Lena Kreck

Zur Entscheidung über den „ersten Klimaflüchtling“

Ende November 2013 hat der neuseeländische *High Court* in Auckland[1] die Auseinandersetzung um Klimaflüchtlinge von einer akademischen und politischen Ebene auf eine juristische gehoben – und sogleich wieder an die Politik zurückverwiesen. Mit der Entscheidung, dass klimabedingte Veränderungen der Umwelt keine Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)[2] darstellten, schließt sich der *High Court* einer problematischen und weit verbreiteten Auffassung im Schrifttum an.[3]

Ein Familienvater kiribatischer Staatsbürgerschaft, der sich seit 2007, zuletzt illegalisiert, in Neuseeland befindet, hatte beantragt, dass er und seine Familie als Klimaflüchtlinge anerkannt werden. Zur Begründung führte er an (siehe vor allem § 40 des Urteils), dass alle Einwohner_innen Kiribatis aufgrund des steigenden Meeresspiegels Klimaflüchtlinge seien. Eine Grundversorgung sei nicht mehr gewährleistet. Zwar sei damit nicht zwingend das Leben unmittelbar gefährdet, ausreichend für eine Verfolgung im Sinne der GFK sei jedoch gravierendes Leid (§ 47). Da der Anstieg des Meeresspiegels auf den Klimawandel zurückzuführen sei, käme der Staatengemeinschaft eine Verantwortung zu, die zu einer Anerkennung des Flüchtlingsstatus führen müsse.

Das Gericht verneint eine Verfolgung aus einem der Konventionsgründe und folgt damit der Entscheidung der Vorinstanz, dem *Immigration and Protection Tribunal* (NZIPT). Zwar schließt das Gericht nicht aus, dass Klimaflüchtlinge auch Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention sein können, doch sei Voraussetzung hierfür, dass weitere diskriminierende Aspekte hinzukommen (§ 27). Die vorliegenden Umstände genügten für eine Flüchtlingseigenschaft nicht: Der Antragsteller müsse seine individuelle Betroffenheit geltend machen; zu behaupten, alle Einwohner_innen Kiribatis seien vom Anstieg des Meeresspiegels bedroht und deshalb Klimaflüchtlinge, sei unzureichend (§§ 30, 54, 56). Darüber hinaus teilt das Gericht die Einschätzung des Antragstellers nicht, es läge eine gravierende Rechtsverletzung (etwa des Art. 6 UN-Zivilpakts[4] oder des Art. 11 UN-Sozialpakts)[5] vor (§ 32). Bereits deshalb fehle es an einer Verfolgung im Sinne der GFK.

Das Gericht legt in seiner Entscheidung den menschenrechtsorientierten Ansatz von James C. Hathaway zu Grunde. Verfolgung wird verstanden „as the sustained or systemic violation of basic human rights demonstrative of a failure of state protection”[6] (§ 8). Im vorliegenden Fall sei eine solche Rechtsverletzung jedoch nicht gegeben.

1 High Court Auckland vom 26. November 2013, Teitiota vs. Chief Executive of the Ministry of Business Innovation and Employment,CIV-2013-404-3528 [2013] NZHC 3125.
2 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.7.1951, BGBl. 1953 II 560; in der Fassung des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31.1.1967, BGBl. 1969 II 1294.
3 Mit weiteren Nachweisen siehe auch: Lena Kreck, Möglichkeiten und Grenzen des rechtlichen Schutzes für Umweltflüchtlinge, Kritische Justiz 2011, S. 178-184.
4 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966, BGBl. 1973 II 1553.
5 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. 12.1966, BGBl. 1973 II 1569.
6 James C. Hathaway, The Law of Refugee Status, Toronto/Vancouver 1991, S. 104-105.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2014-1-81
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:45.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Darüber hinaus sei auch kein Verfolger ersichtlich: Verfolgung könne von staatlichen und nichtstaatlichen Akteur_innen ausgehen, nicht aber von jedem Staat, der einen Beitrag zum Klimawandel leiste. Insbesondere sei aber keine gemeinsame Verantwortung der Staatengemeinschaft für die Betroffenen des Klimawandels über die GFK erfasst (§§ 57-58). Bezugnehmend auf das australische *Refugee Review Tribunal*[7] argumentiert das Gericht weiter, dass eine Verfolgung nur dann gegeben sei, wenn sie auf einen der Konventionsgründe abziele, das heißt, wenn die Verfolgung aufgrund der Rasse, Nationalität, Religion, politischer Auffassung oder der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe erfolge (§ 55). Eine solche Motivation sei nicht gegeben, was sich schon aus der Unbedenklichkeit, den Namen des Antragstellers zu veröffentlichen, ergebe (§ 12).
Das Gericht verweist zudem auf weitere Entscheidungen, die eine Klimaflüchtlingseigenschaft verneint haben, und widerspricht damit der Darstellung, der Antragsteller sei der erste klagende Klimaflüchtling (§ 45).[8]

1. Flüchtlingsrecht oder Flüchtlingspolitik?

Das Gericht kontextualisiert eingangs GFK-Flüchtlinge als Erb_innen der von den deutschen Nationalsozialist_innen und der Sowjetunion Verfolgten (§§ 1-3). Es weist darauf hin, dass bei einem Wandel des Verständnisses der Genfer Flüchtlingskonvention ein Anstieg der Flüchtlingszahlen um „Millionen" zu erwarten sei (§ 51) und dies im Widerspruch zu den politischen Interessen stünde, unkontrollierte Grenzübertritte verhindern zu wollen (§ 53). Deshalb setze sich Neuseeland wie andere Staaten dafür ein, dem Klimawandel über das Umweltvölkerrecht politisch zu begegnen. Solle dabei auch das Flüchtlingsrecht geändert werden, sei dies eine politische Entscheidung und könne nicht dem *High Court* zufallen (§ 51).
Die Angst des Gerichts davor, „Politik zu machen", zieht sich durch die gesamte Entscheidung. Wiederholt weist es auf die Notlage bzw. „unhappy position" des Antragstellers hin (§§ 42, 63), sieht allerdings keine rechtliche Möglichkeit, ihm einen Abschiebeschutz zu gewähren.
Was das Gericht in die Sphäre des Politischen verschiebt, muss aber auch einer rechtlichen Überprüfung standhalten. Die Entscheidung liest sich wiederholt so, dass das, was (politisch) nicht sein darf, auch (juristisch) nicht ist.
Es ist nicht nachvollziehbar, warum das Gericht Menschenrechtsverletzungen nicht prüft, sondern nur feststellt, jene seien nicht gegeben. Es führt nicht detailliert aus, warum etwa Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt, das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, nicht verletzt sei, wenn Grund und Boden sukzessive verschwinden.
Das Gericht sieht des Weiteren nicht, dass nicht alle Einwohner_innen Kiribatis in gleicher Weise vom Klimawandel betroffen sind. Menschen ohne Zugriff auf Ressourcen zum Schutz vor dem ansteigenden Meeresspiegel müssen stärker geschützt werden als jene, denen die entsprechenden Möglichkeiten zukommen. Deshalb ist es ungenügend, dem Antragsteller in seiner Einschätzung, alle Kiri-

7 Refugee Review Tribunal vom 10. Dezember 2010, 0907346 [2009] RRTA 1168.
8 Tatsächlich gibt es eine Reihe von australischen und neuseeländischen Entscheidungen, in denen eine Klimaflüchtlingseigenschaft verneint wurde. Für eine Übersicht siehe etwa Jane McAdam, Climate Change, Forced Migration and International Law, New York 2012, S. 47. Mit der Entscheidung des *High Courts* liegt allerdings erstmalig ein höchstrichterliches Urteil vor. Die Entscheidung *Mohammed Matahir Ali vs. Minister of Immigration* des *Federal Courts of Australia* vom 2. September 1994 (FCA 1096) hat nicht die Voraussetzungen einer Flüchtlingseigenschaft nach der GFK zum Gegenstand.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2014-1-81
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:45.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

bati seien in gleicher Weise vom Klimawandel betroffen, zu folgen. Um eine Abschiebung zu rechtfertigen, hätte das Gericht eingehender prüfen müssen, inwiefern im konkreten Fall eine Betroffenheit durch den Meeresspiegelanstieg vorliegt und ob tatsächlich eine inländische Fluchtalternative gegeben ist, statt pauschal eine Bedrohung auszuschließen.

2. *Menschenrechtsverletzungen nach dem UN-Sozialpakt*

Das Gericht hätte explizit prüfen müssen, inwiefern dem Antragsteller wegen Menschenrechtsverletzung nach dem UN-Zivil- und UN-Sozialpakt Schutz zu gewähren ist.

Vor allem Letzterer müsste deutlich stärker in das Umweltflüchtlingsrecht einbezogen werden. Dies gilt erst recht, seit das Fakultativprotokoll zum Sozialpakt[9] im Mai 2013 in Kraft getreten ist. Zuvor mag das Fehlen der Einklagbarkeit sozialer Menschenrechte eine Differenzierung zwischen dem UN-Zivil- und dem UN-Sozialpakt gerechtfertigt haben. Nicht richtig ist es allerdings, den UN-Sozialpakt in seiner Gesamtheit unter den Vorbehalt ökonomischer Realisierbarkeit zu stellen. Das wäre eine fehlerhafte Ausdeutung des in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt[10] geregelten Ressourcenvorbehalts. Der UN-Sozialpakt ist nicht etwa unverbindliches Nicht-Recht. Denn auch bezüglich des UN-Sozialpakts sind die Vertragsstaaten zu *respect*, *protect* und *fulfil* der Menschenrechte verpflichtet.[11]

Das Bundesverfassungsgericht versteht in seiner Entscheidung zum Asylbewerberleistungsgesetz den UN-Sozialpakt deshalb vollkommen zu Recht als „zu den Regeln über das Existenzminimum, die in Deutschland gelten", gehörig.[12] Dies muss auch für die anderen Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts – zu denen Neuseeland gehört – gelten, zumal der UN-Sozialpakt *self-executing*-Normen enthält. Art. 11 UN-Sozialpakt, der das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und das Recht auf angemessene Ernährung normiert, ist nicht allein prozesshaft, als politisches Ziel der Vertragsstaaten, zu verstehen. Die Vertragsstaaten sind vielmehr verpflichtet, sich aktiv dafür einzusetzen, dass diese Rechte erfüllt werden (*facilitate*) – und gegebene Defizite zu kompensieren (*provide*). Dies gilt nach der Auffassung des *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* auch bei Naturkatastrophen.[13]

Die Zulässigkeit von Individualbeschwerden zum UN-Sozialpakt beendet die vermeintliche Trennung zwischen sozialen und politischen Menschenrechten. Sie vollzieht nach, dass politische und soziale Menschenrechte zwei Seiten der gleichen Medaille sind: So wie liberale Menschenrechte – etwa der Zugang zu Gerichten – ressourcenabhängig sind, ist das Streikrecht des UN-Sozialpakts ein politisches Menschenrecht. Die Menschenrechte sind miteinander verwoben. Sie

9 Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 10.12.2008, A/RES/63/117; am 5.5.2013 in Kraft getreten, allerdings nicht von Deutschland ratifiziert.

10 Art. 2 Abs. 1 Sozialpakt verpflichtet die Vertragsstaaten, „nach und nach mit allen geeigneten Mitteln" die Rechte aus dem Sozialpakt umzusetzen.

11 Siehe hierzu auch: *Committee on Economic, Socialand Cultural Rights* (CESCR), General Comment No. 12 (The right to adequate food (Art. 11)) vom 12.5.1999, E/C.12/1999/5, § 15.

12 Bundesverfassungsgericht vom 18.7.2012, 1 BvL 10/10, § 94.

13 „The obligation to *fulfil* (*facilitate)* means the State must pro-actively engage in activities intended to strengthen people's access to and utilization of resources and means to ensure their livelihood, including food security. Finally, whenever an individual or group is unable, for reasons beyond their control, to enjoy the right to adequate food by the means at their disposal, States have the obligation to *fulfil (provide)* that right directly. This obligation also applies for persons who are victims of natural or other disasters." *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (CESCR), General Comment No. 12 (The right to adequate food (Art. 11)) vom 12.5.1999, E/C.12/1999/5, § 15.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2014-1-83
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:45.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

sind nicht nur unteilbar, weil sie gleichwertig sind, sondern weil sie sich einer dichotomen Kategorisierung politisch/sozial entziehen.[14]
Deshalb ist es – spätestens mit dem Inkrafttreten des Fakultativprotokolls – unzulässig, die Rechte des Sozialpakts pauschal vom Flüchtlingsschutz auszunehmen. Gravierende Verletzungen einklagbarer Menschenrechte verlangen nach Flüchtlingsschutz, wenn sie vom Herkunftsstaat ausgehen oder nicht von ihm abgewendet werden können.

3. Scheinbar akteurlose Verfolgung

Wäre das Gericht zu dem Ergebnis gekommen, eine gravierende Menschenrechtsverletzung läge im vorliegenden Fall vor, so hätte es in der Tat noch diskutieren müssen, wie es mit einem vermeintlich unpersonalisierten Verfolger umzugehen habe. Denn in Bezug auf Klima- und Umweltflüchtlinge steht nicht nur das Verfolgungsverständnis der GFK auf dem Prüfstand. Auch die Frage, wer Verfolger ist, muss neu diskutiert werden.
Was dem Gericht als akteurlos erscheint, ist es nicht. Tatsächlich ist im vorliegenden Fall kein bestimmbares menschliches Verhalten auszumachen, welches unmittelbar zu einer Menschenrechtsverletzung führt. Nur in Ausnahmefällen von Umweltverschmutzungen kann ein_e konkrete_r Akteur_in identifiziert werden, etwa ein Unternehmen, das Gift in einen Fluss einleitet. In der Regel sind nur unsichere Kausalzusammenhänge zu verzeichnen. Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen menschlicher Handlung und Menschenrechtsverletzung kann dann nicht festgestellt werden. So wird man in den meisten Fällen zu einer generellen Verantwortlichkeit menschlichen Handelns kommen, ohne eine_n konkrete_n Akteur_in feststellen zu können. Dem entsprechend kommt Ulrich Beck zu dem paradoxen Ergebnis: „Je mehr vergiftet wird, desto weniger wird vergiftet."[15]
Er veranschaulicht dies an dem Beispiel einer Bleikristall-Fabrik in Altenstadt an der Waldnaab, die in den 1980er Jahren zwar nachweislich die Umwelt massiv vergiftete, was jedoch zu keiner strafrechtlichen Konsequenz führte. Grund hierfür war, dass weitere Fabriken im Umkreis ebenfalls die Richtwerte überschritten, so dass keine Täter_innenschaft auszumachen war.
Je mehr vergiftet wird, desto weniger wird vergiftet. – Dieses Paradox trifft auf die Urheber_innenschaft einer Vielzahl von Veränderungen der natürlichen Umwelt zu. Die Anzahl der Industrien, die sich negativ auf das Weltklima auswirken, macht es unmöglich, immer eine_n Akteur_in zu bestimmen, zumal oft erst das Zusammenspiel verschiedener Faktoren zu den entsprechenden Veränderungen führt. So ergibt sich die unbefriedigende Situation, dass zwar unstreitig eine Vielzahl von Akteur_innen – Staaten, Industrien, Konsument_innen – für große Teile der Umweltveränderungen verantwortlich sind, gerade deshalb aber diese Veränderungen akteurlos erscheinen.

14 Siehe hierzu auch: Andreas Fischer-Lescano/Kolja Möller, Der Kampf um globale soziale Rechte – Zart wäre das Gröbste, Berlin 2012, S. 47-57.
15 Ulrich Beck, Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit, Frankfurt am Main 2007, S. 65.

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2014-1-81
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:45.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.

Es stellt sich die Frage, ob die Genfer Flüchtlingskonvention bei einer zeitgemäßen Auslegung so verstanden werden muss, dass sie das dargelegte Paradox nur zulasten der Antragsteller_innen aufzulösen vermag. Der *High Court* diskutiert dieses Problem nur unzureichend und bleibt so hinter seinen Möglichkeiten zurück. Gleiches gilt für die Thematisierung von Menschenrechtsverletzungen nach dem UN-Sozialpakt. Hier hätte das Gericht deutlich mehr Spielraum gehabt, das Umweltflüchtlingsrecht zu konkretisieren und zu entwickeln.

Bandbreite des Flüchtlingsrechts

Flüchtlingsrecht in Theorie und Praxis

5 Jahre Refugee Law Clinic an der Justus-Liebig-Universität Gießen

Herausgegeben von
RiVG Prof. Dr. Dr. Paul Tiedemann und
Janina Gieseking

2014, 170 S., brosch., 42,– €
ISBN 978-3-8487-0972-4

(Schriften zum Migrationsrecht, Bd. 13)

Der Band informiert über Anspruch und Methode der Refugee Law Clinic an der Universität Gießen und gibt einen Einblick in deren breite interdisziplinäre Orientierung mit Beiträgen zur Geschichte und juristischen Dogmatik des Flüchtlingsrechts sowie zu den Problemen des Dolmetschens, der psychosozialen Betreuung, des Umgangs mit traumatisierten Flüchtlingen und des Trauma-Screenings.

Bestellen Sie jetzt telefonisch
unter 07221/2104-37.
Portofreie Buch-Bestellungen unter
www.nomos-shop.de/21879

Nomos

https://doi.org/10.5771/0023-4834-2014-1-81
Generiert durch IP '31.145.16.12', am 19.05.2025, 13:41:45.
Das Erstellen und Weitergeben von Kopien dieses PDFs ist nicht zulässig.