

Silja Klepp

**Klimawandel und Mobilität – rechtliche Diskurse
und Lösungsansätze für
Umweltmigranten im Pazifikraum**

**artec-paper Nr. 180
Juli 2012**

ISSN 1613-4907



artec | Forschungszentrum Nachhaltigkeit
Enrique-Schmidt-Str. 7
Postfach 330 440
28334 Bremen
<http://www.artec.uni-bremen.de>

Das Forschungszentrum Nachhaltigkeit ist eine Zentrale Wissenschaftliche Einrichtung der Universität Bremen. Es wurde 1989 zunächst als Forschungszentrum **Ar**beit und **Te**chnik (artec) gegründet. Seit Mitte der 90er Jahre werden Umweltprobleme und Umweltnormen in die artec-Forschung integriert. Das Forschungszentrum bündelt heute ein multi-disziplinäres Spektrum von – vorwiegend sozialwissenschaftlichen – Kompetenzen auf dem Gebiet der Nachhaltigkeitsforschung. „artec“ wird nach wie vor als ein Teil der Institutsbezeichnung beibehalten.

Das Forschungszentrum Nachhaltigkeit gibt in seiner Schriftenreihe „artec-paper“ in loser Folge Aufsätze und Vorträge von MitarbeiterInnen sowie aus-gewählte Arbeitspapiere und Berichte von durchgeführten Forschungsprojekten heraus (www.artec.uni-bremen.de/paper/paper.php).

Impressum

Herausgeber:

Universität Bremen

artec | Forschungszentrum Nachhaltigkeit

Postfach 33 04 40

28334 Bremen

Tel.: 0421 218 61800

Fax.: 0421 218 98 61800

Web: www.artec.uni-bremen.de

Kontakt:

Andrea Meier

E-Mail: andrea.meier@artec.uni-bremen.de

Klimawandel und Mobilität – rechtliche Diskurse und Lösungsansätze für Umweltmigranten im Pazifikraum

Dr. Silja Klepp

artec | Forschungszentrum Nachhaltigkeit, Universität Bremen

1. Einleitung

Derzeit existiert auf der globalen Ebene kein rechtlicher Schutzstatus für Umwelt- bzw. Klimamigranten. Auch in näherer Zukunft ist dies nicht zu erwarten, da der politische Wille der Regierungen bisher fehlt und es sich bei Umwelt- bzw. Klimamigration um ein komplexes, politisch aufgeladenes Thema handelt, das in Terminologie, Umfang und politischen Lösungsansätzen umstritten ist. Auch sind die Faktoren, die zu dauerhafter Migration führen, oft nicht allein von Umweltfaktoren bestimmt. Zu erwarten sind hingegen Verhandlungen rund um Umweltmigration in vom anthropogenen Klimawandel betroffenen Gebieten, die in informellen und formellen Foren und auf unterschiedlichen Ebenen realisiert werden. Vor allem im Pazifikraum, wo einige der am meisten durch Umweltveränderungen und Klimawandel gefährdeten Inselstaaten liegen, ist es zu einem regen Aushandlungsprozess rund um Migration als Anpassungsstrategie gekommen und sowohl auf der lokalen und nationalen wie auch auf der regional-internationalen Ebene werden Debatten zu diesem Thema geführt.

Kiribati (sprich: Kiribas), ein aus 32 Atollinseln bestehender Inselstaat im zentralen Pazifik mit ca. 110.000 Einwohnern, hat dabei bislang die konkretesten Migrationsstrategien auf internationaler Ebene entwickelt und führt verschiedene Verhandlungen, um diese umzusetzen. Die Regierung plant dabei auf Grund der Zukunftsprognosen einen langfristigen Auszug aus der Insel, der schon jetzt begonnen hat und der trotz der etwaigen Notwendigkeit, Kiribati zu verlassen und die Staatsangehörigkeit aufzugeben, „in Würde“ und selbstbestimmt geschehen soll: „*migrate with dignity*“ heißt die Devise und die Strategie der Regierung, die schon jetzt in allen internationalen, vor allem regionalen, Verhandlungen zum Tragen kommt. Kiribati ist mit den vielfältigen Auftritten des Präsidenten und seiner Mitarbeiter dabei als „*climate chan-*

*ge poster child*¹ in das Bewusstsein der Weltöffentlichkeit gerückt. Entscheiden ist für die Bevölkerung (*I-Kiribati*) und die Regierung, dass die vorgesehenen Maßnahmen auch als Entwicklungsstrategien dienen, die nicht nur als zukünftige Anpassungsleistungen an den Klimawandel funktionieren, sondern auch helfen, die vielfältigen gegenwärtigen Probleme des Pazifikstaats zu reduzieren.

Der Artikel stellt zunächst umstrittene Aspekte des Themas Klimawandel und Migration in den internationalen wissenschaftlichen und politischen Debatten dar. Dabei wird deutlich, warum auf der globalen Ebene die Einigung auf einen rechtlichen Schutzstatus oder eine einheitliche politische Lösung für Umweltmigranten auch in Zukunft unwahrscheinlich ist. Hier zeigt sich auch die enge Verknüpfung lokaler und globaler Gerechtigkeitsdebatten rund um die Folgen des anthropogenen Klimawandels. Anschließend werden die internationalen Migrationsprogramme, die die Regierung Kiribatis unter dem Motto „*migrate with dignity*“ mit verschiedenen Regierungen bilateral verhandelt, vorgestellt. Es wird analysiert, welche mutmaßlichen Effekte sie auf eine nachhaltige Entwicklung Kiribatis haben. Abschließend wird diskutiert, ob es Kiribati gelingt, eine Viktimisierung, die das Land als eines der ersten Opfer des Klimawandels in den öffentlichen Debatten erscheinen lässt, positiv zu wenden und auf Grund der Migrationsprogramme Effekte zu erzielen, die den Bürgern des Landes heute und in Zukunft zugutekommen.

2. Umstrittene Dimensionen des Themas Klimawandel und Migration

In diesem Abschnitt wird erörtert, warum das Thema Klimawandel und Mobilität bisher unzureichend beforscht wurde (UNHCR et al. 2009), rechtlich unterreguliert ist (ebd.) und auf der politischen Ebene weitgehend ignoriert wird (McNamara 2007: 12 f.). Die vorgestellten Faktoren sind 1. die umstrittene Terminologie 2. die offenen Prognosen und 3. die mangelnden globalen rechtlichen und politischen Konzepte in diesem Bereich. All diese Faktoren hängen dabei eng zusammen und bedingen sich gegenseitig.

Verknüpft mit Gerechtigkeitsdebatten im Zusammenhang mit den Folgen des Klima-

¹ Dieser Ausdruck wurde immer wieder in Gesprächen mit Mitarbeitern der Internationalen Zusammenarbeit in Kiribati genannt.

wandels und den globalen Nord-Süd-Beziehungen werden Diskussionen rund um das Ausmaß der Auswirkungen des Klimawandels und Migrationsbewegungen mit großem Eifer geführt. Dabei geht es zum Beispiel um Fragen der Anzahl von „Klimaflüchtlingen“ heute und in Zukunft (siehe z. B. Kempf 2009: 197 f.) und ob es sich bei Umsiedlungsmaßnahmen um eine Anpassungsleistung oder in jedem Fall um eine gescheiterte Anpassung handelt (Boncour/Burson 2009: 17). Obwohl „Umweltmigranten“ und „Klimaflüchtlinge“ inzwischen durch die Berichte des IPCC, der schon in seinem ersten Bericht Migration als die wichtigste Folge des Klimawandels nannte (IPCC 1990: 103), und durch die sich mehrenden Umweltereignisse, die Migrationsbewegungen nach sich ziehen, im Mittelpunkt internationaler Aufmerksamkeit stehen, gibt es keine einheitlichen Definitionen dieser Phänomene. In Debatten um Begrifflichkeiten und die Einordnung des Phänomens der Umweltmigration werden Faktoren wie die Abhängigkeit der Migrationsentscheidung von Umweltursachen, mehr oder weniger angenommene Freiwilligkeit, temporäre oder permanente Migration sowie Fragen der Reichweite und der Überquerung internationaler Grenzen diskutiert (siehe z. B. Biermann/ Boas 2007). Zwei grundsätzlich unterschiedliche Positionen bestimmten dabei die Debatten: Zum einen Wissenschaftler, die sich vor allem um Norman Myers gruppieren, der Prognosen zu den zukünftigen Zahlen von Umweltmigranten erstellt. Er hält Umweltveränderungen für den Hauptauslöser künftiger Migrationsbewegungen und hat schon im Jahr 1995 25 Millionen „Klimaflüchtlinge“ gezählt (Myers 2002: 609). Im Gegensatz dazu sehen Black (Black 2001) und andere keine Hinweise, dass Umweltveränderungen alleiniger Auslöser von Migrationsbewegungen sind, hingegen seien politische und sozioökonomische Faktoren bei den Migrationsmotiven und die Anpassungsleistungen der verschiedenen Gesellschaften bei Umweltveränderungen zu berücksichtigen. Nach Richard Black ist der Terminus des „Umweltflüchtlings“ irreführend und dürfe deshalb nicht verbreitet werden.

Der zweite strittige Faktor neben den Begrifflichkeiten, die Prognosen der Anzahl heutiger und künftiger Umweltmigranten, hängt mit dieser Debatte eng zusammen. Die unterschiedliche Terminologie hat neben unterschiedlichen Methoden und verschiedenen Annahmen zu Umweltveränderungen in den jeweiligen Gebieten unterschiedliche Zahlen hervorgebracht. Die Internationale Vereinigung des Roten Kreuzes gibt die Anzahl der „climate migrants“ bereits heute mit 25 Millionen an (International Federation of the Red Cross 2001), Norman Myers geht bis 2050 von 150-200

Millionen Umweltmigranten aus (Myers 2002), ebenfalls IOM (Brown 2007). Es gibt jedoch einen Konsens unter Forschern, dass der Umfang umweltinduzierter Migration steigen wird.

Die Debatten um Begrifflichkeiten und Zahlen, die zum Teil einen skandalisierenden Unterton tragen und mit wirkmächtigen Bildern unterlegt werden, zeigen, dass fundierte empirische Forschungen zu Auswirkungen des Klimawandels auf die unterschiedlichen Lebenswelten von Menschen erforderlich sind (Dietz 2009: 218). Diese könnten auch zu mehr konzeptueller und terminologischer Klarheit beitragen, die für verantwortliches politisches Handeln in diesem Bereich nötig sind (Parks/Roberts 2010: 154). Behindert das Fehlen eines konzeptuellen Einvernehmens in der Terminologie die Forschung, so sind die Fragmentierung der wissenschaftlichen Diskurse und die widersprüchlichen Forschungsergebnisse auch mitverantwortlich dafür, dass politische und rechtliche Forderungen für Umwelt- und Klimaflüchtlinge in den letzten Jahren delegitimisiert wurden, so McNamara (2007: 16). Die Betonung der komplexen Kombination von Faktoren, die zu Migration führen und die Tatsache, dass selten Umweltfaktoren alleine für Migrationsentscheidungen oder Flucht verantwortlich sind, hätten die oftmals schwierige Lebenssituation und Fluchtbedingungen von Umweltflüchtlingen verharmlost und rechtliche Forderungen erschwert (ebd.).

Sicherlich sind es jedoch originär politische Faktoren, die dazu geführt haben, dass auch einige Jahrzehnte nach Aufkommen der Debatten um Umweltmigranten und der Beschreibung des Phänomens auf globaler Ebene kein Schutzstatus geschaffen wurde, der umweltinduzierte Fluchtursachen abdeckt. So schließt das international wichtigste Instrument zum Schutze von Flüchtlingen, die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951, Umweltphänomene als Fluchtursache aus. Im Diskurs um die Freiwilligkeit von Migration auf Grund von Umweltphänomenen vertritt UNHCR die Haltung, nur originär politische, also GFK-Flüchtlinge seien „echte“ Flüchtlinge. Die Organisation habe damit die Wahrnehmung von Umweltmigranten als „illegitime“ Migranten noch verstärkt (McNamara 2007: 19). Diese Wahrnehmung ist einer der Gründe, warum Vorschläge für den Schutz und die rechtliche Anerkennung von Umweltmigranten in heutigen Entwürfen eher auf anderen Ebenen ansetzen. Obwohl Forderungen nach einem umfassenden Schutzstatus für Umweltmigranten zum Teil schon in detaillierten Entwürfen ausformuliert wurden (siehe z.B. Hodgkinson et al.

2008, Biermann/Boas 2009), steht ihnen auf Seite der politischen Durchführung kein internationaler Verhandlungsprozess gegenüber, der diese realisieren könnte. Diese Diskrepanz hat mannigfaltige Gründe.

An dieser Stelle muss betont werden, dass einige Inselstaaten, die von Umweltveränderungen auf Grund des anthropogen verursachten Klimawandels existentiell bedroht sind, den Flüchtlingsstatus für ihre Bürger grundsätzlich ablehnen. Länder wie z.B. Kiribati fordern eine Lösung für eine eventuelle Zukunft außerhalb ihres Staatsgebiets, der ihnen das Recht auf staatliche Souveränität und ihre Bürgerrechte nicht abspricht (McNamara/Gibson 2009: 479).

2.1 Gründe der „Non-Policy“ und Schutzlücken für Umweltmigranten

Flucht und grenzüberschreitende Migration, aber auch die Folgen des Klimawandels wurden in den letzten Jahren auf verschiedenen politischen Ebenen verstärkt im Zusammenhang mit Aspekten der Sicherheit diskutiert (Herbeck/Flitner 2010). Aspekte des Flüchtlings- und des Menschenrechtsschutzes und humanitäre Perspektiven treten bei diesen Debatten oftmals hinter Gesichtspunkten der staatlichen Grenzüberwachung und Kontrolle zurück (Klepp 2011, Guild 2006). Die Schaffung neuer Instrumente für Flüchtlinge ist vor diesem Hintergrund schwierig.

Ein weiterer Aspekt sind die komplexen Diskurse und das Themenfeld der Nord-Süd-Beziehungen im Zusammenhang mit der Betroffenheit von den Folgen und den unterschiedlichen Verantwortlichkeiten für den anthropogenen Klimawandel. Der historisch hohe Ausstoß von Treibhausgasen in den Industrieländern und die diskutierte damit zusammenhängende Verantwortung für den anthropogenen Klimawandel werden in der Klimarahmenkonvention als „gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeit“ angesprochen. Dies impliziert jedoch kein historisches Schuldeingeständnis für Umweltveränderungen im Rahmen eines angenommenen Klimawandels oder weitere politische Zugeständnisse (Dietz 2009: 189). Die Anerkennung von Umweltmigranten wäre auch ein Eingeständnis einer Verantwortung für diese Umweltmigranten und damit für Umweltschäden (McNamara 2007: 21). Das komplexe Themenfeld rund um Verantwortlich- und Gerechtigkeiten in den Nord-Süd-Beziehungen, das in allen Diskussionen um die Aufnahme von und Verantwortung

für Umweltmigranten eine wichtige Rolle spielt, stellt einen Grund für die aktuelle „absence of policy“ auf multilateraler und auf UN-Ebene dar (ebd.: 12).

Politische und rechtliche Lösungen für Phänomene rund um Klimawandel und Migrationsbewegungen sind trotz einer wachsenden Bewegung, die „Klimagerechtigkeit“ einfordert (Parks/Robertson 2010: 137) momentan aus den genannten Gründen unterhalb der globalen Ebene zu erwarten (Boncour/Burson 2009: 19). Die vorgestellte Forschung in Kiribati setzt dabei dort an, wo sich auf regionaler, bilateraler und lokaler Ebene schon heute Aushandlungsprozesse um Umweltveränderungen und Migration manifestieren, die dem anthropogenen Klimawandel zugeschrieben werden. Die angerissenen Aspekte der Nord-Süd-Beziehungen in den internationalen Verhandlungen sind dabei in den Debatten vor Ort von großer Bedeutung. Die von mir untersuchte Pazifikregion steckt dabei inmitten einer Aushandlungsphase um zukünftige Bedürfnisse und rechtliche Ansprüche von Umweltmigranten.

3. Der Pazifikraum als Aushandlungsarena

Umweltveränderungen und die angenommenen und antizipierten Auswirkungen des anthropogenen Klimawandels führen im Pazifikraum bereits heute zu Migrationsbewegungen und Umsiedlungen. Die Region des südlichen und zentralen Pazifik scheint dabei besonders stark von Umweltveränderungen betroffen. Einige Veränderungen sind vor allem zukünftig zu erwartende häufigere und stärkere Sturmfluten, die Überschwemmung und Erosion der Küsten und die Versalzung der Süßwasservorräte wie auch der landwirtschaftlich genutzten Böden (Mimura et al. 2007). Der zeitliche Horizont und die Vorhersage genauer ökologischer Auswirkungen sind jedoch auch von Unsicherheiten und möglichen Abweichungen geprägt (Storey/Hunter 2010: 172). Dies ist einer der Gründe, warum die angestrebten Lösungen für Umweltmigranten im Pazifikraum nicht nur in die Zukunft weisen, sondern auch eine gegenwärtige nachhaltige Entwicklung auf den Inseln anstreben sollten.

Bei der Suche nach Lösungen für betroffene Migranten in der Region werden unterschiedliche rechtliche und politische Ebenen diskutiert und staatliche und nicht-staatliche Akteure einbezogen. Um die Bedürfnisse heutiger und zukünftiger Umwelt- und Klimamigranten abzudecken, werden verschiedene rechtliche Felder wie Men-

schenrechte oder die Rechte indigener Völker, aber auch *soft-law*-Ansätze wie z.B. humanitäre Appelle und Deklarationen herangezogen. Ebenso werden unterschiedliche politische Instrumente wie die Gründung von Anpassungs- und Flüchtlingsfonds oder regionale Programme zur Arbeitsmigration verhandelt. Als Beispiel für eine Deklaration, die die Bedeutung regionaler Lösungsansätze für Umweltmigranten betont, sei hier z.B. die *Niue Declaration on Climate Change* des *Pacific Island Forum* (PIF) von 2008 genannt. Dieser regionale Aushandlungsprozess im Pazifikraum, die Möglichkeiten und Grenzen verschiedener Strategien und Allianzen, wurde mit Hilfe von empirischer Forschung in Vanuatu, Kiribati und Neuseeland in den Jahren 2010 und 2011 untersucht. Im Folgenden sollen nun verschiedene Aspekte der internationalen Verhandlungsbemühungen der Regierung von Kiribati vorgestellt werden.

3.1 „Migrate with dignity“

Die Inselgruppe Kiribati, die aus 32 Atoll-Inseln besteht, erstreckt sich mit seinen drei Inselgruppen (Gilbert-, Phoenix-, Line-Inseln) entlang des Äquators über ein Gebiet von über 5 Millionen km². Die 110.000 Einwohner Kiribatis leben zumeist von Subsistenzwirtschaft. Das Land ist wie andere Inselstaaten im Südpazifik von Zahlungen internationaler Geber und von Auslandsüberweisungen internationaler Migranten abhängig. Kiribatis Ökonomie wird deshalb, wie auch die seiner Nachbarstaaten, häufig als MIRAB-Ökonomie beschrieben: Das Kürzel, das für *M*igration, *R*emittances, *A*id, und *B*ureaucracy steht, verweist auf die hohe Abhängigkeit von internationalen Gebern, internationalen Migranten und auf einen aufgeblähten öffentlichen Sektor (Bertram 2006).

Die Anpassungsleistungen, die die Bewohner Kiribatis z.B. in der Landwirtschaft im Kontext von Dürren oder Salzwasserintrusion seit langem erbringen, könnten in Zukunft nicht mehr ausreichend sein, um ihre Existenz auf der Insel zu sichern. Die Unbewohnbarkeit des Territoriums muss mittel- oder langfristig angenommen werden (Barnett/Adger 2003: 326, Risse 2009). Neben rechtlichen und politischen Fragen und Konflikten rund um Migrations- und Umsiedlungsprojekte der Bewohner Kiribatis, sind hier auch Fragen der Souveränität und der Zukunft der *Ausschließlichen Wirtschaftszone* (*Exclusive Economic Zone* – EEZ) Kiribatis völlig offen (siehe dazu z.B. Esteban/Yamamoto 2010). Die Regierung arbeitet schon jetzt aktiv an verschiedenen Wegen, heutigen und zukünftigen Umweltmigranten Migrationsmöglichkeiten zu er-

schließen und ihnen in Zukunft ein gutes Lebensumfeld und Auskommen zu ermöglichen. Diese Möglichkeiten beziehen sich auf interne Umsiedlungsmaßnahmen und externe internationale Migration. Im Folgenden sollen vor allem die internationalen Bemühungen Kiribatis vorgestellt werden.

Seit einigen Jahren sendet vor allem der seit 2003 regierende Präsident der Insel Anote Tong in unterschiedlichen globalen und regionalen Foren Appelle an die Weltgemeinschaft, ihre Treibhausgase zu vermindern und Verantwortung für die Geschichte der Insel als „Opfer des Klimawandels“ und für die Klimaflüchtlinge Kiribatis zu übernehmen (BBC 2009). So sagte Tong am Weltumweltag der Vereinten Nationen im Juni 2008 in Wellington, Neuseeland:

„None of the atolls that make up our country are more than two metres above sea level. We will be submerged by the end of the century, as things stand right now. [...] But what happens before is equally devastating. Entire villages are being relocated as the sea encroaches upon the land. People are being asked to move from places that have been home for them. It's a human tragedy.“ (Times of India 2008)

Einen humanitär begründeten Flüchtlingsstatus als Grundlage für ihre Zukunft lehnen die Menschen in Kiribati und deren Regierung um Präsident Tong ab, ein Leben in Flüchtlingszentren und in Abhängigkeit der Aufnahmegesellschaft halten sie für nicht hinnehmbar.² Bei den Lösungsansätzen Kiribatis setzt Tong hingegen auf langfristige Planung, „so that when people migrate, they will migrate on merit and with dignity,“ (zitiert nach Risse 2009: 281). Die verhandelten Optionen bestehen neben den Anpassungsleistungen und Migrationsprojekten einzelner Einwohner auch in direkten Appellen an Anrainerländer des Pazifiks wie Australien und Neuseeland, um Migrationsprogramme in die Wege zu leiten. Keines dieser Länder hat jedoch formelle Zugeständnisse an Kiribati gemacht. Neuseeland hat seit 2002 unter dem Namen *Pacific Access Category* eine jährliche Quote für die Pazifikinseln Kiribati, Tuvalu und Tonga zur Arbeitsmigration geschaffen. Jährlich können auf diese Weise 75 Migranten aus Kiribati nach Neuseeland übersiedeln (Immigration New Zealand 2005). Auf der offiziellen Homepage des neuseeländischen Außenministeriums wird jedoch jede Verbindung zu Zugeständnissen auf Grund des Klimawandels ausdrücklich dementiert:

² Interview mit Scott Leckie, Direktor der NGO *Displacement Solutions*, am 04.04.2011 in Melbourne, Australien. *Displacement Solutions* berät die Regierungen von Kiribati und Papua Neu Guinea zu Fragen der Klimawandelmigration.

“New Zealand does not have an explicit policy to accept people from Pacific island countries due to climate change. [...] New Zealand has no such arrangement with any [...] Pacific Island.” (Immigration New Zealand 2005)

Des Weiteren wurden Arbeitsprogramme aufgelegt, vor allem im Bereich der Erntearbeit (*Recognised Seasonal Employment – RSE*). Die hier saisonal arbeitenden *I-Kiribati* haben perspektivisch die Möglichkeit, sich in Neuseeland niederzulassen. Anders als in Europa wird hier diese Form der zirkulären Migration als ein Weg zur dauerhaften Migration anerkannt.³ Zwischen den Volkszählungen 2001 und 2006 stieg die Anzahl der in Neuseeland lebenden *I-Kiribati* auf diese Weise um 72% auf 1.116 an (Bedford/Bedford 2010: 107). In Australien, das insgesamt noch zögerlicher als Neuseeland auf die Appelle Kiribatis’ reagiert (Interview NS), wurde ein Ausbildungsprogramm für Krankenschwestern aus Kiribati geschaffen, die anschließend in Australien arbeiten können (*Kiribati Australia Nursing Initiative – KINA*). Kiribati bezeichnet diese Migrationsprogramme als Strategie zur Anpassung an den Klimawandel,⁴ die Aufnahmeländer möchten jedoch explizit keinen Bezug zwischen diesen Programmen und Umweltmigration herstellen. Weitere Vereinbarungen und Programme sind geplant, so wird zurzeit auch mit Kroatien für ein Arbeitsprogramm in den Tourismusbereich und mit Canada im Dienstleistungsbereich verhandelt.⁵

In Bezug auf Umsiedlungsprojekte, die größere Gemeinden umfassen könnten, hat Fiji am Rande der UNFCCC Verhandlungen in Kopenhagen 2009 angekündigt, dass es bereit sei, Menschen aus Kiribati aufzunehmen (Bedford/Bedford 2010: 90). Ein Vorteil könnte hier sein, dass ein Erhalt kultureller Dimensionen Kiribatis’ auch außerhalb des Staatsgebiets durch die gemeinsame Umsiedlung und auf Grund ähnlicher Klima- und Lebensverhältnisse in Fiji gewährleistet werden könnte, was in den Debatten immer wieder als wichtig hervorgehoben wird. Noch für das Jahr 2012 ist ein *Memorandum of Understanding* bezüglich des Themas Migration und Klimawandel mit der Regierung von Fiji geplant. Die Regierung von Fiji, die als Diktatur gilt, hat damit bezüglich regionaler Lösungen für Umweltmigranten eine führende Rolle in der

³ Interview mit Ken Graham, neuseeländischer Parlamentsabgeordneter, Green Party am 18.05.2011 in Wellington, Neuseeland.

⁴ Interview mit Baatetake Tatoa, Referatsleiterin im Arbeitsministerium Kiribati, am 20.04.2011 in Bairiki, South Tarawa, Kiribati.

⁵ Ebd.

Debatte eingenommen. Die Regierung erhofft sich von dieser Geste in Richtung Kiribatis und der Region wohl auch mehr regionale und internationale Anerkennung.⁶

Wie die Verhandlungen mit Fiji zeigen, schließen die Strategien Kiribatis damit zum Teil an schon bestehende Migrationsbewegungen und historische Umsiedlungen an. Historisch war der Pazifik, der im Gegensatz zu einem isolierten, abgelegenen Bild von den Inselstaaten auch als „sea of islands“ beschrieben wird (Hau’ofa 1993) ein Handels-, Heirats- und Begegnungsraum, in dem rege Reise- und Umsiedlungstätigkeiten erst durch die Kolonialmächte stark eingeschränkt wurden. Andererseits wurden durch die Kolonialregierungen auch einige Umsiedlungen von Inselgemeinden durchgeführt, auch auf Grund von Umweltveränderungen wie Vulkanausbrüchen, aber vor allem im Rahmen von anthropogenen Eingriffen wie Atomtests. Die britische Regierung der Gilbert Inseln, heute Kiribati, siedelte auf Grund des starken Phosphatabbaus die Einwohner der Insel Banaba nach Fiji um. Die nun auf der Fiji-Insel Rabi lebenden ehemaligen Einwohner Kiribatis haben in Kiribati noch immer Sonderrechte, wie z.B. ein Mitspracherecht und einen Vertreter im Parlament (Campbell 2010: 40). Zudem gilt internationale Migration im pazifischen Inselraum heute als weitverbreitete Strategie, um zusätzliches Haushaltseinkommen zu generieren (Pelling/Uittob 2001: 56). Wenn auch seit Einführung des nationalstaatlich geprägten Systems internationale Migrationsbewegungen als Anpassung an Umweltveränderungen ungleich schwieriger geworden sind, so schließen Migrationslösungen dennoch gerade auf regionaler Ebene unter heute veränderten Vorzeichen an historische Modelle an. Im folgenden Abschnitt soll nun diskutiert werden, welche Auswirkungen die verhandelten Migrationsprogramme auf Kiribati haben.

3.2 Effekte der Migrationsprogramme auf eine nachhaltige Entwicklung Kiribatis’

Da die Effekte der aktuell verhandelten und durchgeführten Migrationsprogramme noch jung sind, bisher unzureichend erforscht wurden und das Forschungsprojekt noch am Anfang steht, lassen sich an dieser Stelle zum Teil lediglich Hypothesen formulieren, die in Zukunft überprüft werden müssen.

⁶ Interview mit Scott Leckie, Direktor der NGO *Displacement Solutions*, am 04.04.2011 in Melbourne, Australien.

Zunächst lässt sich feststellen, dass der Bevölkerungsdruck vor allem auf der Hauptinsel Tarawa durch internationale Migration gesenkt wird. Kiribati hat auf der Hauptinsel South Tarawa eine der höchsten weltweiten Bevölkerungsdichten mit 2558 Einwohnern/m² (Pareti 2007). Die rasch wachsende Bevölkerung hat sich in den letzten Jahrzehnten vervielfacht (Erhebung im Jahr der Unabhängigkeit 1979: 56.213 Einwohner, 2005: 92.533 Einwohner, 2010: 103.466) Dies bringt Infrastruktur-Probleme wie die Gewährleistung der Wasserversorgung und einer funktionierenden Müllentsorgung mit sich. Die Verschmutzung der Lagune ist als dramatisch zu bezeichnen (Storey/Hunter 2010: 168). Die hohen Zuzugszahlen zur Hauptinsel South Tarawa hängen vor allem mit interner Migration zusammen. Viele Bewohner der *Outer Islands* sind in den letzten Jahrzehnten auf die Hauptinsel umgezogen, weil sie sich hier Arbeitsplätze und z.B. auf Grund von Zugang zur Gesundheitsversorgung einfachere Lebensbedingungen erhoffen.

Die *Remittances*-Zahlungen, von denen Kiribati, wie oben erwähnt, abhängig ist, werden durch die Migrationsprogramme steigen, was für den Inselstaat, der zu den *Least Developed Countries* gezählt wird und sehr hohe Lebenshaltungskosten aufweist, von großer Bedeutung ist. Neben den oben genannten Programmen, die ausdrücklich als Klimawandelmigration verhandelt werden, unterhält Kiribati eine Trainingsschule für Seefahrer (*Kiribati Marine Training School*), die in den letzten Jahrzehnten tausende Seeleute für die internationale Schifffahrt ausgebildet hat, die nun Zahlungen an ihre Familien leisten. Mit den neu aufgelegten Programmen werden die individuellen Migrationsprojekte der *I-Kiribati* gefördert und ein weiterer Anstieg der *Remittances* ist zu erwarten.

Zukünftige Entwicklungen werden von der Regierung proaktiv angegangen und möglichst vorausschauend gemanagt. Hier besteht auch ein Unterschied zu den Nachbarländern, zum Beispiel dem Inselstaat Tuvalu, die kaum konkrete Strategien für die Zukunft ihrer Bürger entwickelt haben. Die frühe Reaktion und vorausschauende Planung gibt der Regierung die Möglichkeit, verschiedene Strategien zu verfolgen und parallel unterschiedliche individuelle und kollektive Migrationsprogramme aufzulegen.

Bei den als eher negativ bewerteten Auswirkungen der Migrationsdebatten und Migrationsprogramme kritisieren verschiedene Autoren den verstärkten Fokus auf Migration als Anpassungsstrategie. So merken beispielsweise Barnett und Adger an, eine zu einseitige Ausrichtung auf Migration könne andere mögliche Formen der Anpassung untergraben (2003: 330). Auch wäre bei einem verstärkten Auszug aus der Insel und einer möglichen Aufgabe die optimale Ausbeutungsrate der begrenzten natürlichen Ressourcenbasis im nicht nachhaltigen Bereich, da zukünftige Generationen in den Überlegungen keine Rolle mehr spielen würden (Barnett/Adger 2003: 328).

Die von Kiribati als Klimamigration etikettierten Programme zielen zumeist auf junge, gut ausgebildete Menschen ab. Die *Pacific Access Category*, ein Programm Neuseelands für den erleichterten Zuzug von pazifischen Inseln, lässt sogar ausdrücklich nur Menschen im Alter zwischen 18 und 45 zu, die über eine gewisse Bildung verfügen. Das sogenannte *brain drain*-Phänomen, das junge, gut ausgebildete Bewohner als Erstes abwandern lässt, könnte das Inselleben durch eine Gefährdung der Institutionen wie Behörden, Schulen und Gesundheitswesen lange vor den möglichen Auswirkungen des Meeresspiegelanstiegs bedrohen, so Barnett und Adger (2003: 329).

Die diskutierten Aspekte haben vielschichtige Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung Kiribatis. Die von Kiribati verhandelten Migrationsprogramme wie auch die Debatten, die um den Auszug der Insel kreisen, sind von vielen Faktoren abhängig und produzieren Nebeneffekte, die von der Regierung nur schwer zu kontrollieren sind. Die Herausforderung besteht dabei darin, möglichst positive Bedingungen für die großen Veränderungen in der Zukunft Kiribatis zu schaffen, die sich gleichzeitig nicht negativ auf die heutige Entwicklung Kiribatis auswirken.

4. Ausblick

Die Regierung Kiribatis' hat sich entschlossen, die sozialen Folgen des Klimawandels, die für den Inselstaat als verheerend diskutiert werden, frühzeitig anzugehen und für die Zukunft seiner Bürger ein Leben außerhalb Kiribatis zu planen. Dabei ist es entscheidend, dass Inseln wie Kiribati, die sich auf eine, wenn wohl auch ferne, Zukunft einstellen müssen, in der ihre Staatsterritorien nicht mehr bewohnbar sein werden, verschiedene Strategien zur Umsiedlung und Migration ihrer Bürger verfol-

gen. Dies bedeutet eine Kombination von Vorgehensweisen, die die Unterstützung freiwilliger, individueller Migrationsprojekte von Staatsbürgern ebenso einschließt wie staatlich geplante Umsiedlungen von Communities (Bedford/Bedford: 93). Die Verhandlungsbemühungen, die vor allem auf ein Leben der heutigen und zukünftigen Migranten ohne Fremdbestimmung abzielen, stehen dabei noch ganz am Anfang und werden von der oftmals ablehnenden Haltung potentieller Aufnahmeländer, vor allem den reicheren OECD-Ländern in der Region Neuseeland und Australien, geprägt. Dabei bleibt auch zu diskutieren, ob und in welcher Weise regionale Antworten und Lösungen für Klimamigranten, die zurzeit forciert werden, überhaupt die beste Migrationsmöglichkeit darstellen. Die oben erwähnten Debatten um Klimagerechtigkeit unterstreichen hingegen immer wieder den originär globalen Charakter des Themas anthropogener Klimawandel und seiner sozialen Auswirkungen (Boncour/Burson 2009: 19) und diskutieren Mechanismen, Verantwortlichkeiten „gerecht“ zu verteilen. Dennoch sind auch Erfolge Kiribatis' zu verzeichnen und statt sich ausschließlich in eine Rolle als Opfer des Klimawandels zu fügen, gelingt es der Regierung, Effekte durch die verhandelten Migrationsprogramme zu erzielen, die auch positive Auswirkungen auf die Situation der *I-Kiribati* haben, wie z.B. die genannten Rücküberweisungen.

Bibliographie

- Barnett, Jon, Adger, W. Neil (2003): *Climate Danger and Atoll Countries*. In: *Climate Change* 61, S. 321-337.
- BBC (2009): *The President's Dilemma: Should Kiribati's President Anote give in to climate change?* Produziert von *International Fund for Agricultural Development (IFAD)*, Film zuerst gezeigt im Programm *Life on The Edge*, am 2. September 2009.
- Bedford, Richard, Bedford, Charlotte (2010): *International Migration and Climate Change: A Post-Copenhagen Perspective on Options for Kiribati and Tuvalu*. In: Burson, Bruce (Hg.) *Climate Change and Migration. South Pacific Perspectives*. Wellington, S. 61-89.
- Bertram, Geoff (2006): *Introduction: The MIRAB model in the twenty-first century*. In: *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 47, No.1, S. 1-13.
- Biermann Frank, Boas, Ingrid (2007): *Preparing for a Warmer World. Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*. In: *Global Governance Working Paper No 33* November 2007.
- Black, Richard (2001): *Environmental Refugees: Myth or Reality?* UNHCR Working Paper No. 34, Sussex.
- Boncour, Philippe, Burson, Bruce (2009): *Climate Change and Migration in the South Pacific Region: Policy Perspectives*. In: *Policy Quarterly* 5 (4), S. 13-20.
- Brown, Oli (2007): *Climate Change and forced migration: Observations, projections and implications. A background paper for the 2007 Human Development Report*. UNDP (Hg.), URL: http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/papers/brown_oli.pdf (12. 08.2010)
- Dietz, Kristina (2009): *Prima Klima in den Nord-Süd-Beziehungen? Die Antinomien globaler Klimapolitik: Diskurse, Politiken und Prozesse*. In: Hans-Jürgen Burchardt (Hg.): *Nord-Süd-Beziehungen im Umbruch. Neue Perspektiven auf Staat und Demokratie in der Weltpolitik*. Frankfurt/ New York, S. 183-218.
- Esteban, Miguel, Yamamoto, Lilian (2010): *Vanishing Island States and sovereignty*. *Ocean and Coastal Management* 53 (2010), S. 1-9.
- Guild, Elspeth (2006): *The Europeanisation of Europe's Asylum Policy*. In: *International Journal of Refugee Law*, Vol. 18, S. 630-651.
- Hau'ofa, Epeli (1993): *Our sea of islands*. In: E. Waddel, V. Naidu, E. Hau'ofa (Hg.) *A New Oceania: rediscovering our sea of islands*, School of Social and Economic Development, University of the South Pacific, Suva, S. 2-16.
- Herbeck, Johannes/Michael Flitner, 2010: *"A new enemy out there"? Der Klimawandel als Sicherheitsproblem*. In: *Geographica Helvetica* 65(3), S. 198-206.
- Hodgkinson, David, T. Burton, S. Dawkins et al. (2008): *Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change: Key Issues and Preliminary Responses*. In: *The New-critic* 8, September 2008.

- Immigration New Zealand (2005): *Pacific Access Category*.
URL: <http://www.immigration.govt.nz/migrant/stream/live/pacificaccess/> (30.08.2010)
- IPCC First Assessment Report 1990 (FAR): Climate Change, IPCC Second Assessment Report: Climate Change 1995 (SAR), IPCC Third Assessment Report: Climate Change 2001 (TAR), IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007 (AR4), URL:http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.htm#1 (25.08.2010)
- Klepp, Silja (2011): *Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer*. Bielefeld.
- Kempf, Wolfgang (2009): *A Sea of Environmental Refugees? Oceania in an Age of Climate Change*. In: E. Hermann, K. Klemke et al. (Hg.): *Form, Macht, Differenz: Motive und Felder ethnologischer Forschung*. Göttingen, S. 191-209.
- McNamara, Karen, Gibson, Chris (2009): *'We do not want to leave our land': Pacific ambassadors at the United Nations resist the category of 'climate refugees'*. In: *Geoforum* 40 (2009), S. 475-483.
- McNamara, Karen E. (2007): *Conceptualizing discourses on environmental refugees at the United Nations*. In: *Population and Environment* 29, S. 12-24.
- Mimura, Nobuo, L. Nurse, R.F. McLean, et al. 2007: *Small islands*. In: M.L. Parry et al. (Hg.) *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007 (AR4)* Cambridge, S. 687-716.
- Myers, Norman (2002): *Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century*. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London, Biological Sciences*, 357 (1420), S. 609-613.
- Pareti, Samisoni (2007): *Urban Crisis. Towns bursting with growing population and limited resources*. In: *Island Business 2007*, URL: http://www.islandsbusiness.com/islands_business/index_dynamic/containerNameToReplace=MiddleMiddle/focusModuleID=17439/overrideSkinName=issueArticle-full.tpl (29.06.2011)
- Parks, Bradley C., Roberts, Timmons J. (2010): *Climate Change, Social Theory and Justice*. In: *Theory, Culture & Society* 27 (2-3), S. 134-166.
- Pelling, Mark, Uittob, Juha I. (2001): *Small island developing states: natural disaster vulnerability and global change*. In: *Environmental Hazards* 3 (2001), S. 49-62.
- Risse, Mathias (2009): *The Right to Relocation: Disappearing Island Nations and Common Ownership of the Earth*. In: *Ethics & International Affairs* (2009), S. 281-299.
- Storey, Donovan, Hunter, Shawn (2010): *Kiribati: an environmental 'perfect storm'*. In: *Australian Geographer*, 41: 2, S. 167-181.
- Times of India (2008): *Tiny atoll in Pacific cries out for help*. URL: http://timesofindia.indiatimes.com/World/USA/Tiny_atoll_in_Pacific_cries_out_for_help/articleshow/3104328.cms (03.09.2010)

United High Commissioner for Refugees (UNHCR), International Organization for Migration (IOM), United Nations University (UNU) (2009): *Climate Change, migration, and displacement: impacts, vulnerability, and adaptation options*. Submission by the 5th session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA 5), Bonn March 29 – April 8, 2009.