



Mobilität im Kontext von Umweltkatastrophen und Klimakrise

Seit Jahren werden massive Bevölkerungsbewegungen in Folge von Dürren, des Anstiegs des Meeresspiegels und anderer im Zuge der globalen Erwärmung auftretenden Phänomene befürchtet. Die gängige Konstruktion des Klimaflüchtlings entspricht nicht der Komplexität, die Migrationsbewegungen im Kontext des Klimawandels aufweisen, erklären *Margit Ammer und Monika Mayrhofer*. Das Interview führten *Katharina Glawischnig und Herbert Langthaler*.

1 Beim Protection Gap handelt es sich um eine Schutzlücke im Völkerrecht, die auftritt, wenn Menschen ihren Herkunftsstaat im Zuge von Umweltkatastrophen verlassen müssen bzw. deswegen nicht zurückkehren können. Im Völkerrecht wird nämlich nicht ausreichend geregelt, welche rechtlichen Status diese Menschen im Aufnahmestaat haben.

asyl aktuell: Bitte umreißen Sie kurz, was Sie zum Thema „Klimawandel und Migration“ rezent geforscht haben.

Margit Ammer: Am Institut hatten wir seit 2008 verschiedene Projekte zu Klimawandel und Migration. Das letzte Projekt, *ClimMobil – Judicial and policy responses to climate change-related mobility in the European Union with a focus on Austria and Sweden*, startete 2019 und wurde

Ende Mai 2022 abgeschlossen. In *ClimMobil* wurde hauptsächlich der Frage nachgegangen, welchen rechtlichen Status Menschen haben, wenn sie ihr Herkunftsland unter anderem aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels verlassen müssen bzw. deswegen nicht zurückkehren können. Der sogenannte „Protection Gap“¹ ist schon länger Thema in der Wissenschaft und bei politischen Entscheidungsträger:innen. Jedoch

haben wir festgestellt, dass dies immer nur im Kontext des Globalen Südens thematisiert wird. Menschen des Globalen Südens, die aufgrund von Umweltkatastrophen ihren Heimatort verlassen müssen, bleiben meistens entweder im Herkunftsland oder wandern in Nachbarländer ab. Es wurde nie untersucht, ob Menschen aufgrund von Umweltfaktoren auch nach Europa kommen bzw. welchen rechtlichen Status sie in europäischen Aufnahmeländern haben. Daher haben wir, zusammen mit dem *Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law* (Schweden), auf die EU fokussiert, insbesondere auf die Situation in Österreich und Schweden. In erster Linie haben wir analysiert, inwieweit Umweltfaktoren in Asylverfahren eine Rolle spielen.

Monika Mayrhofer: Vor diesem Projekt haben wir uns auch mit den rechtlichen Rahmenbedingungen für unterschiedliche Formen von Mobilität im Kontext des Klimawandels in Ländern des Globalen Südens beschäftigt (*ClimMig – Climate-induced migration and the need for new legal, normative and institutional frameworks*, 2011-2013). In einem zweiten Projekt haben wir uns gefragt, ob und wie international finanzierte Projekte zur Eindämmung des Klimawandels Vertreibung und Migration nach sich ziehen (*ClimAccount – Human Rights Accountability of the EU and Austria for Climate Policies in Third Countries and Their Possible Effects on Migration*, 2014-2016). All diese Projekte wurden vom österreichischen Klima- und Energiefonds finanziert.

aa: Inwieweit gab es eine interdisziplinäre Zusammenarbeit in diesen Projekten?

MM: Ich bin Politikwissenschaftlerin, Margit ist Juristin und unsere Kollegen aus Schweden waren ein Jurist und ein Soziologe – also durchaus verschiedene Disziplinen.

aa: Woran liegt dieses Ungleichgewicht in

der Forschung, hat es empirische Ursachen? Beispielsweise, dass die Wege vieler Menschen zunächst vom Land in die Stadt führen, und dann aufgrund von mangelnden Mitteln in den Städten enden und nicht weiter in den Norden migriert wird?

MM: Generell kann man sagen – das belegen auch die Zahlen –, dass ein Großteil der Flüchtenden *Internally Displaced People (IDPs)* sind. Das Problem liegt aber auch darin, dass Mobilität ein sehr komplexes Phänomen ist, und Umweltveränderungen bzw. Klimawandel nur einer von vielen Gründen für Migration und Flucht sind. In Asylverfahren wird zunächst auf andere Aspekte geachtet. Aufgrund der Multikausalität ist es auch schwierig festzustellen, inwieweit konkrete Fälle mit Umweltveränderungen bzw. dem Klimawandel in Beziehung stehen. Die verlässlichsten Zahlen hat man immer in Bezug auf plötzlich eintretende Umweltereignisse, wie Überflutungen oder Zyklone. Hierzu sammelt das *IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre)* jährlich Zahlen bezüglich interner Vertreibung. Dagegen gibt es bisher wenig verlässliche Zahlen, wenn es um grenzüberschreitende

Das Wort „Klimaflüchtling“ an sich ist schon ein Problem, da es von einer Monokausalität ausgeht.

Migration und um die Auswirkung langjähriger Umweltveränderungen, wie z.B. Dürren, auf Migration geht.

MA: In unserem Projekt haben wir in einer Fallstudie zu Österreich analysiert, inwieweit Umweltfaktoren in der rechtlichen Beurteilung von Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zum internationalen Schutz eine Rolle spielen.

aa: Im öffentlichen Diskurs geistert der Begriff des „Klimaflüchtlings“ bereits seit Jahren herum, vor allem auch als von der Politik geschürtes Horrorszenerario. Da verwundert es, dass es keine validen Daten dazu gibt.

MM: Das Wort „Klimaflüchtling“ an sich ist schon ein Problem, da es von einer Monokausalität ausgeht. Dies entspricht nicht der Komplexität, die Migrationsbewegungen im Kontext des Klimawandels aufweisen.

MA: Genauso können Auswirkungen des Klimawandels auch zu Immobilität führen, wenn Menschen – beispielsweise aufgrund von Dürren – jegliche Ressourcen genommen werden, die für Migration notwendig wären. Daten belegen, dass Leute aus den ärmsten Gebieten eher nicht weggehen. Für internationale Migration sind ökonomische Ressourcen erforderlich.

aa: Ist der Begriff des Klimaflüchtlings auch deswegen schwierig, weil laut *Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)* ein Flüchtling einen „berechtigten Grund vor Verfolgung“ vorweisen muss?

MA: Es ist schwierig zu verallgemeinern. Es gibt Konstellationen, in denen die Auswirkungen des Klimawandels indirekt wirken und die Definition durchaus erfüllt werden kann. Wenn der Staat zum Beispiel keine Adaptionsmaßnahmen oder Hilfsleistungen für eine bestimmte soziale oder ethnische Gruppe ergreift, sind wir klar innerhalb der Flüchtlingsdefinition. Oder Menschen, die sich aktivistisch gegen den Klimawandel einsetzen und aufgrund dessen verfolgt werden. Anders gelagert sind Konstellationen, wo argumentiert wird, dass die Auswirkungen von Klimawandel hauptsächlich arme und sozial schlecht gestellte Menschen treffen und diese daher verfolgt werden bzw. keinen adäquaten

Schutz im Herkunftsstaat erhalten. So haben wir in unserem Projekt auch Entscheidungen gefunden, wo Menschen, die von Umweltkatastrophen betroffen waren, aufgrund ihrer sozialen Gruppe (eine von Armut betroffene Gruppe) ihr Ausgeliefertsein gegenüber dem Staat vorbrachten. Es gibt aber kein Gericht, das eine solche Argumentation anerkannt hätte.

aa: In den letzten Jahren wurde Syrien hier immer wieder als Beispiel eines Zusammenwirkens von Umweltfaktoren, wie Dürren oder dem Rückgang von Agrarerträgen, mit der gleichzeitigen Zuspitzung der politischen Lage diskutiert. Ist Syrien tatsächlich ein gutes Beispiel?

MA: Wenn es in einem Land schon politische Spannungen und Diskriminierung gibt, können Auswirkungen des Klimawandels dies durchaus verschärfen. Allerdings gibt es Quellen wie den letzten Bericht des Weltklimarats, der dies relativierte, indem er den Einfluss des Klimas auf Konflikte – im Vergleich zu anderen sozioökonomischen Faktoren – als relativ gering einstuft.

MM: Medial wird sehr gerne transportiert, dass es hier einen kausalen – oder sogar monokausalen – Zusammenhang gibt. Beispielsweise, dass Klimawandel zu Ressourcenknappheit führt und diese wiederum zu Konflikten. Natürlich spielt die Umwelt eine Rolle in Konflikten, doch der Zusammenhang ist viel komplexer; eine Umweltkatastrophe führt nicht automatisch zu einem Konflikt. Beispielsweise können Katastrophen auch zu einem engeren Zusammenhalt unter den Menschen führen. In Syrien hat es schon lange Spannungen gegeben. Die Dürren der letzten Jahre haben zwar auch eine Rolle gespielt, aber nicht als Kausalität, sondern nur als ein Faktor unter mehreren.

interview

aa: In Ihrem Report bekamen zwei der untersuchten Fälle Asyl. Ist dies hier aufgrund von Begründungen bezogen auf den Klimawandel gewährt worden?

MM: In den meisten Entscheidungen, die wir analysiert haben, haben mehrere Faktoren eine Rolle gespielt. Der Weg, wie wir zu Entscheidungen gekommen sind, geschah über das *RIS (Rechtsinformationssystem der Republik Österreich)*. Dort haben wir nach Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts und dessen Vorgänger, des Asylgerichtshofs, sowie des Verwaltungsgerichtshofs und des Verfassungsgerichtshofs gesucht. Das Schlagwort „Klimawandel“ ist hierbei nicht hilfreich, stattdessen haben wir nach konkreten Wetterphänomenen bzw. Auswirkungen wie „Dürre“ oder „Überflutungen“ gesucht. Wir haben nur Entscheidungen analysiert, wo diese Schlagwörter in der rechtlichen Beurteilung und in der Beweisführung vorkommen. Bei den zwei Fällen, die Asyl bekommen haben, war dies ganz klar nicht aufgrund einer Umweltkatastrophe.

aa: Viele Antragsteller:innen bekommen kein Asyl aber subsidiären Schutz. Ist hier ein Zusammenhang mit Naturkatastrophen feststellbar?

MM: Bei subsidiärem Schutz hat das vor allem bei Antragssteller:innen aus Somalia eine Rolle gespielt. Wir haben Entscheidungen gefunden, in denen das Gericht explizit auf die Dürrekatastrophe und daraus resultierende Nahrungsmittelknappheit als bereits ausreichenden Grund für subsidiären Schutz hingewiesen hat. Ganz unabhängig vom sonstigen Sicherheitskontext. Wichtig ist, dass nicht die Dürrekatastrophe an sich herangezogen wurde, sondern die Auswirkungen auf die persönlichen Lebenssituationen der Menschen. Man konnte auch sehen,

wie sich die Wetterphänomene verändert haben und wie sich dies auch in den Entscheidungen widerspiegelt hat.

aa: Kann man Unterschiede zwischen Anträgen von Menschen verschiedener Regionen, verschiedenen Familienstands oder Geschlechts festmachen?

MM: Es wurde natürlich beurteilt, aus welcher Region die Leute kommen. Die Herkunft aus ländlichen, von der Dürre sehr stark betroffenen Regionen wurde oft berücksichtigt, wie auch die Abhängigkeit von Landwirtschaft. Grundsätzlich kann man sagen, dass Gender auch eine Rolle gespielt hat. Beispielsweise ging das Gericht bei „young, abled men“ eher davon aus, dass diese sich auch während einer Dürre noch selbst versorgen können. In Entscheidungen hinsichtlich des Herkunftslandes Somalia wurde sehr detailliert geprüft, woher die Person kommt, welcher Profession sie nachging, ob sie Familie im Herkunftsland hat und auf welche Ressourcen sie zurückgreifen kann.

MA: Zu Somalia fand sich sogar eine Entscheidung betreffend einen alleinstehenden Mann, der Angehöriger eines Mehrheitsclans war und eine Familie in Somalia hatte, dem subsidiärer Schutz gewährt wurde – allein aufgrund der schlechten Versorgungssituation. In diesem Fall war ein so großer Teil der Bevölkerung in der Herkunftsregion von dieser Nahrungsmittelversorgungsunsicherheit betroffen, dass das Gericht nicht annehmen konnte, dass die konkrete Person nicht betroffen wäre.

MM: Hier gibt es jedoch auch große Unterschiede, je nach Richter:in. Manche analysieren sehr genau, was Dürrekatastrophe für die einzelne Person bedeutet, während andere dies nicht so tun.

aa: Hatten Sie beim Vorbringen der Personen das Gefühl, dass sie noch mehr in Bezug auf Umweltfaktoren einbringen könnten?

MM: In den meisten Fällen wurde der Umweltaspekt nicht von den Leuten selbst vorgebracht, sondern vom jeweiligen Gericht geprüft. Lediglich etwa 40 % der Antragssteller:innen aus Somalia haben Umweltfaktoren selbst thematisiert. Das Bewusstsein hierüber variiert bei den Leuten je nach Herkunftsland ein bisschen: Menschen aus Afghanistan brachten Umweltkatastrophen öfter vor.

aa: Die Quote an Gewährung von subsidiärem Schutz in Korrelation mit Umweltfaktoren in den Entscheidungen, die Sie analysiert haben, liegt bei 42 % und somit etwa bei jener Quote, wie oft in Österreich grundsätzlich subsidiärer Schutz erteilt wird. Ist das als signifikanter Ausschlag in eine gewisse Richtung zu werten oder eher ein Zufall, dass dieser Prozentsatz gleich ist?

MM: Was unser Projekt belegt, ist, dass Umweltfaktoren bereits eine gewisse Rolle in den Verfahren spielen. Man kann aber nicht herauslesen, dass Umweltveränderungen zu mehr Schutz führen. Weiters haben wir aus den tausenden Ergebnissen im *RIS* nur jene herausgefiltert, bei welchen die ausgewählten Keywords bereits in der rechtlichen Beurteilung oder in der Beweisführung vorgekommen sind und in welchen mehrere Schlüsselwörter enthalten waren.

aa: Wie schaut die Situation der Beachtung des Klimawandels in Asylverfahren in Schweden aus, im Vergleich zu Österreich?

MA: Überraschenderweise gibt es einen großen Unterschied im Vergleich zu Österreich. Wir haben geglaubt, dass es in Schweden schon stärker berücksichtigt wird, weil es im schwedischen Recht eine

spezielle Kategorie gab, die speziell auf Schutz hinsichtlich „disaster displacement“ abzielte. Es stellte sich jedoch heraus, dass diese Bestimmung nicht wirklich angewandt wurde, auch nicht, wenn Leute es selbst vorgebracht haben. Es wurde auch nie so eingehend geprüft wie in Österreich. Umweltkatastrophen spielten kaum eine Rolle.

aa: Gab es dann bei den Schutzgewährungen Unterschiede?

MM: In Schweden wurden weit mehr Fälle abgelehnt. Von 181 Fällen, die sich direkt auf Umweltfaktoren bezogen, sind 91 % abgelehnt worden. In Österreich wurden dagegen nur 53 % abgelehnt.

aa: Gibt es international Bewegungen im (völker-)rechtlichen Bereich, die man beobachten kann oder die man auf normativer Ebene fordern und entwickeln könnte?

MA: Die Staaten haben bereits vor einigen Jahren abgelehnt, das Völkerrecht zu diesem Thema weiterzuentwickeln. Allerdings gibt es Entwicklungen auf nationaler und regionaler Ebene. Und es gibt staatengeführte Prozesse: So hat die *Nansen Initiative* – ein von Staaten geführter Konsultationsprozess – 2015 eine sogenannte *Protection Agenda* verabschiedet, die potenzielle Lösungsvorschläge enthält, um die Bedürfnisse von Menschen, die aufgrund von Umweltkatastrophen und im Kontext des Klimawandels den Herkunftsstaat verlassen müssen, zu berücksichtigen. Diese Initiative wurde anschließend von der *Platform on Disaster Displacement* abgelöst. Grundsätzlich ist wichtig, dass man – abgesehen von der Prävention von und Vorbereitung auf Umweltkatastrophen – nicht nur auf internationalen Schutz fokussiert, sondern dass man auch Maßnahmen in anderen Bereichen trifft. Beispielsweise, dass man Lö-

interview

sungen auch im Hinblick auf freiwillige Migration sucht oder bei der Visavergabe flexibler wird. So schlägt es auch die *Protection Agenda* vor.

Die EU ist derzeit Vorsitz der *Platform on Disaster Displacement*. Allerdings sieht sich die EU selbst nicht als eine Zielregion von Zuwanderung betroffener Menschen. Sie sieht ihr Aufgabenfeld in diesem Zusammenhang eher in der Entwicklungszusammenarbeit und in der Gewährleistung humanitärer Hilfe. Dass sich völkerrechtlich verbindliche Normen verändern, ist also nicht in Sicht. Spannend ist aber, dass die Völkerrechtskommission der *Vereinten Nationen* gerade prüft, was der Anstieg des Meeresspiegels für den Schutz von Menschen bedeutet, wenn sie ihr Herkunftsland verlassen müssen und was dies für Staatlichkeit – relevant für kleine Inselstaaten – bedeutet. Ansonsten tut sich etwas in der Rechtsprechung. In einem Fall des *UN-Menschenrechtsausschusses* wurde festgestellt, dass die Auswirkungen vom Klimawandel per se das Refoulement-Verbot verletzen können. Wir sind gespannt, wie sich dies zukünftig auf die Rechtsprechung des *EGMR* auswirkt. Bisher gab es noch keinen Fall, in dem das Refoulement-Verbot konkret mit Klimawandel verbunden wurde.

aa: Hättet ihr abschließend noch Vorschläge zur Änderung des Systems in Österreich?

MM: Wir haben in Interviews festgestellt, dass das Bewusstsein für die Frage, wie die Auswirkungen des Klimawandels jene Menschen betreffen, die nach Österreich kommen und hier um internationalen Schutz ansuchen, noch sehr schwach ausgeprägt ist (vor allem bei den Rechtsanwält:innen, aber auch bei den Richter:innen). Das Wissen um die tiefgreifenden Auswirkungen ist längst noch nicht angekommen. Auch in der Herkunftsländerinformation

müsste das stärker aufgegriffen und aufbereitet werden.

MA: Die Rechtslage in Österreich ist generell eine spezielle, da sie bezogen auf subsidiären Schutz nicht ganz konform mit der EU-Qualifikationsrichtlinie ist, wie sie vom *EuGH* ausgelegt wird. Subsidiärer Schutz wird in Österreich gewährt, wenn eine Verletzung von Artikel 2 oder Artikel 3 der *EMRK* vorliegt, während der *EuGH* einen „human actor“ verlangt. Nachdem die österreichische Rechtslage (konkret § 8 AsylG) nicht zu Ungunsten der Antragssteller:innen ausgelegt werden darf, können auch Fälle, in denen es keinen direkten „human actor“ gibt, unter subsidiären Schutz fallen. Allerdings könnte man bei Umweltkatastrophen im Herkunftsstaat durchaus einen „human actor“ finden, da eine Umweltkatastrophe immer auch menschengemacht ist,

Die Staaten haben bereits vor einigen Jahren abgelehnt, das Völkerrecht zu diesem Thema weiterzuentwickeln.

und nicht nur ausschließlich aufgrund „natürlicher“ Ursachen entsteht, sondern in der Regel in Interaktion mit sozialen oder politischen Faktoren. Der *VFGH* verlangt in Österreich auch, dass im Zuge der Gewährung des subsidiären Schutzes Umweltkatastrophen bzw. deren Auswirkungen berücksichtigt werden müssen.

Wie bereits erwähnt, müsste man sich auch mit anderen Formen der Migration, beispielsweise Arbeitsmigration, auseinandersetzen. Eine Lösung allein im Asylbereich greift zu kurz.