencing in recent times. Certain segments of society such as pastoralists are more vulnerable to the adverse effects of Climate Change than others. In Kenya, the most serious extreme weather event is drought, and although this is not a new phenomenon, recent instances of drought have increased in frequency and magnitude thus threatening the very existence of pastoralists who rely on livestock rearing as their main source of livelihood. In recognition of the seriousness of this situation, the Kenyan government is taking action to build the resilience, and enhance the adaptive capacity of pastoralist communities. This policy brief is an assessment of the situation, and review of legal, policy and strategic action being undertaken in Kenya to address the climate challenges facing pastoralist communities, including mitigating against forced migration.

EVIDENCE AND IMPACTS OF CLIMATE CHANGE IN KENYA

The Fifth Assessment Report (AR5) of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC),¹ released in 2014 noted that "warming projections under medium scenarios indicate that extensive areas of Africa will exceed 2 °C by the last 2 decades of this century relative to the late 20th century mean annual temperature and all of Africa under high emission scenarios."² In addition, AR5 reported that African ecosystems are already being affected by climate change, which will further amplify existing stress on water availability in Africa, with strong adverse effects on food security.³ The IPCC has, further, reported that climate extremes exert a significant control on the day-to-day economic development of Africa, particularly in traditional rain-fed agriculture, pastoralism, and water resources, at all scales. In this case, vulnerability is exacerbated by floods and droughts that cause

major human and environmental impacts on, and disruptions to the economies of African countries.⁴ The IPCC reports support observations made earlier by the 2010 East African Community (EAC) Climate Change Policy that "EAC Partner States are generally dependent on climate-sensitive natural resources, have high poverty levels, coupled with low adaptive capacities."⁵ The EAC policy also noted that "high reliance on rain-fed agriculture makes rural livelihoods and food security highly vulnerable to consequences of climate variability and change."⁶

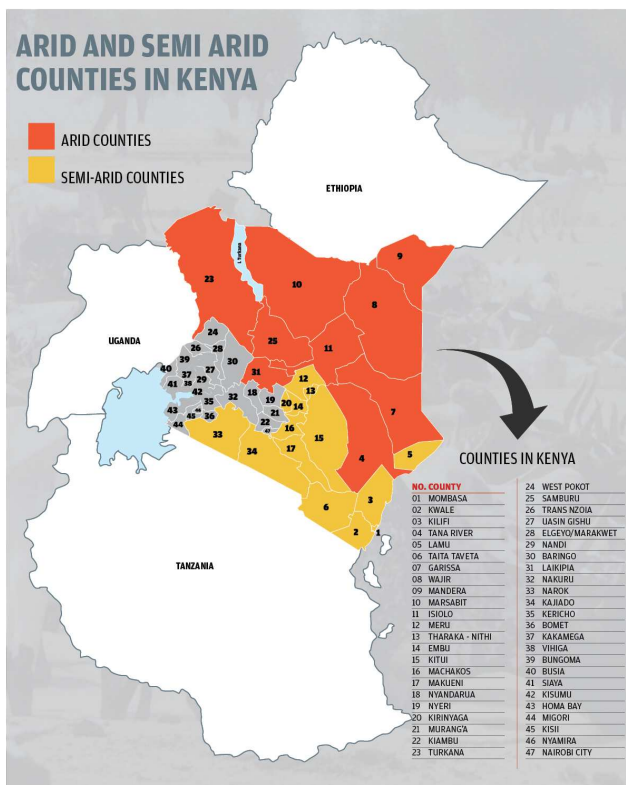
The impacts of climate change, in Kenya, have been interrogated by the 2013-2017 National Climate Change Action Plan (NCCAP),⁷ and the 2014 Draft Framework Climate Change Policy.⁸ These impacts of climate change, as observed in Kenya, have resulted in changes in the frequency, intensity, spatial extent, duration, and timing of extreme weather and climate

events.⁹ This has resulted in unprecedented extreme weather and climate events, with evidence of higher frequency and intensity being noted in Kenya, particularly droughts and floods. The country's famine cycles have reduced from 20 years (1964-1984), to 12 years (1984-1996), to two years (2004-2006) and to yearly (2007/2008/2009/2010/2011/2012).¹⁰

IMPACTS OF CLIMATE CHANGE ON PASTORALIST LIVELIHOODS IN KENYA

Livestock keeping, and particularly through pastoralism by nomadic communities, faces significant challenges from the impacts of climate change. The 2010 National Climate Change Response Strategy (NCCRS), noted that nearly half of all livestock in Kenya is found in fragile ecosystems, such as Arid and Semi-Arid Lands (ASALs) that are most vulnerable to climate change, and livestock production is therefore not exempt from the vagaries of climate change.

Fig 1: Map of Kenya with Arid and Semi Arid Counties highlighted (source: John Allosso of McAllosso & John Creatives)



Consequences of climate change for pastoralist communities in Kenya are severe.

According to the NCCAP, approximately 60 per cent of the country's livestock is found in the ASALs, which constitute about 80 per cent of the country's land mass and which are home to 30 per cent of the country's population. It is important to note that land in most of these areas is communal and not owned by individuals.¹¹ Pastoralism is the dominant form of livestock-keeping in the ASALs and given the recourse to mobility to manage climate variability, pastoralism is inherently adaptive, but the increased frequencies of extreme weather events multiply the impact of factors that constrain pastoralists' livelihoods.¹² The 2014 Draft Climate Change Policy concurs, noting that as livestock is experiencing negative impacts from climate change due to increased frequency of droughts in the ASALs, there is higher livestock morbidity and mortality.¹³ The impact of these events on pastoralism communities is profound:

- Frequency in droughts has major impacts on pastoralist communities, destroying livelihoods and increasing vulnerability. Men, who are traditionally responsible for livestock have been compelled, by reduced herd sizes, to migrate to urban centres for wage-employment. This has had implications for women and children due to the additional burden of sustaining household food, water and human security, such that school attendance rates decreased, child labour increased and conflicts over resources were observed to intensify.¹⁴
- The ASALs have witnessed several transformations that impacted on the livelihoods of the pastoralists. Migration of rural communities from the congested high-potential areas and the dry arid areas to cities has contributed to over-populated slums and settlements that lack basic services. The

dwellers of the slums in turn continue to migrate to the semi-arid areas and pursue non-pastoral activities such as cropping in grazing lands not well suited for agriculture.¹⁵

- There has been increased displacement of communities and migration of pastoralists into and out of the country resulting in conflicts over natural resources, such as pasture and water.¹⁶
- Pastoralism requires mobility, often over wide spatial areas. Diminishing land sizes due to higher population, sale of land to non-pastoralist communities resulting in fencing of pastoralist corridors and access to water, exacerbates the challenges arising from climate change. This has resulted in livestock being pushed into unsuitable areas, including the City of Nairobi, where incidences of diseases, and conflicts with other communities, increase.
- Increased scale and duration of migration by the men (heads of families), with the livestock in search of water and pasture, will likely increase pressure on families, including higher vulnerability to famine.
- Climate-change induced migration, in situation of extreme drought and famine, in search of water and pasture, creates conflict and challenges over property rights as herdsmen encroach on the land belong to other people. In the north of Kenya, for instance, pastoralists from West Pokot and Turkana counties often move their herds towards and even into neighbouring Uganda when drought intensifies and this has been witnessed already this year.¹⁷ This movement has led to conflicts in some parts of the country, such as in Laikipia with pastoralists from the neighbouring counties forcibly relocating their herds to privately owned ranches to graze. Incidences of conflict increase as pastoralists from different ethnic communities migrate from their traditional homelands to other parts of the country where they are not always welcome. The competition for grazing land between pastoralists from different communities raises tensions and sometimes turns violent as the situation becomes more desperate.

- Communities that used to be considered nomadic are now less mobile and more likely to have settled homesteads, which brings both benefits in terms of access to services as well as challenges such as natural resource degradation and reduced economic potential. For instance, the Turkana people of northern Kenya are still referred to by some as nomads yet many Turkana now grow crops and only some members of the family, or hired herdsmen, migrate with livestock in search of water and pasture.¹⁸

The interface between pastoralist livelihoods, ASAL ecosystems and climate change, is enhancing the vulnerability of pastoralist communities by lowering their resilience and adaptive capacity. The mobility of pastoralist communities through migration, is historically, a strong strategy for adapting to the natural variances. This mobility has become migration, within Kenya, and often, out of Kenya into neighbouring countries such as Uganda. However, long periods of drought have affected the practice of mobility that is based on transhumance, which implies seasonal migration between distinct resource area, such as wet and dry season pasture areas, including across international borders.¹⁹

LEGAL AND POLICY OPTIONS ADDRESSING ADAPTATION TO CLIMATE CHANGE BY PASTORALIST COMMUNITIES

Kenya has undertaken a number of legal and policy steps that provide a firm basis for action, and support the implementation of adaptation actions by pastoralist communities:

Enactment of Climate Change Act

Kenya, in 2016, enacted the Climate Change Act (CCA) to provide a legal framework that will trigger and support coordinated actions taken in response to climate change. This law provides the overall governance structure for climate change in Kenya, and to support development and implementation of measures and mechanisms that will enhance climate change resilience (through adaptation) for the sustainable development of Kenya. This would

include actions to support adaptation of pastoralist communities to the impacts of climate change, which is evident from some of the objectives of the CCA, below:

- Taking into account climate change considerations (otherwise referred to as mainstreaming climate change), during all development planning, decision making and implementation in Kenya
- Formulating adaptation programmes and plans to support and enhance reduction of vulnerability, and strengthen capacity of human and ecological systems
- Taking into account the needs for climate change disaster risk reduction in public policy decisions
- Support and facilitate development of capacity for public participation in climate change actions through awareness creation, public consultations, public representation, and access to information.
- Enhancing citizen participation in decision making. There is need for county governments to devise methods for pastoralist communities to make contributions to the development of CIDPs, in order to identify climate change interventions that are suitable and relevant. In addition, pastoralist communities, in ASAL counties, should be involved in prioritization of climate actions in order for public funds to be dedicated to the most appropriate interventions.
- There is need for county governments in the ASAL areas most affected by climate change, to make efforts to access climate finance sources available within Kenya, and under the international climate change framework, to fund policy interventions that promote building the resilience and adaptive capacity of pastoralist communities.
- In order to ensure that pastoralist migration and the transhumance lifestyle continues peacefully without conflict, it is important for county governments to create forums through which communities can engage on migratory routes and access to water. In addition, it is important for neighbouring counties to formally engage on the question of migratory routes and access to water in order to avoid the break out of conflict.

Development and implementation of a National Climate Change Action Plan

It is important to note that the National Climate Change Action Plan (NCCAP) is the main mechanism through which mainstreaming of climate change actions is undertaken, and it includes actions to be undertaken by the national government, and county governments. Section 19 of the CCA requires county governments to implement climate actions through County Integrated Development Plans (CIDPs) which are intended to be developed in a participatory manner, including engagement with local communities.

There are a number of policy choices and strategies to enhance adaptation by pastoralist communities to the impacts of climate change, namely:

- Implementation of climate smart agriculture policy strategies, including restoration of degraded pasture areas, and adoption of agro-forestry practices by pastoralist communities.
- Promotion of diversification of livelihood activities such as indigenous poultry, rabbits, beekeeping, and emerging livestock, such as quail and guinea fowl.

CONCLUSION

It is clear that climate change impacts facing Kenya continue to increase, in terms of frequency and magnitude, particularly with respect to extreme weather events such as drought. Pastoralism, as the dominant form of livestock-keeping in the ASALs applies mobility and transhumance to manage climate variability. Therefore, pastoralism is inherently adaptive but the increased frequencies of extreme weather events multiply the impact of factors that constrain pastoralists' livelihoods. This is evident through the increased displacement of communities and migration of pastoralists into and out of the country resulting in conflicts over natural resources, such as pasture and water. In addition, the diminishing land sizes due to higher population and the sale of land to non-pastoralist communities has resulted in fencing

of pastoralist corridors and access to water, therefore exacerbating the challenges arising from climate change. This has resulted in livestock being pushed into unsuitable areas, including the City of Nairobi, where incidences of diseases, and conflicts with other communities, increase. In addition, the increased scale and duration of migration by the men (heads of families), with the livestock in search of water and pasture, will likely increase pressure on families and increase vulnerability to famine.

Cooperation of Kenyan county governments with the national government and pastoralists communities is critical for adapting to climate change.

The enactment of the Climate Change Act in Kenya is a key step, as well as the prioritization of adaptation actions focusing on building resilience and enhancing the adaptive capacity for pastoralism as a form of livelihood. The role of county governments, working together with pastoralist communities, and the national government will remain critical, in order to sustain pastoralism as a viable livelihood option, while adapting to climate change and reducing the vulnerability of the pastoralist communities, the livestock and the ASAL landscapes.

Climate Change poses a great risk to the livelihoods of the pastoralists living in the Arid and Semi Arid parts of Kenya, however as has been discussed, there is hope of mitigating against the more severe impacts if all stakeholders involved come together to implement solutions. The Kenya government has taken the steps to show its commitment towards assisting pastoralists to cope with an uncertain future. When implemented, these policies will help to ensure that livestock rearing remains a viable economic pursuit for the ASAL areas of the country as well as enhancing the quality of life of people living in these areas.

ROBERT KIBUGI

Environmental Lawyer & Senior Lecturer,
School of Law, University of Nairobi

SYLVIA LANYASUNYA

Project Officer Climate Change,
Hanns Seidel Foundation Kenya-Ethiopia

UTA STASCHEWSKI

Resident Representative,
Hanns Seidel Foundation Kenya-Ethiopia

ANMERKUNGEN

- ¹ Pachauri, R. K. and Meyer, L. A. (eds): Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, 2014).
- ² Niang, I., Ruppel, O. et al.: Africa, in: Barros, V. R., Field, C. B. et al. (eds): Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Part B: Regional Aspects, Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Cambridge University Press, 2014], 22.
- ³ Cf. *ibid.*
- ⁴ IPCC, 2012: Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change (Field, C. B., Barros, V. et al.: (eds), Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York, NY, USA), 252.
- ⁵ East African Community, East African Community Climate Change Policy (EAC Secretariat, 2010), 1.
- ⁶ Cf. *ibid.*, 15.
- ⁷ Kenya, National Climate Change Action Plan 2013-2017 (Ministry of Environment and Mineral Resources, 2013), 15.
- ⁸ Kenya, Draft Sessional Paper on National Climate Change Framework Policy (Ministry of Environment, Water and Natural Resources, 2014). Online: <http://www.environment.go.ke/wp-content/uploads/2014/09/Draft-Climate-Change-Policy.pdf>, last accessed 31.1.2016.
- ⁹ Cf. *ibid.*, 14.
- ¹⁰ Kenya, National Climate Change Action Plan 2013-2017 (Ministry of Environment and Mineral Resources, 2013), 14.
- ¹¹ Cf. *ibid.*, 48.
- ¹² Cf. *ibid.*

- ¹³ Kenya, Draft Sessional Paper on National Climate Change Framework Policy (Ministry of Environment, Water and Natural Resources, 2014), 11.
- ¹⁴ Kenya, National Climate Change Action Plan 2013-2017 (Ministry of Environment and Mineral Resources, 2013), 52.
- ¹⁵ Cf. *ibid.*, 53.
- ¹⁶ Cf. *ibid.*, 4.
- ¹⁷ National Drought Early Warning Bulletin January 2017 (The Presidency, Ministry of Devolution and Planning, 2017), 3.
- ¹⁸ Building climate change resilience for African livestock in sub-Saharan Africa - World Initiative for Sustainable Pastoralism (WISP): a program of IUCN – The International Union for Conservation of Nature, Eastern and Southern Africa Regional Office, Nairobi, March 2010, 4.
- ¹⁹ Cf. *ibid.*

DERIVING A LEGAL FRAMEWORK TO ADDRESS CLIMATE CHANGE INDUCED MIGRATION IN THE PACIFIC

COSMIN CORENDEA / TANVI MANI || The effects of climate change on the people of the Pacific have long been underestimated due to the lack of information and adequate research into the nature of the responses, the adaptability of the communities and the consequences, which have included over time, forced migration. The Pacific Island Communities consider the land to be an integral part of their identity and the loss they face due to the erratic weather patterns and debilitating natural disasters has been significant. This article seeks to address the legal mechanisms available through which the rights of climate migrants can be safeguarded. It propounds a regional, bottom up approach that involves effective stakeholder engagement and a comprehensive understanding of grassroots needs in order to derive constructive responses, durable channels of engagement and sustainable solutions under the overarching umbrella of international law.

INTRODUCTION

The dynamic changes in weather patterns witnessed over the last decade and the far-reaching impact they have on vulnerable communities can no longer be ignored. The Intergovernmental Panel on Climate Change Assessment Report (AR5) within the 19th Chapter places a special emphasis on the emerging risk and highlights the key threats in the context of climate change induced migration. The effect of such migration on both sending and receiving regions will be significant and it is therefore imperative that the international community derives steadfast and plausible solutions that are both durable and sustainable in the long run. The response of the international community to climate induced migration must however be contextualized in a plausible framework of international law, one that draws as much from the human rights articulation as it does from the still evolving regime of environmental governance. The Paris Agreement, for instance, has encapsulated within its text the immediacy of

the need to address, minimize and more importantly, avert the loss and damage caused to communities through both extreme weather patterns and slow onset events. In the context of the Pacific Island Countries, it is especially important to situate the mechanisms of addressing climate induced migration in a comprehensive understanding of the legal norms, customs, traditions and cultures that govern the societies within the island nations. It is therefore important to also consider the non-economic losses sustained in the process of migrating due to climate induced disasters. These include the loss of identity as well as the psychological, social, emotional and cultural damages concomitant with this relocation. These disasters have significantly amplified the pre-existing vulnerabilities within the communities affected, often resulting in the complete debilitation of the homes, livelihoods and basic means of sustenance of the poor. The land is thus rendered unable to support its occupants resulting in the forced displacement of its people.

In this context this essay attempts to construct a legal response to address this climate change induced diaspora using the tools encapsulated within various instruments of international law. It advocates for the creation of linkages within the various branches of international law, primarily, human rights, environmental law and refugee law to derive a comprehensive response structure that leaves enough flexibility for nations to derive their own mechanisms while at the same time defining a universal standard of reference. This argument is contextualized in the idea that the law cannot remain static and must evolve to address and effectively respond to the dynamic needs of a constantly changing society. The arguments within this essay also propound a bottom up approach grounded within regionalism, with a view to advance the notion that the most effective strategic interventions are likely to emerge from within the region itself, through the close involvement and consistent deliberation amongst the stakeholders most affected.

SAFEGUARDING THE RIGHTS OF CLIMATE MIGRANTS

According to a recent estimation close to two million people will be displaced in the Pacific Island region in the 21st century alone if appropriate responses are not systematically instituted.¹ In 2009, the Pacific church leaders issued a resettlement statement; the Moana Declaration, a farsighted approach to set into motion a planned, well managed and effective relocation process. It called for the institution of scientific measures to identify appropriate and available land that was equipped with enough resources to sustain environmentally displaced communities. It also propagated carrying out community consultations with the islanders affected by rising sea levels and disruptive weather patterns so as to involve them in the development of policy articulations that would protect their right to land, property, food security, livelihood, healthcare and education.²

The first part of the declaration is in effect a call to national governments to identify land that can be made available to environmentally displaced persons. This would require the gov-

ernments to work in collaboration with traditional and customary landowners to identify the possibility of accepting migrants within their own country and relocating internally displaced persons. If required, this would also involve resettlement outside the Pacific Island countries – a possibility that could only be manifested through targeted negotiations with host countries.

The second part of the declaration is an acknowledgment that in instances of forced migration, the choice of the islanders is taken away from them and more often than not, they have no other option available. Thus, it is imperative that their human rights be protected through comprehensive policy formulations at a national and regional level. It emphasizes on a participatory process that takes into account the concerns of the islanders and provides them with assurances that seek to protect their culture and identity. The carrying out of these community consultations in vernacular languages and with an appropriate representation from the grassroots level would assuage the concerns of the islanders and prevent them from feeling alienated through what they might otherwise perceive as a foreign process being imposed upon them.

The success of engagement depends crucially on the consideration of the cultural sensitivities and the traditions of the islanders.

An effective stakeholder engagement within the Pacific Islands would be successful only if it takes into account the cultural sensitivities and the traditions of the people.³ For example, communication about resilience building strategies and scientific management of land to facilitate a smooth migration process would be most effective if conveyed in vernacular languages. For any adaptation strategy to be effective and sustainable in the long run the govern-

ments of the Pacific Island countries must take the lead in formulating policies that are viable in their own contexts, thus owning the climate change challenge for themselves and responding to it in their own ways.⁴ This would require a reduced dependence on external aid. The effectiveness of foreign aid significantly reduces if it is used to fund adaptation strategies that do not work effectively in the Pacific Island contexts and are simply implemented by the governments at the behest of donor countries because they do not want to risk losing this aid.

The lack of foresight and planning ahead on the part of the Pacific islanders, in this context, has also posed a difficulty to the implementation of effective long-term adaptation strategies.⁵ In the face of imminent food scarcity and unreliable weather patterns leading to crop shortages, short-term strategies seem to be most attractive and plans for migration do not fall within this ambit.⁶ There is a notable incongruence between the aspirations of the government in addressing climate change and the mobilization of the will of civil society. This is in part driven by the widening gulf between the government agenda of scientifically planned migration and the social resistance to it, rooted in a longstanding need for identity and cultural preservation. An effective migration policy would therefore have to strive towards effectively reconciling scientific solutions with the cultural claims of the islanders.⁷

Deriving legal safeguards within International Law

The Refugee Convention includes within its ambit persons displaced "owing to well-founded fear of persecution for reasons of religion, race, and nationality, membership of a social group or even political opinion". (Convention Relating to the Status of Refugees 1951). However, persons displaced due to environmental adversity or climate refugees are not included within this definition.

The international human rights framework thus falls short of providing a sufficient ambit of protection to these migrants.⁸ Additionally, there is no universal definition of "climate refugees" or "environmental migrants".⁹ Within the existing literature on arriving at a workable

definition, there has been no substantial distinction drawn between internal, international, voluntary, forced, temporary or permanent climate related migration.¹⁰ The rights based approach to addressing climate change induced migration essentially seeks to outline an international framework for the "recognition, protection and resettlement of climate refugees".¹¹ One such approach has focused on five guiding notions, namely the principles of planned relocation and resettlement, resettlement instead of temporary asylum, collective rights for local populations, international assistance for domestic measures and international burden sharing.¹² An international funding mechanism was proposed to facilitate the resettlement.¹³

It lacks a universal definition of "climate refugees" or "environmental migrants" and a sufficient ambit of protection.

However, these approaches were critiqued on their impracticality. Specifically, the encapsulation of solutions to environmentally induced displacement within an international framework was thought to be limiting as it would not involve any participation of the communities affected and would not reflect their sentiments or desires. Further, a one-fits all solution seemed both unlikely and impossible to implement and therefore insufficient to resolve the humanitarian crises of the thousands displaced.¹⁴

For the first time, in 2010 the Cancun Agreements called for "measures to enhance understanding, coordination and cooperation in the context of climate change related displacement, migration and planned relocation" (The Cancun Agreements 2010). International Human Rights law has been the strongest foundation from which Courts have drawn to address climate-induced migration. Adverse climate events such as the rise in sea level, storms, droughts and

floods have resulted in the diminishing of certain inalienable rights such as the right to life, the right to work, the right to property, the right to self-determination, the right to development, right to culture and finally, the right to an adequate standard of living.¹⁵

Drawing on the strength of International Human Rights law to derive effective protections for environmentally displaced persons would require a novel approach of interpretation; one that is rooted in concepts that allow for the encapsulation of a rights based approach within the international legal framework. The living tree doctrine is one such mechanism of legal interpretation that endorses a progressive and broad reading of constitutional doctrines so as to adapt fundamental legal concepts to newer and often unprecedented situations.¹⁶ In addition to this, the idea of policy-oriented jurisprudence emphasizes on the intrinsic features of the context in which the law is considered to be applied and the conflicting claims of various social structures within this context so as to enable effective interventions.¹⁷ The decisions arrived at through this school of jurisprudence take into account factors conditioning the involvement of various stakeholders and the environment influencing the terms on which they engage. This approach gives what might have been a purely legal intervention, a social and humanist aspect and in doing so attempts to enhance the access of all to the most desirable human values.¹⁸

Both of these doctrines contribute to the progressive interpretation of the law – an approach that has been mirrored by international courts in their attempt to spearhead the evolution of the law and facilitate its adaptation to dynamic contexts. For example, the International Court of Justice agreed to provide its opinion on a matter related to climate change when asked by Palau and later by the General Assembly, thus exhibiting its determination to shape newer and more effective international legal standards.¹⁹ The Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change²⁰ and the ever increasing displacement of persons due to adverse environmental events have caused Courts to apply norms of international law to regional contexts. For example,

in the case of *Sigeo Alesana v. New Zealand*, refugee status was granted on humanitarian grounds, albeit on appeal, to a family whose livelihood and home was adversely impacted by the rising sea levels in Tuvalu.²¹

The International Governance of Climate Change Induced Migration – A Counter Perspective

According to Williams, "the unwillingness of States to compromise on the tenets of their sovereignty would render a global agreement on climate displacement unlikely".²² Similarly, Williams postulates, "the utility and policy consequences of underpinning solutions to climate change induced displacement on a multilateral instrument will not, without a widespread ratification and implementation, address the humanitarian issue, due to the nature of the migration and the desires of the communities affected by it".²³ International organizations have attempted to circumvent the issue by seeking alternatives to migration. The International Organization for Migration (IOM) for example, carried out numerous projects to provide alternatives to migration through building resilience to climate change amongst vulnerable communities, especially in the Asia Pacific region.²⁴ They developed risk reduction, preparedness and management, rehabilitation and human security and stabilization programs.²⁵ They also advocated for a policy framework on resilience enhancement while preparing assistance to vulnerable populations affected by natural disasters in Kyrgyzstan, Turkmenistan and Bangladesh. The model of "migration as adaptation" has been favored as an alternative, to avoid migration and use it as a last resort. This has been reflected in the IOM's focus on building resilience and assisting populations face natural disasters as opposed to fulfilling their mandate of facilitating "orderly" and "voluntary" migration

(Constitution of the International Organization for Migration 1953 art 1; IOM 2010). The international deliberation on environmental migration has been reduced to a growing fear amongst Western countries that this would result in a diaspora of environmental refugees from developing countries arriving at the shores of the developed world – a fear that has underpinned the western bias of policy oriented research on environmental migration that often disregards empirical evidence on the ground that highlights an unavoidable need for planned, strategic migration.²⁶

The Hybrid Legal Approach

The hybrid legal approach constitutes a multi-dimensional legal research instrument to facilitate addressing the human security effects of climate change in a holistic manner. This mechanism is rooted in the tripartite functioning of environmental law, human rights and migration law within an international context.

Deriving an international mechanism through the singular lens of hybrid law addresses both the cause and effects of climate change in a multidimensional manner. The cause of the climate change induced adversity is found in environmental law, its effects, in human rights law due to the impact it has on society and its subsidiary consequences, in migration law. Climate induced migration posits itself as an alternative to suffering the adverse impacts of future climatic turmoil. The intuitive response to climate adversity is therefore to find alternatives to improve the situation through either adapting or migrating. Most societies (over 30 %) choose the latter as it presents a more immediate solution than adapting, which would require long term planning and the strategic management of vulnerable resources.²⁷

The fundamental advantage of employing a hybrid approach in an international context is that it provides an aspect of clarity in determining exactly which legal instruments can be utilized to address the individual instances of loss and damage caused by climate change. It

simultaneously allows for an amalgamation of principles from all three branches of law to derive an effective response to the impact of such loss and damage and assign responsibility for the protection of its victims. The strength of these principles, whether binding or not binding, can offset each other to facilitate the formulation of persuasive arguments that address particular violations. For example, the polluter pays principle, a cornerstone of environmental law, may vary in the strength of its enforceability across jurisdictions. However, the right to a clean and healthy environment remains an inalienable, fundamental canon of international law that cannot be neglected by courts or governments.

The hybrid approach enables an enhanced level of protection and a context specific application of international law.

Moreover, through this hybrid approach the victims of climate change have the advantage of an enhanced level of protection rooted in a threefold legal structure that guarantees a stronger preservation of human security in the face of climate change. Thus, while the 1951 refugee convention does not specifically apply to climate migrants, the underlying principle of "non-refoulement" can be transposed to the environmental law and human rights jurisprudence, under the hybrid approach, and be made applicable to climate change induced migrants.

The majority of international legal instruments are focused on the regulation of adaptation and migration at a global level. However, these seem to fall short of suitably adapting their operation to a regional or local level. The Hybrid law approach could potentially address this shortcoming and herald in a new era of context specific application of international law that lays emphasis on the unique claims of the stakeholders it seeks to protect. It could there-

fore expand beyond being simply a research tool to operating as a regulatory mechanism as well. The facilitation of a hybrid mechanism would therefore require the multilateral cooperation of research networks, international organizations and UN agencies working in the field of environmental, human rights and migration law. Such a planned collaboration could potentially shift the focus to addressing the impacts of climate change at a grassroots level through focused stakeholder engagement and a truly participatory process at the household level. The Paris Agreement also endorses this bottom up approach and would be well in alignment with facilitating the reflection of climate change legislation with a hybrid, multi perspective lens in order to enable the participation of non-state actors, encourage responses to loss and damage at a local level and address the rights of local communities, indigenous people and climate migrants in the most effective manner.

Migration as Adaptation

Within the International policy-making sphere climate change induced migration is an imminent priority. However, mechanisms that fund adaptation to climate change must also include migration as a means of adapting and enhancing resilience. The initiatives undertaken by the UNFCCC must recognize the links between climate change and migration and should ideally focus on enhancing the resilience of populations in areas vulnerable to climate change, especially in low income countries through mechanisms such as climate-efficient development, sustainable urban planning, emergency preparedness and early warning systems. The adaptive advantages of migration to some communities can be linked to demographic deficits and labor shortages in host nations to make planned migration a more viable and sustainable solution.

MOVING FROM THE INTERNATIONAL GOVERNANCE OF CLIMATE MIGRATION TOWARDS A REGIONAL APPROACH

The formulation of a universal standard or a global set of norms to govern climate change induced migration, albeit even through a hybrid process seems ambitious at best. A more realistic approach would be to enable and empower regional and sub-regional mechanisms in the form of regional agreements that operate within a guiding international framework.²⁸ States would be more likely to accept a curtailment of their sovereign rights in the form of a binding regional agreement than an international one.

Regional agreements would be more effective and could address specific groups or vulnerable communities.

Further, this would prove to be more effective than an international agreement that does not hold the strength of enforcement. These regional agreements would also be more focused and address specific groups or vulnerable communities instead of the generalized approach of an international treaty which would club together "environmental migrants" without establishing a concrete definition for them. States would therefore be more inclined to agree upon clearly specified standards focusing on well-defined parameters so that they know the exact extent to which they would be bound or be obligated to act in the regional sphere.

A regional approach may result in the creation of different standards on the rights of migrants. However, these standards would be context specific and would be arrived at in a manner that is both relevant and acceptable to the stakeholders it seeks to protect; as opposed to a universal standard that remains ineffective due to its over generalization. A universal standard would merely rest on the universal aspirations of countries and would be a demonstra-

tion of political capital rather than political will rooted in an actual obligation or responsibility to safeguard the rights of climate migrants in an effective manner.

The response to climate change at a national level has, to a large extent, been dependent on external aid, is predominantly project based and has cultivated on an ad hoc basis. According to an FAO report, this has been due to the lack of effective prioritization, the lack of sustained national level commitment and an extensive dependence on external funding.²⁹ A top down approach has proven to be ineffective in the efficient channeling of aid to peripheral communities, most affected by climate change.³⁰

Most of these communities are governed by traditional leaders and still follow historical hierarchical structures, in some cases informed by traditional laws or *Kastom*. The community leaders therefore need to be made aware of the impending need to plan ahead for climate change induced migration and they need to be made involved in the formal decision making process with respect to the relocation and integration of people displaced due to climate adversity. It is therefore important for international donors to be aware of the decision making process within the islands and instead of relying solely on governments, attempt to engage directly with communities at a grassroots level. This would require a shift in focus from capacity building to empowering the community, understanding their culture and identity and channeling plans to enable effective, planned and voluntary migration through them. The emphasis should also ideally shift from regional financing to community level assistance so as to counterbalance the resistance towards migration. This can be done through the identification and development of sites for communities to relocate to, which would encourage governments to develop long term strategies for planned relocation.

Regional Agreements – A more effective alternative?

The trend of regional agreements has proven to be more successful than international governance efforts especially in the context of migration. For example, the 2009 *African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa* has made the Guiding Principles on Internal Displacement, which have universally been recognized as soft law, binding within its ambit. A regional approach would therefore, as has been highlighted by scholars, "establish a structural framework wherein good practice can be demonstrated and exchanged between regional groups." International networks, organizations and institutions could even foster such an exchange through the observation and analysis of best practices.

CONCLUSION

The land within the Pacific Island Countries is predominantly distributed in accordance with a system of customary ownership, inherited across generations of closely intertwined kinship. It thus forms a core component of the identity of the islanders and is integral to their social and cultural heritage. The deep emotional connect the people have with the land is significantly disrupted when they are made to forcibly relocate due to the debilitating impacts of climate change. While the scheme of environmental governance has attempted to impute responsibility, foster preparedness and reduce the impact of such disasters, there is no singular body of law that addresses the post facto situation of thousands of people having been displaced as a result of the systematic destruction of their homes, lives and livelihoods. International Human Rights law as well as International Humanitarian and Refugee Law do not, within their scope, account for the displacement caused due to environmental factors and it is thus within the gaping chasms of these

seemingly interconnected but still separated articulations of international law that the rights of climate migrants seem to be obviated. A regional approach, through the involvement of the affected communities and the integration of their customs within the scheme of policy frameworks would be most beneficial in attempting to secure the rights of these migrants at a domestic level. At an international level, it is the interlinking of laws across sectors in response to the dynamic contexts of their application that could prove to be immensely useful in developing a comprehensive guide which nations would be using to derive their own regional responses. A dual approach of a regional standard encapsulated within an internationally recognized framework could provide greater legitimacy and facilitate more effective interventions while deriving comprehensive solutions to address the plight of climate migrants.

COSMIN CORENDEA

United Nations University – Institute for Environment and Human Security, Bonn

TANVI MANI

The Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva

ANMERKUNGEN

- ¹ Nicholls, R. J. et al 2011: Sea-level rise and its possible impacts given a "beyond 4 C world" in the twenty-first century. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London* 369, 161-181.
- ² The Moana Declaration 2009, available at <http://www.oikoumene.org/en/resources/documents/wcc-programmes/justice-diakonia-and-responsibility-for-creation/climate-change-water/pacific-church-leaders-statement>, last accessed 1.7.2017.
- ³ Seacrest, S., Kuzelka, R. and Leonard, R. 2000: Global climate change and public perception: the challenge of translation. *Journal of the American Water Resources Association* 36(2), 253-263.
- ⁴ Nunn, P. D. 2009: Responding to the challenges of climate change in the Pacific Islands: management and technological imperatives. *Climate Research* 40, 211-231.
- ⁵ Novaczek, I., Mitchell, J. and Veitayaki, J. (eds) 2005: *Pacific Voices: equity and sustainability in Pacific Island fisheries*. Suva: Institute of Pacific Studies, The University of the South Pacific.
- ⁶ Cf. *ibid.*
- ⁷ Mertz, O., Halnæs, K., Olesen, J. E. and Rasmussen, K. 2009: Adaptation to climate change in developing countries. *Environmental Management* 43, 743-752.
- ⁸ Crépeau, F. 2012: The Special Rapporteur on the human rights of migrants, 13 August 2012, Report on the Human Rights of Migrants. UN Document A/67/299.
- ⁹ Renaud, F. G., Dun, O., Warner, K. and Bogardi, J. 2011: A Decision Framework for Environmentally Induced Migration. *International Migration* 49 (doi: 10.1111/j.1468-2435.2010.00678.x.), e5-e29.
- ¹⁰ CRIDEAU 2008: Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons. *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke* 39, 451, 461-462; CIDCE: Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons (Second Version – May 2010).
- ¹¹ Docherty, B. and Giannini, T. 2009: Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees. *Harvard Environmental Law Review* 33, 349.
- ¹² Cf. *ibid.*
- ¹³ Biermann, F. and Boas, I. J. C. 2010: Preparing for a warmer world: Towards a global governance system to protect climate refugees. *Global Environmental Politics* 10(1), 60-88 (doi: 10.1162/glep.2010.10.1.60.).
- ¹⁴ McAdam, J. 2011: Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer. *International Journal of Refugee Law* 23(1), 2.
- ¹⁵ Corendea, C. 2016: *Legal Protection of the Sinking Islands Refugees*. Vandepas Publishing, 15.
- ¹⁶ Miller, B.W. 2009: Beguiled by Metaphors: The "Living Tree" and Originalist Constitutional Interpretation in Canada, *The Canadian Journal of Law and Jurisprudence* 22, 331.
- ¹⁷ Wiessner, S. and Willard, A. R. 1999: Policy-Oriented Jurisprudence and Human Rights Abuses in Internal Conflict: Toward a World Public Order of Human Dignity. *American Journal of International Law* 93, 316.
- ¹⁸ Cf. *ibid.*
- ¹⁹ Cf. *ibid.*
- ²⁰ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Fifth Assessment Report 2009, <https://www.ipcc.ch/report/ar5/>, last accessed 22.10.2017.

- ²¹ Climate change part of refugee ruling. Radio New Zealand, 4.8.2014, available at <http://www.radionz.co.nz/news/national/251293/climate-change-part-of-refugee-ruling>, last accessed 22.10.2017.
- ²² Williams, A. 2008: Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law. *Law and Policy* 30(4), 502, 517.
- ²³ McAdam, J. 2012: *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford, 119-160; Rayfuse, R. 2011: *International Law and Disappearing States: Maritime Zones and the Criteria for Statehood*. *Enviro Policy and Law* 41, 281.
- ²⁴ Indonesia: IOM 2010: *Migration Initiatives Appeal 107*, available at http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/Migration-Initiatives-Appeal.pdf, last accessed 22.10.2017.
- ²⁵ International Organization for Migration: *Migration Initiatives Appeal 2010*, available at <https://publications.iom.int/books/migration-initiatives-appeal-2010>, last accessed 22.10.2017.
- ²⁶ Barnett, J. and Webber, M. 2010: *Migration as Adaptation: Opportunities and Limits*, in: J. McAdam (ed) 2010: *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, 41; McLeman, R. and Smit, B. 2006: *Migration as an Adaptation to Climate Change*. *Climatic Change* 76, 31; McLeman, R. and Smit, B. 2011: *ADB, Facing the Challenge of Environmental Migration in Asia and the Pacific*.
- ²⁷ Corendea, C. 2016: *Development implications of climate change and migration in the Pacific*. *Climate Law and Governance Working Paper Series No 3/2016*, McGill University, Montreal, 35.
- ²⁸ Williams, A. 2008: Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law. *Law and Policy* 30(4), 502, 517.
- ²⁹ FAO 2008: *Climate Change and Food Security in Pacific Island Countries*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, Italy.
- ³⁰ Duncan, R. 2008: Cultural and economic tensions in Pacific Islands' futures. *International Journal of Social Economics* 35, 919-929.

VERANTWORTLICH

Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser

Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München;
er lehrt Internationale Politik an der Universität Regensburg.

HERAUSGEBER

Stefan Burkhardt M.A.

Leiter des Referats „Süd- / Südostasien“ im Institut für Internationale Zusammenarbeit,
Hanns-Seidel-Stiftung, München

Silke Franke, Dipl.-Geogr.

Leiterin des Referats „Umwelt und Energie, Städte, Ländlicher Raum“ in der Akademie für Politik und
Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München

Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen

Die „Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen“ werden ab Nr. 14 parallel zur Druckfassung auch als PDF-Datei auf der Homepage der Hanns-Seidel-Stiftung angeboten: www.hss.de/mediathek/publikationen.html. Ausgaben, die noch nicht vergriffen sind, können dort oder per E-Mail unter publikationen@hss.de kostenfrei bestellt werden.

- Nr. 01 Berufsvorbereitende Programme für Studierende an deutschen Universitäten
- Nr. 02 Zukunft sichern: Teilhabegesellschaft durch Vermögensbildung
- Nr. 03 Start in die Zukunft – Das Future-Board
- Nr. 04 Die Bundeswehr – Grundlagen, Rollen, Aufgaben
- Nr. 05 „Stille Allianz“? Die deutsch-britischen Beziehungen im neuen Europa
- Nr. 06 Neue Herausforderungen für die Sicherheit Europas
- Nr. 07 Aspekte der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union
- Nr. 08 Möglichkeiten und Wege der Zusammenarbeit der Museen in Mittel- und Osteuropa
- Nr. 09 Sicherheit in Zentral- und Südasien – Determinanten eines Krisenherdes
- Nr. 10 Die gestaltende Rolle der Frau im 21. Jahrhundert
- Nr. 11 Griechenland: Politik und Perspektiven
- Nr. 12 Russland und der Westen
- Nr. 13 Die neue Familie: Familienleitbilder – Familienrealitäten
- Nr. 14 Kommunistische und postkommunistische Parteien in Osteuropa – Ausgewählte Fallstudien
- Nr. 15 Doppelqualifikation: Berufsausbildung und Studienberechtigung – Leistungsfähige in der beruflichen Erstausbildung
- Nr. 16 Qualitätssteigerung im Bildungswesen: Innere Schulreform – Auftrag für Schulleitungen und Kollegien
- Nr. 17 Die Beziehungen der Volksrepublik China zu Westeuropa – Bilanz und Ausblick am Beginn des 21. Jahrhunderts
- Nr. 18 Auf der ewigen Suche nach dem Frieden – Neue und alte Bedingungen für die Friedenssicherung
- Nr. 19 Die islamischen Staaten und ihr Verhältnis zur westlichen Welt – Ausgewählte Aspekte
- Nr. 20 Die PDS: Zustand und Entwicklungsperspektiven
- Nr. 21 Deutschland und Frankreich: Gemeinsame Zukunftsfragen
- Nr. 22 Bessere Justiz durch dreigliedrigen Justizaufbau?
- Nr. 23 Konservative Parteien in der Opposition – Ausgewählte Fallbeispiele
- Nr. 24 Gesellschaftliche Herausforderungen aus westlicher und östlicher Perspektive – Ein deutsch-koreanischer Dialog
- Nr. 25 Chinas Rolle in der Weltpolitik
- Nr. 26 Lernmodelle der Zukunft am Beispiel der Medizin
- Nr. 27 Grundrechte – Grundpflichten: eine untrennbare Verbindung

- Nr. 28 Gegen Völkermord und Vertreibung – Die Überwindung des zwanzigsten Jahrhunderts
- Nr. 29 Spanien und Europa
- Nr. 30 Elternverantwortung und Generationenethik in einer freiheitlichen Gesellschaft
- Nr. 31 Die Clinton-Präsidentschaft – ein Rückblick
- Nr. 32 Alte und neue Deutsche? Staatsangehörigkeits- und Integrationspolitik auf dem Prüfstand
- Nr. 33 Perspektiven zur Regelung des Internetversandhandels von Arzneimitteln
- Nr. 34 Die Zukunft der NATO
- Nr. 35 Frankophonie – nationale und internationale Dimensionen
- Nr. 36 Neue Wege in der Prävention
- Nr. 37 Italien im Aufbruch – eine Zwischenbilanz
- Nr. 38 Qualifizierung und Beschäftigung
- Nr. 39 Moral im Kontext unternehmerischen Denkens und Handelns
- Nr. 40 Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat
- Nr. 41 Indien heute – Brennpunkte seiner Innenpolitik
- Nr. 42 Deutschland und seine Partner im Osten – Gemeinsame Kulturarbeit im erweiterten Europa
- Nr. 43 Herausforderung Europa – Die Christen im Spannungsfeld von nationaler Identität, demokratischer Gesellschaft und politischer Kultur
- Nr. 44 Die Universalität der Menschenrechte
- Nr. 45 Reformfähigkeit und Reformstau – ein europäischer Vergleich
- Nr. 46 Aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide? Direkte Demokratie in der Diskussion
- Nr. 47 Die Zukunft der Demokratie – Politische Herausforderungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts
- Nr. 48 Nachhaltige Zukunftsstrategien für Bayern – Zum Stellenwert von Ökonomie, Ethik und Bürgerengagement
- Nr. 49 Globalisierung und demografischer Wandel – Fakten und Konsequenzen zweier Megatrends
- Nr. 50 Islamistischer Terrorismus und Massenvernichtungsmittel
- Nr. 51 Rumänien und Bulgarien vor den Toren der EU
- Nr. 52 Bürgerschaftliches Engagement im Sozialstaat
- Nr. 53 Kinder philosophieren
- Nr. 54 Perspektiven für die Agrarwirtschaft im Alpenraum
- Nr. 55 Brasilien – Großmacht in Lateinamerika
- Nr. 56 Rauschgift, Organisierte Kriminalität und Terrorismus
- Nr. 57 Fröhlicher Patriotismus? Eine WM-Nachlese
- Nr. 58 Bildung in Bestform – Welche Schule braucht Bayern?
- Nr. 59 „Sie werden Euch hassen ...“ – Christenverfolgung weltweit
- Nr. 60 Vergangenheitsbewältigung im Osten – Russland, Polen, Rumänien

- Nr. 61 Die Ukraine – Partner der EU
- Nr. 62 Der Weg Pakistans – Rückblick und Ausblick
- Nr. 63 Von den Ideen zum Erfolg: Bildung im Wandel
- Nr. 64 Religionsunterricht in offener Gesellschaft
- Nr. 65 Vom christlichen Abendland zum christlichen Europa –
Perspektiven eines religiös geprägten Europabegriffs für das 21. Jahrhundert
- Nr. 66 Frankreichs Außenpolitik
- Nr. 67 Zum Schillerjahr 2009 – Schillers politische Dimension
- Nr. 68 Ist jede Beratung eine gute Beratung? Qualität der staatlichen Schulberatung in Bayern
- Nr. 69 Von Nizza nach Lissabon – neuer Aufschwung für die EU
- Nr. 70 Frauen in der Politik
- Nr. 71 Berufsgruppen in der beruflichen Erstausbildung
- Nr. 72 Zukunftsfähig bleiben! Welche Werte sind hierfür unverzichtbar?
- Nr. 73 Nationales Gedächtnis in Deutschland und Polen
- Nr. 74 Die Dynamik der europäischen Institutionen
- Nr. 75 Nationale Demokratie in der Ukraine
- Nr. 76 Die Wirtschaftsschule von morgen
- Nr. 77 Ist der Kommunismus wieder hoffähig?
Anmerkungen zur Diskussion um Sozialismus und Kommunismus in Deutschland
- Nr. 78 Gerechtigkeit für alle Regionen in Bayern –
Nachdenkliches zur gleichwertigen Entwicklung von Stadt und Land
- Nr. 79 Begegnen, Verstehen, Zukunft sichern –
Beiträge der Schule zu einem gelungenen kulturellen Miteinander
- Nr. 80 Türkische Außenpolitik
- Nr. 81 Die Wirtschaftsschule neu gedacht – Neukonzeption einer traditionsreichen Schulart
- Nr. 82 Homo oecologicus – Menschenbilder im 21. Jahrhundert
- Nr. 83 Bildung braucht Bindung
- Nr. 84 Hochschulpolitik: Deutschland und Großbritannien im Vergleich
- Nr. 85 Energie aus Biomasse – Ethik und Praxis
- Nr. 86 Türkische Innenpolitik – Abschied vom Kemalismus?
- Nr. 87 Homo neurobiologicus – Ist der Mensch nur sein Gehirn?
- Nr. 88 Frauen im ländlichen Raum
- Nr. 89 Kirche im ländlichen Raum – Resignation oder Aufbruch?
- Nr. 90 Ohne Frauen ist kein Staat zu machen – Gleichstellung als Motor für nachhaltige Entwicklung
- Nr. 91 Der Erste Weltkrieg – „In Europa gehen die Lichter aus!“
- Nr. 92 Deutsch als Identitätssprache der deutschen Minderheiten
- Nr. 93 Frankreichs Grandeur – Einst und Jetzt

- Nr. 94 Alphabetisierung – eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe
- Nr. 95 Linksextremismus in Deutschland – Bestandsaufnahme und Perspektiven
- Nr. 96 Ländliche Kultur – unterschätzt!
- Nr. 97 Armut im ländlichen Raum? Analysen und Initiativen zu einem Tabu-Thema
- Nr. 98 Gegen das große Unbehagen –
Strategien für mehr Datensicherheit in Deutschland und der Europäischen Union
- Nr. 99 Wem gehört das Sterben? Sterbehilfe und assistierter Suizid
- Nr. 100 Frankreich im Umbruch – Innerer Reformdruck und außenpolitische Herausforderungen
- Nr. 101 Fachkräftesicherung im ländlichen Raum
- Nr. 102 Brexit und Grexit – Voraussetzungen eines Austritts
- Nr. 103 Energie- und Klimapolitik – Die Rolle der Kohle und der Energiemärkte
- Nr. 104 Wandel und Kontinuität – Was bleibt von der DDR und vom Kalten Krieg?
- Nr. 105 Heimat zwischen Tradition und Fortschritt
- Nr. 106 Flüchtlinge aufs Land?
- Nr. 107 Klima- und umweltbedingte Migration – Weltweit eine zunehmende Herausforderung

