



UfU

Unabhängiges Institut
für Umweltfragen

UfU Informationen

Klimaurteile, Bezahlkarten & Aktivismus



Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----------|
| Vorwort | Seite 4 |
| Leserbrief Dr. Michael Kerth | Seite 6 |
| Verstärkter Druck auf die Zivilgesellschaft und Klimaktivist*innen - Wie Staaten zivilgesellschaftliches Engagement einschränken | Seite 7 |
| Die Bezahlkarte für Flüchtlinge - Warum wir einen anderen Umgang mit Flüchtlingen finden müssen | Seite 10 |
| Der Kommunal-O-Mat - Anknüpfungspunkte für junge Menschen an Kommunalpolitik in Halle (Saale) durch interaktives Tool | Seite 28 |
| Wie bewertet ihr das Urteil des EGMR? - Nachgefragt in unserem Rechtsbereich und Fachbereich für Klimawandel und Flucht | Seite 30 |
| Der Gegensatz von Atomrecht und Umweltdemokratie: Ein Fall aus Kasachstan - Über die Beteiligung der Öffentlichkeit in Nuklearfragen | Seite 36 |



Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.

UfU INFORMATIONEN



Das UfU-Team im Sommer 2022

Liebes UfU-Mitglied, liebe(r) Freund*in,

Viel ist passiert seit Januar diesen Jahres. In England, Frankreich und der Europäischen Union wurden neue Parlamente gewählt. Der Krieg in Israel und Gaza hat neue Ausmaße angenommen und zu weltweiten Protesten an Universitäten und auf der Straße geführt. Ungarn hat die EU-Ratspräsidentschaft übernommen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat ein Klimaurteil gesprochen. Unsere Bundesregierung konnte sich in letzter Minute auf einen Haushalt einigen und eine Regierungskrise abwenden. Und in der letzten Zeit liegt ein großer Teil der öffentlichen Aufmerksamkeit auf den immer skurriler erscheinenden Wahlkampf in den USA. Ein Attentat auf Donald Trump, eine klägliche und vom Niveau kaum zu unterbietende Presidential Debate und ein republikanischer Parteitag der schlimmes befürchten lässt.

All die Dinge, die im letzten halben Jahr passiert sind einzuordnen, würde den Rahmen eines Vorwortes sprengen. Jedoch lassen die aktuellen weltpolitischen Ereignisse den Klimawandel teilweise in den Hintergrund rücken.

Auf der einen Seite ist dies durchaus verständlich. Dramatische Bilder aus Kriegen, aufgeheizte Diskussionen um Migrationsströme, Wohnraumknappheit und die Schuldenbremse, entscheidende Wahlen in unseren Nachbarländern und nicht zuletzt die ökonomische Situation vieler Menschen auch in Deutschland haben in der öffentlichen Diskussion ihre Daseinsberechtigung und nehmen viel Platz ein.

Auf der anderen Seite beobachten wir aber, dass der Raum für Zivilgesellschaft und engagierte Vereine und Verbände weltweit kleiner wird, dass Meinungen und Parteien populärer werden, welche den Klimawandel leugnen oder als zweitrangig bzw. einfach gegeben ansehen und Menschen, die sich für Schutz von Umwelt und Natur einsetzen, immer mehr Anfeindungen ausgesetzt sind, auch in Deutschland. Gegen diese Entwicklung müssen wir uns aktiv zur Wehr setzen. In Indien sind im Mai Temperaturen von über 50 Grad gemessen worden, es war der heißeste Mai seit Wetteraufzeichnung vor 122 Jahren. In Pakistan sind mehr als 1000 Menschen an der schlimmsten Hitzewelle seit 35 Jahren gestorben. Auf der Pilgerfahrt nach Mekka erlagen 1300 Menschen der unerträglichen Hitze von 51,8 Grad im Schatten und globale Messungen ergeben, dass die Erderwärmung seit einem Jahr die 1,5 Grad überschreitet und damit die letzten zwölf Monate die wärmsten Monate seit Aufzeichnungsbeginn sind.

Diese Auswirkungen des Klimawandels treffen uns in Deutschland aktuell zwar schwächer, als in Ländern des globalen Südens, aber letztlich werden wir bereits jetzt mehr und mehr mit ihnen konfrontiert.

Uns ist bewusst, dass die oben genannten Themen der aktuellen politischen Debatten eine zentrale Rolle im Leben von vielen Menschen spielen. Wer dringend eine Wohnung sucht, neben der Arbeit mit Bürgergeld aufstocken muss, sich politisch gegen Extremismus engagiert oder mit anderen Herausforderungen zu kämpfen hat, mag den Klimawandel als zweitrangiges Problem ansehen oder einfach nicht die Kapazitäten dafür haben.

Jedoch muss vor Politik gewarnt werden, welche auf diese Probleme allzu einfache Lösungen, oft auf Kosten von Umwelt und Natur präsentiert. Wer auf schwächelnde Wirtschaftsleistungen mit dem Ausstieg aus dem Verbrenneraus reagiert, auf mangelnden Wohnraum mit neuen Baugesetzen, welche das Bauen in Naturschutzgebieten erlauben oder bei Haushaltsverhandlung die Kürzung von Bürgergeld und Bezahlkarten für Flüchtlinge vorschlägt, hat die Auswirkungen des Klimawandels auf Mensch und Umwelt nicht verstanden und schafft sich mit der vermeintlichen Lösung eines Problems gleich ein weiteres. Nur wer einen ganzheitlichen Blick auf die Herausforderungen unserer Zeit hat, wird sinnvolle Lösungen finden können.

Als progressives Umweltinstitut sehen wir das Feld unserer Forschung deswegen nicht monothematisch auf den Klimawandel begrenzt. Selbstverständlich spielen die oben genannten Themen in unserer Forschung eine Rolle. Denn kaum ein gesellschaftlicher Bereich ist vom Fortschreiten der Klimakrise nicht betroffen.

Beispiele hierfür gibt es genug. In zahlreichen Projekten des UfU zeigen wir, welche Ansätze gewählt

werden können, um dem Klimawandel zu begegnen und gleichzeitig gesellschaftliche Strukturen und ihre damit verbundenen Problemfelder nicht außer Acht zu lassen. Unser Projekt RevierUpgrade arbeitet mit jungen Menschen in ostdeutschen Kohlerevieren zum Strukturwandel und ihren Vorstellungen der Entwicklung ihrer Region. Unser Umweltgerechtigkeitsatlas hat die Auswirkungen des Klimawandels auf die Berliner Stadtteile untersucht und mit Einkommensverhältnissen in Relation gesetzt. Unser Projekt (Weiter-)Bildung für den Natürlichen Klimaschutz arbeitet mit Erzieher*innen, Lehrer*innen sowie andere Pädagog*innen aus dem schulischen wie außerschulischen Bereich, um den Themenkomplex „Natürlicher Klimaschutz“ in die Bildungsarbeit zu integrieren. Unsere Bildungsarbeit an Berliner Schulen zeigt, wie gemeinsam mit Schüler*innen, Lehrpersonal und Schule Verhaltensweisen untersucht und Potentiale zu Ressourceneinsparungen an Berliner Schulen identifiziert werden können.

Es braucht mehr solcher ganzheitlicher Projekte, welche mit Bürger*innen gemeinsam die eigene Region, die Gemeinde oder die Nachbarschaft entwickeln und damit natürliche Anreize für die Transformation unserer Wirtschaft, aber auch Gesellschaft schaffen.

Wir bedanken uns bei unseren Spender*innen und Mitgliedern für die Unterstützung unserer Arbeit und werben darum, das UfU weiterhin zu unterstützen. Spenden sind für uns freie Mittel, die wir unabhängig von der öffentlichen Hand verwenden können und bedeuten große Freiheit für unsere Forschung.

Jonas Ruffer
Redaktionsleiter

Dr. Michael Kerth

Leserbrief

Betreffend die UfU Informationen aus dem Januar 2024

Liebes UfU-Team,

beim Lesen Eures neuesten, spannenden UfU-Newsletters bin ich in dem Artikel über das CPEP-Projekt in Vietnam über den folgenden Satz gestolpert:

Aus umwelt- und Klimaschutztechnischer Sicht ist Bergbau grundsätzlich zu vermeiden. Wo dies allerdings (noch) nicht möglich ist, kann die Pflicht zur Renaturierung die Schäden des Bergbaus eingrenzen.

Aus meiner Sicht als Geowissenschaftler kann diese Aussage so nicht unkommentiert stehen bleiben. Die derzeitige Transformation hin zu erneuerbaren Energien, zur Elektromobilität und zu neuen Heizungssystemen (Wärmepumpen) benötigt in erheblichen Mengen Seltene Erden, Lithium und viele andere Metalle. Hochrechnungen zeigen, dass in der Technosphäre bei Weitem (noch) nicht die Mengen an diesen Stoffen vorhanden sind, um den aktuell rapide steigenden Bedarf über ein Recycling zu decken. Ohne Bergbau wird es daher selbst dann nicht gehen, wenn schon frühzeitig ein gutes Recycling für diese Stoffe etabliert würde (was zu hoffen ist, aber wohl nur zögernd anläuft). Das kann man bedauern, aber es hilft nichts.

Ich denke daher, dass viel mehr in möglichst umweltgerechten bzw. umweltschonenden Bergbau „investiert“ werden muss. Wie bei vielen anderen Umweltproblemen zeigt sich im Übrigen auch beim Bergbau, dass wir in Deutschland Umweltprobleme gerne „outsourcen“: So sollte z. B. Fracking in Deutschland auf gar keinen Fall und auch nicht in deutschen Erdgaslagerstätten durchgeführt werden, selbst wenn es dort (hoffentlich) unter hohen Umweltauflagen erfolgt wäre bzw. erfolgen würde. Fracking-LNG aus den USA beziehen wir aber, ohne lange darüber nachzudenken.

Mir fehlt hier in der Umwelt- und Klimaschutzbewegung eine ehrliche Diskussion und Auseinandersetzung über Bergbau auch in Deutschland. Der oben zitierte Satz suggeriert, dass Bergbau ein „Auslaufmodell“ sei. Das ist aus meiner Sicht überhaupt nicht so und daher müssen wir uns mit dem Bergbau der Zukunft auseinandersetzen.

Ich würde mich freuen, wenn ich mit diesem Leserbrief zumindest eine UfU e. V.-interne Diskussion über den Umgang mit Bergbau auslösen könnte!

Herzliche Grüße

Dr. Michal Kerth

Leserbriefe sind im UfU immer gerne gesehen. Wir freuen uns sehr, wenn unsere Informationen aufmerksam gelesen werden und sind gegenüber konstruktiver Kritik immer offen. Als Umweltinstitut, dass Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung auf seine Fahnen schreibt, freuen wir uns deswegen besonders, wenn Menschen mit unseren Themen und unserer Arbeit interagieren, uns auf Fehler aufmerksam machen und Verbesserungsvorschläge unterbreiten. Als Verein möchten wir dazu ermuntern, sich mit uns und unserer Arbeit aktiv auseinanderzusetzen. Hinweise auf unsere Artikel und unsere Forschung nehmen wir deswegen gerne entgegen.

Der Hinweis von Herrn Dr. Kerth wurde im Ressourcenschutzteam dankbar aufgenommen und bereits diskutiert.

Theresa Seidel

Verstärkter Druck auf die Zivilgesellschaft und Klimaktivist*innen

Wie Staaten zivilgesellschaftliches Engagement einschränken

Weltweit gerät die Zivilgesellschaft immer mehr unter Druck, wie neue Daten zeigen. Mit einer unterdrückten Zivilgesellschaft steigt jedoch das Risiko, dass Regierungen korrupt, autoritär und dysfunktional werden. Darüber hinaus ist eine freie Zivilgesellschaft notwendig, um der Klimakrise zu begegnen und Kriege zu beenden.

Der sogenannte Civic Space ist häufig der Treiber des politischen Wandels und der notwendigen Transformation. Der Begriff Civic Space bezeichnet einen Raum politischer Handlungsfreiheit für Bürger*innen. Dieser umfasst alle Bereiche, die weder dem Staat, wirtschaftlichen Unternehmen noch dem Privaten zuzurechnen sind.¹

Der CIVICUS unterteilt Staaten in fünf Kategorien: *offen* (dunkelgrün), *beeinträchtigt* (hellgrün), *beschränkt* (gelb), *unterdrückt* (orange) und *geschlossen* (rot).

In den *offenen* Staaten ermöglicht und garantiert der Staat die zivilgesellschaftlichen Freiheiten. Dazu gehört das Recht Vereinigungen zu bilden, im öffentlichen Raum zu demonstrieren sowie Informationen zu erhalten und sie verbreiten zu können. In *offenen* Staaten sind Autoritäten offen für Kritik, das Versammlungsrecht wird gewährleistet und Demonstrierende werden von der Polizei geschützt. Darüber hinaus müssen die Medien frei sein und Internetinhalte dürfen nicht zensiert werden. In den *geschlossenen* Staaten herrscht dagegen eine Atmosphäre der Angst. Staatliche und mächtige nichtstaatliche Akteure können Aktivist*innen ungestraft inhaftieren, misshandeln oder töten. Kritik am Regime wird hart bestraft. Es gibt keine Pressefreiheit und das Internet wird stark zensiert.^{1,2}

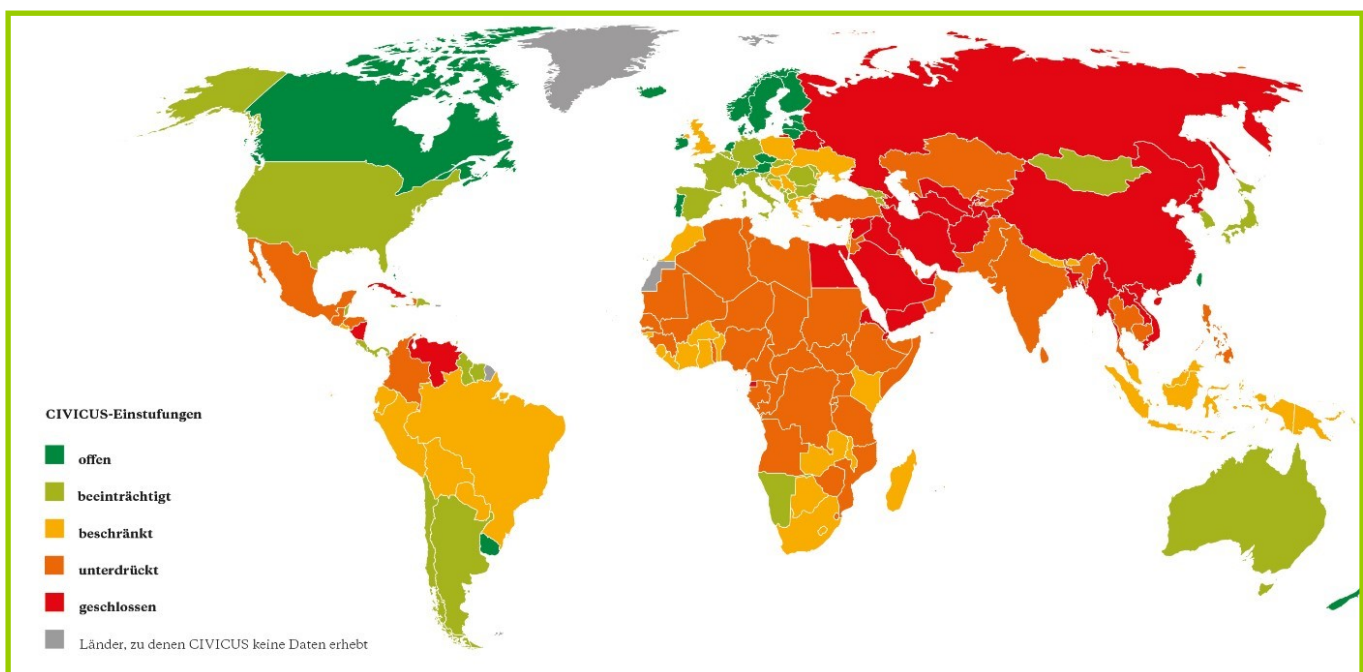


Abbildung 1: Civicus Monitor /Brot für die Welt (basierend auf Daten aus 2023)

Von den fast 200 Staaten der Welt weisen nur 37 Länder eine offene Zivilgesellschaft auf, basierend auf den Daten von 2023. Dies bedeutet, dass nur ca. zwei Prozent der Weltbevölkerung in offenen Staaten mit uneingeschränkten zivilgesellschaftlichen Freiheiten leben, in denen grundlegende zivilgesellschaftliche Freiheiten wie Meinungs- und Versammlungsfreiheit garantiert sind. Zu den Staaten mit offenem Civic Space zählen beispielsweise Portugal, die Niederlande und Kanada. Erstmals seit Beginn der Untersuchungen im Jahr 2018 wurde Deutschland im Jahr 2023 im Vergleich zum Vorjahr von einer offenen zu einer beeinträchtigten Zivilgesellschaft herabgestuft.^{1,2}

86 Prozent der Weltbevölkerung leben in Staaten, in denen der Civic Space beschränkt, unterdrückt oder geschlossen ist. Seit 2018 ist die Anzahl der rot gekennzeichneten Länder angestiegen, sodass heute fast ein Drittel der Weltbevölkerung in geschlossenen Zivilgesellschaften lebt. Als geschlossene Zivilgesellschaft zählen beispielsweise China, Russland und Vietnam. In diesen Ländern werden Freiheitsrechte eingeschränkt und Regierungen verhaften und verfolgen Kritiker*innen.^{1,2}

Auswirkungen auf Klima- und Menschenrechtsaktivist*innen

In vielen Ländern haben die Einschränkungen des Civic Space desaströse Auswirkungen auf Aktivist*innen, Freiwillige, Kirchen und NGOs. Um gegen Aktivist*innen vorzugehen werden Gesetze,

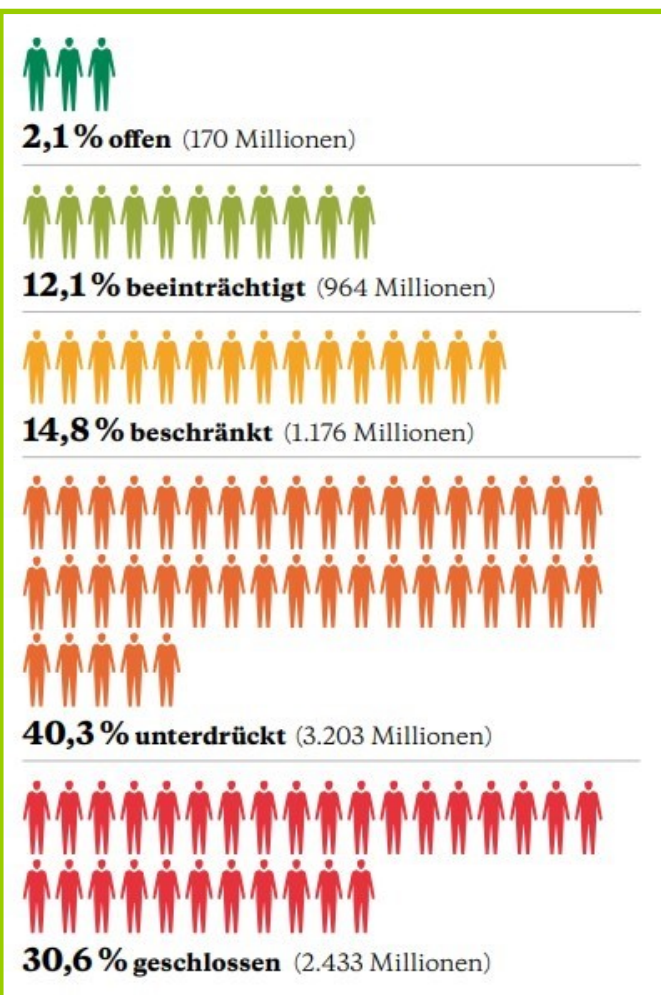


Abbildung 2: Brot für die Welt / People Power Under Attack 2023, Civicus-Monitor

der Terrorismusvorwurf, das Internet, Zensur und Gewalt eingesetzt. Menschenrechtsverteidiger*innen und Journalist*innen werden zum Schweigen gebracht. Sie werden verfolgt, diskriminiert, verhaftet und ermordet.¹

Auch der Einsatz für Klimagerechtigkeit und Umweltschutz wird immer gefährlicher. Es lässt sich

Entwicklung des CIVICUS-Monitor

CIVICUS ist ein globales Netzwerk für Bürgerbeteiligung und ein internationaler Zusammenschluss von zivilgesellschaftlichen Organisationen. CIVICUS beobachtet seit 2018 die Entwicklung der Zivilgesellschaft. Das Rating des CIVICUS basiert auf einer Vielzahl unabhängiger Datenquellen. Zu diesen zählen Informationen von zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Reporter ohne Grenzen sowie Berichte von regionalen, nationalen sowie internationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Daten von staatlicher Seite werden nicht berücksichtigt. Im Rahmen der Bewertung werden insbesondere Informationen in Hinblick auf die Versammlungs-, Vereinigungs- und Meinungsfreiheit herangezogen.^{1,2}

eine Einschränkung der Handlungsräume für die Umwelt- und Klimaschutzbewegung beobachten, die als Shrinking Spaces bezeichnet wird. Klimaaktivist*innen sehen sich mächtigen Interessen von Regierungen, Unternehmen, Milizen und der Holzmafia gegenüber.¹ Dies betrifft in vielen Ländern insbesondere auch indigene Gruppen. Laut der NGO Global Witness wurden im Jahr 2022 weltweit 177 Land-, Umwelt- und Klimaschützer*innen umgebracht, die meisten davon in Lateinamerika.³ Mehr als ein Drittel der Ermordeten waren Indigene. Trotzdem ist die Klimabewegung stärker als je zuvor: NGOs sind auf Klimagipfeln präsenter denn je und die Zahl der Klimaklagen hat weltweit zugenommen.¹

Situation in Deutschland

Auch in Deutschland lässt sich eine Verschärfung des Umgangs mit der Klimabewegung durch Politiker*innen, Behörden und Justiz beobachten, wie eine gemeinsame Studie des UfU mit Green Legal Impact und anderen Partnern ergeben hat.⁴ Deutschland wurde vom CIVICUS aufgrund von Demonstrationsverboten und der gezielten Verfolgung von Klima-Aktivist*innen von einer offenen Zivilgesellschaft zu einer beeinträchtigten herabgestuft. Insbesondere Mitglieder der Letzen Generation wurden unverhältnismäßig behandelt. Dies umfasst Hausdurchsuchungen, Ermittlungen wegen des Verdachts auf Bildung einer kriminellen Vereinigung und Verhaftungen mit teils langer

Präventivhaft.¹ Neben den Einschränkungen auf dem Gebiet des Polizei-, Straf- und Versammlungsrechts wird durch politische Kommunikation die Klimabewegung pauschal diffamiert, z. B. indem Politiker*innen Mitglieder der Klimabewegung als Klimaterroristen bezeichnen. Dies schafft ein diskursives Umfeld, in dem legalen Protest kriminalisiert und unverhältnismäßig hohe Strafen gerechtfertigt.⁴

Das können wir tun – Forderungen an die Bundesregierung

Die deutsche Regierung muss das Versammlungsrecht in Deutschland umfassend schützen und darf keine pauschalen Versammlungsverbote erlassen. Außerdem muss die Regierung eine wirksame zivilgesellschaftliche Beteiligung in Umweltfragen sicherstellen, damit die Zivilgesellschaft auf die Umwelt- und Klimapolitik Einfluss nehmen kann. Klimaaktivist*innen dürfen nicht kriminalisiert werden. Politiker*innen und Medien sind in der Verantwortung zu einer Versachlichung der Debatte um Klimaaktivismus beizutragen.¹

Um Einfluss auf die Menschenrechtsslage im Ausland zu nehmen, muss sich die deutsche Regierung stärker von autoritären Staaten distanzieren. Deutsche Botschaften sollten sich mehr für Menschenrechte und deren Verteidiger*innen engagieren.¹

Quellenverzeichnis:

1. Brot für die Welt (2024): Atlas der Zivilgesellschaft. Gefährliches Engagement – Klima und Umwelt. Online verfügbar unter: <https://www.brot-fuer-die-welt.de/themen/atlas-der-zivilgesellschaft/>
2. CIVICUS (2023): State of Civil Society Report, Johannesburg. Online verfügbar unter: <https://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2023/>
3. Global Witness (2023): Standing firm. The Land and Environmental Defenders on the frontlines of climate crisis. Online verfügbar unter: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/standing-firm/>
4. Green Legal Impact Germany e. V. (2023): Green Legal Spaces Report 2023 – Beschränkung politischer Teilhaberechte der Klimabewegung in Deutschland. Online verfügbar unter: https://www.greenlegal.eu/wp/wp-content/uploads/2023/12/GLI_Green_Legal_Spaces_Report_2023_20231201.pdf

Jonas Ruffer

Die Bezahlkarte für Flüchtlinge

Warum wir einen anderen Umgang mit Flüchtlingen finden müssen

Berlin, 26. April 2024. Der Bundesrat stimmt abschließend der Änderung im Asylbewerberleistungsgesetz zu. Von nun an dürfen die zuständigen Behörden Asylbewerber*innen in Deutschland die Leistungen auch mittels einer sogenannten Bezahlkarte zur Verfügung stellen. Damit erhalten die Bundesländer mehr Freiheiten, auf welche Art und Weise sie die Leistungen für Asylbewerber*innen erbringen. Das große Versprechen der Bezahlkarte: Keine Auslandsüberweisungen mehr, keine Finanzierung von kriminellen Banden und Schleppern, weniger Pull-Effekte für Migration. Die Kritik der Gegner: Rassismus, Beschränkungen von Freiheiten der Flüchtlinge, Ungleichbehandlung.

Der Klimawandel als Fluchtursache

Es mag für Außenstehende nicht sofort ersichtlich sein, warum sich ein Umweltinstitut mit der Flüchtlingsthematik beschäftigt und es deshalb auch Anlass zu diesem Artikel gibt. Das UfU selbst arbeitet in seinem Projekt KlimaGesichter bereits seit 2019 mit Geflüchteten zusammen. Die Kernthemen unserer Arbeit sind eng verwandt mit Themen wie Migration, insbesondere Klimamigration, Klimagerechtigkeit und Flucht. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass der Klimawandel immer stärker zur Fluchtursache wird. Schätzungen gehen davon aus, dass allein im Jahr

2022 weltweit mehr als 32 Millionen Menschen aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels ihre Heimat verlassen haben.¹ Da bedauerlicherweise nicht zu erwarten ist, dass die Welt in den nächsten Monaten in Sachen Klimapolitik große Sprünge machen wird, verschärft sich diese Situation mit jedem Jahr, in welchem neue Hitzerekorde gebrochen werden, mehr Stürme wüten, mehr Naturkatastrophen und andere Extremwetterphänomene passieren.

Als Auswirkungen des Klimawandels können globale Flüchtlingsströme genauso aufgelistet werden wie Hitzeinseln in den Städten oder Wasserknappheit in der Landwirtschaft. Dadurch wird das Wort "Klimaanpassung" um eine Dimension erweitert.

Wir müssen nicht nur unsere Städte und Infrastruktur auf die klimatischen Veränderungen anpassen, sondern auch unsere Gesellschaft auf gesellschaftliche Folgen des Klimawandels, in diesem Zusammenhang den Umgang mit steigenden Flüchtlingszahlen. Letzteres erscheint aktuell mindestens ebenso schwierig, wie Ersteres. Es lohnt sich also, anhand der Bezahlkarte zu untersuchen, auf welcher Grundlage bei uns Migrationspolitik gemacht wird und ob wir damit Migrationsprobleme und in diesem Zusammenhang Auswirkungen des Klimawandels richtig adressieren.

Nancy Faeser (SPD), Bundesministerin des Inneren und für Heimat: „Den Behörden spart die Karte Bürokratie. Und sie verhindert, dass Geld an Schleuser geht.“²

Stephan Weil (SPD), Ministerpräsident Niedersachsen: „Die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bereitgestellten finanziellen Mittel sollen den Lebensunterhalt in Deutschland sichern, sie dienen – bei allem Verständnis – nicht der Finanzierung der Familien im Heimatland.“³

Boris Rhein (CDU), Hessischer Ministerpräsident: „Mit der Einführung der Bezahlkarte senken wir den Verwaltungsaufwand bei den Kommunen, unterbinden die Möglichkeit, Geld aus staatlicher Unterstützung

zung in die Herkunftsländer zu überweisen, und bekämpfen dadurch die menschenverachtende Schlep- perkriminalität.“⁴

Max Mörseburg (CDU), Mitglied im Landesvorstand CDU Baden-Württemberg: „Nichts spricht dagegen, eine Ausweitung der Bezahlkarte auf Bürgergeld-Empfänger zu diskutieren. Insbesondere für die kleine Gruppe der Totalverweigerer müssen wir eine Lösung finden, die ein menschenwürdiges Existenzmini- mum gewährleistet, aber gleichzeitig auch klarmacht, was von den Menschen erwartet wird, die gerade keine Arbeit finden.“⁵

Dr. Volker Wissing (FDP), Bundesminister für Digitales und Verkehr: „Ein Anreiz zur Einreise in die Sozial- systeme sind direkte Geldzahlungen. Diesen entscheidenden Pull-Faktor müssen wir angehen. Daher wollen wir als FDP die Umstellung von Geld- auf Sachleistungen.“⁶

Dr. Marco Buschmann (FDP), Bundesminister der Justiz: „Die Einführung einer Bezahlkarte für die Aus- zahlung von Asylbewerberleistungen ist ein wichtiger Schritt für mehr Ordnung und Kontrolle bei der Migration. Wir reduzieren Pull-Faktoren und stellen sicher, dass Leistungen dafür eingesetzt werden, den Lebensunterhalt zu decken.“⁷

Christian Lindner (FDP), Bundesminister der Finanzen: Die bundesweite Einführung der Bezahlkarte ist ein Meilenstein. Wer illegale Migration reduzieren möchte, muss auch finanzielle Anreize für die Einreise minimieren. Zusammen mit den Einschränkungen im Asylbewerberleistungsgesetz eine neue Realpoli- tik.“⁸

Janine Wissler (Die Linke), Parteivorsitzende Die Linke: „Die jetzt getroffenen Vereinbarungen lassen aber viel Spielraum für Schikane. Da Länder und Kommunen zukünftig selbst entscheiden können, wie viel Geld Geflüchtete noch abheben dürfen, ist der Willkür Tür und Tor geöffnet. (...) Dabei zeigen ent- sprechende Untersuchungen, dass Sozialleistungen keine Pull-Effekte haben. Billiger Populismus und Scheinlösungen bringen uns in der Flüchtlingspolitik kein Stück weiter.“⁹

Rasha Nasr (SPD), Co-Vorsitzende der Dresdener SPD: „Dass Sie sich mit dem ewigen Märchen der soge- nannten Pull-Faktoren nicht langsam selbst langweilen, wundert mich wirklich.“¹⁰

Tareq Alaows, Flüchtlingspolitischer Sprecher Pro Asyl: „Die Kommunen erhalten große Freiheiten, Men- schen zu diskriminieren.“¹¹

Rebecca Liebig, Mitglied im ver.di-Bundesvorstand: „Die Bezahlkarte ändert nichts daran, dass Men- schen aus Krisengebieten weiterhin zu uns fliehen werden und sie ändert auch nichts daran, dass Men- schen für die unterschiedlichsten Besorgungen Bargeld benötigen: für den Schulkiosk etwa oder für den Einkauf auf Wochenmärkten.“¹²

Flüchtlingsrat Berlin + 60 weitere zivilgesellschaftliche Organisationen, Brandbrief: „(...) niemand lässt sich auf eine gefährliche und oft auch sehr kostspielige Flucht ein, nur weil er* sie in Deutschland Bar- geld erhält. Im Umkehrschluss wird eine Bezahlkarte auch niemanden abschrecken. Es wird die Men- schen nur noch mehr entrechten und diese scheinweise Entrechtung stärkt am Ende nur rechtspo- pulistische und rechtsextreme Gruppierungen und Parteien.“¹³

Jesuiten Flüchtlingsdienst: „[Es ist] schlicht und einfach schäbig, die Karte aus migrationspolitischen Er- wägungen heraus besonders abschreckend zu gestalten.“¹⁴

Der folgende Artikel diskutiert nicht, ob Deutschland mehr Flüchtlinge aufnehmen sollte oder nicht oder ob etwa eine moralische Verpflichtung dazu besteht. Ich unterscheide hier nicht zwischen Gesinnungsmoral und Verantwortungsmoral. Aus klimatechnischen Gesichtspunkten wird es zu weiteren Migrationsbewegungen kommen, ob wir wollen oder nicht. Ob unsere Gesellschaft sich für das Extrem „Festung Europa“, das andere Extrem „Open all Borders“ oder einen Mittelweg entscheiden wird, wage ich nicht vorherzusagen. Es ist jedoch lohnend, anhand der Debatte um die Bezahlkarte zu untersuchen, inwieweit unser Umgang mit Flüchtlingen in Deutschland auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse erfolgt. Hieraus lassen sich Aufgaben für die Zukunft und kommende Migrationsbewegungen ableiten.

Die folgende Analyse der Debatte um die Bezahlkarte fokussiert sich, wie aus den oben genannten Stimmen der Politik bereits ersichtlich wird, auf die zwei Hauptargumente für die Bezahlkarte: Reduzierung von Pull-Faktoren und das Verhindern von Rücküberweisungen in die Heimat. Im Folgenden soll untersucht werden, wie stichhaltig diese Argumentation ist und ob eine Bezahlkarte als Lösung für diese Problematiken dient.

Das Sozialsystem als Pull-Faktor

In hiesigen Migrationsdebatten werden regelmäßig sogenannte Pull-Faktoren erwähnt. Pull-Faktoren entstammen der Migrationstheorie, die bis ins Jahr 1885 zurückreicht. Die klassische Migrationstheorie geht davon aus, dass es sogenannte Push-Faktoren (Schieben) und Pull-Faktoren (Ziehen) gibt, die Menschen zur Migration bewegen. Push-Faktoren sind Faktoren, die in der eigentlichen Heimat, Menschen zum Verlassen dieser anregen. Krieg, Naturkatastrophen oder Armut wären solche Push-Faktoren. Als Pull-Faktoren werden Faktoren bezeichnet, die in den Migrationsländern wirken und als Anreize für

Migration in eben diese Länder gelten. Ein guter Arbeitsmarkt, Sicherheit, Wohlstand, ein faires Rechtssystem oder ein gutes soziales Auffangnetz für Flüchtlinge, können als solche Pull-Faktoren bezeichnet werden.

In Deutschland wird auf Grundlage dieser Theorie regelmäßig über die vermeintlichen Pull-Faktoren, die auf Deutschland zutreffen, diskutiert. Als größter Pull-Faktor, das zeigen auch die am Ende dieses Artikels zitierten Studien zur Angst vor Sozialbetrug und vergangene Diskussionen um sogenannte Sozialschmarotzer in den späten 70er Jahren, wird dabei unser Sozialsystem identifiziert. Dieses gut ausgebaute System aus sozialen Sicherungsmechanismen, so die Theorie, führe dazu, dass Menschen gezielt nach Deutschland migrieren, um ihren Asylantrag hier zu stellen. Verächtlich wird dann auch von der „Einwanderung in unsere Sozialsysteme“ geredet.

Dieser vermeintliche Pull-Faktor unseres Sozialsystems auf Migrationsströme wird von der Politik bestätigt und für die eigene Migrationspolitik verwendet: Nachdem Friedrich Merz im Oktober 2022 geflüchteten Ukrainer*innen Sozialtourismus unterstellte,¹⁶ ließ er wenige Tage danach verlauten: „Im europäischen Vergleich ist das soziale Netz, das wir spannen, aber auch sehr groß. Mit der zukünftig ‚Bürgergeld‘ genannten Sozialleistung lohnt es sich auch für Zuwanderer häufig nicht mehr, eine einfache Tätigkeit aufzunehmen. Und genau das zieht die Menschen aus vielen Ländern erst richtig an, es schafft einen sogenannten Pull-Faktor.“¹⁷ Friedrich Merz ist dabei nicht der erste Politiker, der sich für Bezeichnungen wie Sozialtourismus im Nachhinein entschuldigen muss. Auch Markus Söder bezeichnete 2018 Flüchtlinge, die aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland fliehen als „Asyltouristen“. Eine Wortwahl die er in Zukunft nicht mehr verwenden möchte.¹⁸ Dennoch ist auch Markus Söder von dem deutschen Pull-Faktor Sozialsys-

Leistungen für Asylbewerber*innen nach Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG):¹⁵

| | Notwendiger Bedarf | Notwendiger persönlicher Bedarf | Gesamt |
|--|--------------------|---------------------------------|--------|
| Bedarfsstufe 1 (Alleinstehende oder Alleinerziehende) | 256 € | 204 € | 460 € |
| Bedarfsstufe 2 (Paare in einer Wohnung/Unterbringung in Sammelunterkunft) | 229 € | 184 € | 413 € |
| Bedarfsstufe 3 (Erwachsene in einer stationären Einrichtung; Erwachsene unter 25 Jahren, die im Haushalt der Eltern leben) | 204 € | 164 € | 368 € |
| Bedarfsstufe 4 (Jugendliche zwischen 14 und 17) | 269 € | 139 € | 408 € |
| Bedarfsstufe 5 (Kinder zwischen 6 und 13) | 204 € | 137 € | 341 € |
| Bedarfsstufe 6 (Kinder bis 5) | 180 € | 132 € | 312 € |

tem überzeugt. Im Dezember 2023 schrieb er auf der Plattform LinkedIn: „Zuzugsanreize und soziale Pull-Faktoren nach Deutschland müssen reduziert werden, indem die nationalen Sozialleistungen für Flüchtlinge auf das europäische Maß abgesenkt werden. Dazu müssen in ganz Deutschland Geldleistungen konsequent durch Sachleistungen und eine Bezahlkarte ersetzt werden.“¹⁹

Christian Lindner und Marco Buschmann schreiben im Oktober 2023 einen Artikel zur Migrationsfrage und den Pull-Faktoren, erläutern ausführlich das Konzept und beschreiben auch das Niveau der Sozialleistungen als einen Pull-Faktor. Sie schreiben außerdem, dass Deutschland nur wenig Einfluss auf Push-Faktoren in der Welt habe und man sich deswegen auf Pull-Faktoren in der Migrationsfrage konzentrieren solle.²⁰

Pull-Faktoren und damit zusammenhängend unser Sozialsystem sind fest in der politischen Migrationsdebatte verankert. Sozialleistungen lassen sich aber nicht ohne weiteres bis auf null kürzen. Das Existenzminimum gilt auch für Flüchtlinge. Die Bezahlkarte soll dieses Problem zum Teil lösen. Mit der Einführung stehen Flüchtlingen die ihnen zugestandenen finanziellen Mittel nicht mehr frei zur Verfügung, sondern können nur noch begrenzt eingesetzt werden. Damit soll die Attraktivität unseres Sozialsystems für Flüchtlinge abgeschwächt werden.

Interessanterweise wird diese klassische Migrationstheorie in der Wissenschaft größtenteils nicht mehr unterstützt. Migrationsexpert*innen sind mindestens gespalten in der Frage, ob Migration tatsächlich auf Pull-Faktoren reduziert werden

kann. Bezüglich unseres Sozialsystems gibt es noch größere Einigkeit: Es gibt keine wissenschaftlichen Belege dafür, dass unser Sozialsystem und noch weniger die Veränderung der Höhe der Leistungen oder Art der Leistungsbereitstellung einen Einfluss auf Migration nach Deutschland hätten. Die Theorie der Pull-Faktoren gilt unter Migrationsexpert*innen als ungenau, unterkomplex und veraltet. Prof. Dr. Frank Kalter, Direktor des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung sagt zu dem Thema Pull-Faktoren in der Tagesschau: „Ich würde sagen, es ist eine sehr vage Idee, mehr nicht.“²¹ In der öffentlichen Debatte werden ökonomische Faktoren zudem deutlich überschätzt, wohingegen andere dominante Faktoren unterschätzt werden. Die Migrationsforschung zeigt längst, dass es wesentlich wichtigere Faktoren für die Migrationsentscheidung in ein bestimmtes Land gibt, zum Beispiel soziale Kontakte, Nähe zu Verwandten und Sprache. Eine Studie des RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung bestätigt dies. In der Studie wurden Senegalesen zu europäischen Asylverfahren und potentiellen Migrationsabsichten befragt – tatsächlich umgesetztes Migrationsverhalten wurde nicht untersucht – und mit hypothetischen Asylbedingungen entsprechend dem Bund-Länder-Beschluss aus dem Herbst 2023 konfrontiert. Die Migration aus dem Senegal ist in den vergangenen Jahren besonders stark angestiegen. Es zeigte sich deutlich, dass nur ein Teil der Befragten überhaupt Informationen über europäische Asylverfahren hatte. Staatliche Leistungen spielten bei lediglich 10 Prozent der Befragten eine Rolle in der Entscheidung für ihr bevorzugtes Zielland.

Genannte Gründe für die Migrationsentscheidung für ein bestimmtes Land in der Studie des RWI:

- 59 Prozent: Ich kenne Menschen in diesem Land.
- 51 Prozent: Es sind viele andere Senegalesen

in diesem Land.

- 40 Prozent: Gute Einkommensmöglichkeiten.
- 22 Prozent: Es ist ein sicheres Land für Migrant*innen.
- 19 Prozent: Es gibt viele andere Migrant*innen in diesem Land.
- 12 Prozent: Die Sprache ist ein Grund für dieses Land.
- 10 Prozent: Hohes Level an staatlichen Leistungen für Asylberwerber*innen.

Laut Studie glauben lediglich 8 Prozent der befragten Senegales*innen dass es in Deutschland die höchsten Leistungen für Asylbewerber*innen im europäischen Vergleich gibt. Über 55 Prozent der Senegales*innen, die am ehesten migrieren würden, glauben, dass Spanien die höchsten Leistungen für Asylberwerber*innen bietet. Nur der Hälfte der befragten Senegales*innen ist überhaupt bewusst, dass sie Anspruch auf Asylbewerberleistungen haben.²² In der Studie wurde außerdem festgestellt, dass die Einführung einer Bezahlkarte keinen Einfluss auf die Migrationsabsichten der befragten Senegales*innen hat.²³

Prof. Dr. Tobias Heidland, Leiter des Forschungszentrums Internationale Entwicklung am Kiel Institut für Weltwirtschaft, betont ebenfalls, dass die Theorie der Pull-Faktoren zu starr ist. Insbesondere unser Sozialsystem sei kein Pull-Faktor. Migration sei viel zu komplex, um darauf reduziert werden zu können. Dementsprechend seien Änderungen wie die Einführung der Bezahlkarte auch nicht entscheidend für die Migration nach Deutschland: „Es wird zu häufig mit einem Verwaltungsblick auf das Thema geschaut. Dass Veränderungen an einem Paragraphen oder Gesetz in Deutschland einen großen Effekt haben würden, halte ich in vielen Fällen nicht für wahrscheinlich, weil die Information gar nicht zu den Migrant*innen durchsickert.“²⁴ Der Politikwissen-

schaftler Prof. Dr. Hans Vorländer, Direktor des Zentrums für Verfassungs- und Demokratieforschung sowie Direktor des Mercator Forum Migration und Demokratie an der TU Dresden, wird im Handelsblatt mit folgenden Worten zitiert: „Aus der Forschung wissen wir, dass Sozialleistungen keinen entscheidenden Pull-Faktor darstellen.“²⁵ Selbst wenn angenommen wird, dass unser Sozialsystem ein entscheidender Faktor für Migrant*innen sei, wäre unser Handlungsspielraum begrenzt: „In dem Rahmen, in dem wir kürzen könnten, sind Sozialleistungen kein Pull-Faktor“, sagt Prof. Dr. Matthias Lücke von Kiel Institut für Weltwirtschaft.²⁶ Auch Prof. Dr. Herbert Brücker, Leiter des Forschungsbereichs Migration, Integration und internationale Arbeitsmarktforschung am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und Direktor des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) sieht keine Einflussmöglichkeiten durch die Veränderung der Sozialleistungen: „Es gibt so gut wie keine belastbaren Erkenntnisse dazu, dass die Höhe der Leistungen für Asylbewerber die Zahl der Asylanträge beeinflusst.“²⁷

Diese Aussagen zu Pull-Faktoren sind keine Einzelaussagen, die im sonstigen Diskurs keine Rolle spielen. Sie dringen auch in den Bundestag hinein. Am 8. April 2024 gaben zu einer Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales im Bundestag die Mehrheit der Befragten Expert*innen zu Protokoll, dass die Höhe der Sozialleistungen nicht entscheidend für Migrationsbewegungen sei. Die Wissenschaftler*innen argumentierten, dass die Pull-Faktoren-Theorie bereits seit Jahrzehnten als wissenschaftlich überholt gilt.²⁸

In der Dokumentation WD1 – 3000 – 027/20 des wissenschaftlichen Dienstes des deutschen Bundestages aus dem Jahr 2020 zu Push- und Pull-Faktoren in der Migrationsforschung ist folgendes zu lesen:

„Christof Parnreiter führt hierfür zusammenfassend drei Ursachen an: Erstens sei ein essentialistisches Verständnis von Push- und Pull-Faktoren unhistorisch, statisch und reduktionistisch. Zweitens handle es sich dabei um „rückschauenden Reduktionismus“, der menschliche Verhaltensweisen ex post zu plausiblen, logischen und notwendigen Handlungen erkläre, ohne aktuelle oder künftige Entwicklungen erfassen zu können. Drittens führen Armut, Lohndifferentiale oder der Mangel an Arbeitskräften nicht immer zu Migration. Zusätzliche Erklärungsvariablen, unter welchen Bedingungen etwa der Bedarf an Arbeitskräften tatsächlich Mobilität auslöse, seien in Push- und Pull-Modellen jedoch ausgespart. „Diese bleiben mechanistisch, da eine lineare Kausalität zwischen schiebenden oder ziehenden Kräften und der Wanderung konstruiert wird.“²⁹

Weiterhin wird in dem Dokument geschrieben:

„Auch neuere Studien, die an den grundsätzlichen Annahmen des Konzepts der Push- und Pull-Faktoren festhalten, verweisen auf die Komplexität der Migrationsprozesse und untersuchen dementsprechend weniger einzelne Fluchtursachen („root causes“), sondern das Zusammenwirken vielfältiger Triebkräfte („drivers“), die in bestimmten Konfigurationen migrationsbegünstigend wirken können. Vor diesem Hintergrund erscheint es zumindest fraglich, inwiefern sich der konkrete Einfluss einzelner, isoliert betrachteter Faktoren auf das Migrationsgeschehen exakt bestimmen lässt.“³⁰

Im Übrigen wird auch die Seenotrettung, also das Retten der Menschen vor dem Ertrinken im Mittelmeer, immer wieder als Pull-Faktor bezeichnet. Würden Menschen nicht damit rechnen können, von Sea-Watch und Co. gerettet zu werden, würden diese sich erst gar nicht auf den Weg nach Europa machen.³¹ Dass bereits in diesem Jahr mindestens 1045 Menschen im Mittelmeer ertrunken sind (Stand Juni 2024) und seit 2014

insgesamt 29.573 Menschen³² wird dabei oft unterschlagen und macht die Diskussion um Pull-Faktoren durch Seenotrettung und Bezeichnungen wie „Asyltourismus“ schwer erträglich. Inzwischen hat auch die Studie von Alejandra Rodríguez Sánchez, Julian Wucherpfennig, Ramona Rischke & Stefano Maria Iacus nachgewiesen, dass Seenotrettung keinen Einfluss darauf hat, wie viele Menschen sich auf die Flucht übers Meer begeben.³³

Die Simplizität, mit der Politiker*innen Migration nach Deutschland auf unser Sozialsystem zurückführen und den Wähler*innen als Lösung eine Bezahlkarte für Flüchtlinge präsentieren, ist angesichts der Aussagen der Vorsitzenden führender Forschungsinstitute erschreckend. Die oben genannten Aussagen von Bundes- und Landesminister*innen zum Zusammenhang von Sozialsystem und Migration werden von diesen Instituten eindeutig bestritten. Nichtsdestotrotz nutzen hohe politische Amtsträger*innen diese Annahme, um ihre Migrationspolitik durchzusetzen, die damit der wissenschaftlichen Grundlage entbehrt. Dies ist höchst problematisch.

Rücküberweisungen aus Asylbewerberleistungen

Neben der Vermeidung von Pull-Faktoren wird die Verhinderung von Auslandsüberweisungen als Grund für die Einführung der Bezahlkarte genannt. Der Gedanke ist simpel: Bekommen Geflüchtete ihre Leistungen wie bisher als Barzahlung von dem für sie zuständigen Amt, könnten sie diese Barzahlung mit Anbietern wie Western Union direkt in die Heimat transferieren, an ihre Familien und Angehörigen, aber auch an Schlepper, die dann weiteren Familienangehörigen und Bekannten den Weg nach Europa „ermöglichen“. So finanziere der deutsche Staat indirekt Schlepper und Schlepper und das Geld, das Geflüchtete für ihren Lebensunterhalt ausgeben sollen, lande

am anderen Ende der Welt. Eine Bezahlkarte nach oben genannten Regeln würde diese Transfers unterbinden. Denn Geld kann dann nur noch bis zu einem Maximalbetrag abgehoben werden und Auslandsüberweisungen sind nicht möglich.

Auch dieser Gedanke ist, ähnlich der Intention zu den Pull-Faktoren, auf den ersten Blick sehr gut nachvollziehbar. Dass unsere Steuergelder in den Händen von Schleuserbanden landen, kann niemand wollen. Problematisch ist nur, dass auch diese Annahme wissenschaftlich nicht gedeckt ist. Mehr noch, es gibt bisher überhaupt keine belastbaren Daten, wie viel Geld Flüchtlinge tatsächlich ins Ausland überweisen und welche dieser Gelder aus den Leistungen für Asylbewerber kommen.

Die Deutsche Bundesbank veröffentlicht in ihrer Zahlungsbilanz die Zahlen der Heimatüberweisungen. Im Jahr 2023 wurden insgesamt 6,8 Milliarden Euro aus Deutschland als Heimatüberweisung ins Ausland überwiesen. 5 Milliarden blieben in Europa. Der größte Anteil davon, ganze 834 Millionen Euro, wurde in die Türkei (wird von der Bundesbank zu Europa gezählt) überwiesen. Die restlichen 1,8 Milliarden Euro wurden ins außereuropäische Ausland überwiesen. In die acht wichtigsten Asylherkunftsländer für Deutschland (Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien) wurden 829 Millionen Euro überwiesen.³⁴ Durch diese Zahlen lässt sich zwar abschätzen, wieviel Geld tatsächlich ins Ausland überwiesen wird. Was die Statistik jedoch nicht sagt: Welche dieser Gelder stammen aus Asylbewerberleistungen und welche aus Einkommen? Für diese Frage gibt es bisher keine zufriedenstellende Antwort. Auf die Anfrage des Die Linke-Abgeordneten Christian Görke an das Finanzministerium ist die Antwort von Christian Lindners Staatssekretär Dr. Florian Toncar verblüffend:

- Höhe der Zahl der Rücküberweisungen durch Empfänger von Asylbewerberleistungen: Der Bundesregierung liegen hierzu keine Daten

vor.

- Höhe des geschätzten Rückgangs von Rücküberweisungen durch die Einführung der Bezahlkarte: Die Bundesregierung hat hierzu auch keine eigenen Schätzungen vorgenommen.³⁵

Auch an anderer Stelle fragten Abgeordnete der Linken nach, ob die Höhe der Auslandsüberweisungen durch Asylbewerber*innen bekannt sei. So fragte die Landtagsabgeordnete Andrea Johlige bei der Landesregierung Brandenburg nach. Die Antwort der Staatskanzleichefin Kathrin Schneider (SPD) lautete: „Dazu liegen landesseitig für Brandenburg keine Informationen vor.“³⁶

In der Wissenschaft wird davon ausgegangen, dass Rücküberweisungen aus Asylbewerberleistungen allein wegen der niedrigen Höhe der Leistungen keinen nennenswerten Anteil in der Gesamtstatistik ausmachen können: Der oben bereits erwähnte Migrationsforscher Prof. Dr. Matthias Lücke betont im Gespräch mit der Süddeutschen Zeitung, dass die Leistungen, die Asylbewerber*innen in Deutschland bekommen, unter dem Satz für Bürgergeld liegen. Alleine wegen der niedrigen Höhe könnten Asylbewerberleistungen nicht im großen Stil ins Ausland transferiert werden, auch wenn dies zu einem kleinen Teil sicherlich vorkomme.³⁷ Im Spiegel wird Herr Lücke mit folgenden Worten zitiert: „Ich kenne keine Forscher, die Rücküberweisungen aus Sozialleistungen für den großen Pull-Faktor halten. Das ist ein absoluter Nebenschauplatz.“³⁸ Ebenfalls im Gespräch mit der Süddeutschen Zeitung ist der Weltbankökonom Dilip Ratha. Er ist Leitender Ökonom für Migration und Rücküberweisungen und Wirtschaftlicher Berater des Vizepräsidenten für Operationen der Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA). Er gibt an, dass ein großer Teil der Auslandsüberweisungen von Geflüchteten kommt, die in Deutschland einen Job gefunden haben und auch mehrere Jahre in Deutsch-

land bleiben.³⁹ Laut Bundesagentur für Arbeit gehen alleine im Februar 2024 657.400 Menschen aus den oben aufgelisteten acht nichteuropäischen Asylherkunftsländern in Deutschland einer Beschäftigung nach. 93.600 davon geringfügig, der Rest arbeitet in sozialversicherungspflichtigen Stellen.⁴⁰ In dieser Zahl sind die Erwerbstätigen, die zwar aus diesen Ländern stammen, aber mittlerweile eine andere Staatsangehörigkeit haben, nicht mitgerechnet. Nicht alle Menschen aus diesen Herkunftsländern kommen als Flüchtlinge zu uns. Diese Erwerbstätigen dürften für den Großteil des Geldes verantwortlich sein, der nach Hause geschickt wird. Trotzdem, so Ratha, würden die Menschen noch 90 Prozent ihres Einkommens in dem Land ausgeben, in welchem sie leben, dementsprechend Deutschland. Entsprechend klein, dürfte der Anteil der Auslandsüberweisungen durch Asylbewerber*innen sein.

Dr. Niklas Harder, Co-Leiter der Abteilung für Integration am Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM), wird auf NDR Info mit ähnlichen Worten zitiert: „Die Begründung [Rücküberweisungen] scheint mir auf aufgebauchten Anekdoten zu beruhen. Es gibt keine verlässlichen Zahlen, die sagen, das sei ein verbreitetes Phänomen.“ Auch Prof. Dr. Herbert Brücker, betont, bei NDR Info, dass Asylbewerber*innen sehr selten Geld weiterleiten würden: „Wir wissen aus Studien, dass nur 10 bis 20 Prozent der Asylbewerber überhaupt solche Rücküberweisungen tätigen. Nur ein sehr kleiner Kreis von Geflüchteten überweist also Geld zurück in die Heimat. Auch sind die überwiesenen Summen sehr gering.“⁴¹ Auch bezüglich der Befürchtung, die Rücküberweisungen könnten Schlepperkriminalität fördern, äußert sich Brücker: „[...] mit dem Geld werden in der Regel Familienangehörige unterstützt, die dadurch eher in ihren Ländern bleiben, weil sich ihre Lebensumstände verbessern. Die Vorstellung, dass mit deutschen Asylbewer-

berleistungen Schlepper finanziert würden, ist schlichtweg realitätsfern.“⁴² Im BIM Policy Brief #2 aus dem April 2024 zeigt Brücker anhand verschiedener Berechnungen, dass eine Finanzierung von Schleppern durch Asylbewerberleistungen unrealistisch ist. Auch dementiert er die Vermutung, dass durch nachträgliche Überweisungen, Schulden bei Schleppern abbezahlt würden. Es läge keine wissenschaftliche Literaturquelle vor, die dies nachweisen könne. Vielmehr verdeutliche die Migrationsforschung, dass Rücküberweisungen Armut reduzieren und die gesundheitliche Lage verbessern.⁴³ Dass die Bezahlkarte einen Einfluss auf die Migration haben könnte, dementiert Brücker: „Wir beobachten, dass es erst zu Geldzahlungen kommt, wenn die Menschen hier arbeiten und Geld verdienen.“ Für die Migrationsentscheidung werde das keine Rolle spielen, das sei „Wunschdenken“.⁴⁴

An diesem Punkt kann kritisch gefragt werden, ob Rücküberweisungen, auch aus Asylbewerberleistungen, überhaupt zu kritisieren sind. Der Flüchtlingsrat Berlin schildert in seinem Brandbrief: „Wenn Menschen in einer Erstaufnahmeeinrichtung wohnen, wo anfangs alle leben müssen und manche auch für die gesamte Zeit ihres Aufenthalts in Deutschland, dann erhalten sie einen monatlichen Barbetrag von maximal 204 € pro erwachsene alleinstehende Person. Wenn es den Menschen durch äußerste Sparsamkeit gelingt, 20-30 € davon zur Seite zu legen, um damit ihre Familien in Afghanistan, Syrien, Eritrea oder sonst wo zu unterstützen, ist fraglich, was daran verwerflich sein soll und worin der Sozialhilfemissbrauch liegt.“⁴⁵

Muss eisern auf dem Prinzip beharrt werden, dass aus deutschen Sozialleistungen kein Euro ins Ausland fließen darf? Es kann durchaus die Frage gestellt werden, ob Rücküberweisungen nicht sogar effektiver als staatliche Entwicklungshilfe sind und Überweisungen durch Asylbewerber*innen, über-

haupt unterbunden werden sollten, sofern sie in diesem geringen Maße vorkommen, wie vermutet wird. Die Summe der globalen Rücküberweisungen übersteigt inzwischen das dreifache der globalen Entwicklungshilfe.⁴⁶ Auch die Bundesbank erklärt, dass die Rücküberweisungen ein wichtiges Mittel zur Armutsbekämpfung und Entwicklungsförderung sind und warnt davor, dass größere Migrationsströme entstehen können, wenn Rücküberweisungen wegfallen.⁴⁷ Prof. Dr. Rainer Thiele, Afrika-Experte am Kieler Institut für Weltwirtschaft sagt in der Frankfurter Rundschau, dass ein hoher Teil der Geldsendungen in Bildung und Gesundheit fließen und ein Zusammenhang zwischen Geldsendungen und Kindersterblichkeit sowie Schulbildung belegt sei.⁴⁸ Die Bundeszentrale für politische Bildung schreibt zum Thema Rücküberweisungen: „Ein zentrales Motiv für Rücküberweisungen ist die Verbesserung der Einkommenssituation der eigenen Familie in Höhe und Stabilität. (...) Rücküberweisungen reduzieren Armut und ermöglichen so beispielsweise Kindern einen längeren Schulbesuch.“⁴⁹

Es ist zu konstatieren, dass sich bei der Argumentation zu Rücküberweisungen ein ähnliches Bild zeichnet, wie bei der Begründung der Pull-Faktoren. Die Politik begründet die Einführung der Bezahlkarte mit vermeintlichen Rücküberweisungen, für die es keinerlei belastbare Daten gibt. Während führende Migrationsforscher*innen erneut die Stichhaltigkeit dieser Argumentation und die Wirksamkeit der Bezahlkarte anzweifeln, gibt das FDP geführte Finanzministerium öffentlich zu, dass die Bundesregierung keine Einschätzung zu der Frage vorgenommen hat, inwiefern die Einführung der Bezahlkarte Rücküberweisungen reduzieren würde. Vor diesem Hintergrund ist die Bezeichnung der Bezahlkarte als Meilenstein durch Christian Lindner mehr als grotesk.

Dass selbst das Finanzministerium zugeben muss, dass es für die Höhe der Rücküberweisungen kei-

nen Zahlen gibt, belegt, wie hier migrationspolitische Entscheidungen auf Basis von Mutmaßungen getroffen werden und nicht auf Basis belegter wissenschaftlicher Erkenntnisse. Es ist äußerst bedenklich, wenn amtierende Bundes- und Landesminister*innen einer Gruppe von Asylbewerber*innen die Finanzierung von kriminellen Schleppern durch Asylbewerberleistungen vorwerfen und bei genauerem Hinschauen keinerlei belegbare Fakten dafür vorweisen können.

Kritik der Verbände

Dementsprechend bleibt die Kritik an der Bezahlkarte nicht aus. Viele Verbände, die Arbeiterwohlfahrt, der paritätische Wohlfahrtsverband und Flüchtlingsräte kritisieren die Bezahlkarte als diskriminierend, bevormundend und integrationsverhindernd. Die Bargeldobergrenze von 50 Euro könnte integrationshemmend wirken. Die Europäische Zentralbank betont auf ihrer Homepage die Notwendigkeit und Wichtigkeit von Bargeld als unabhängiges Zahlungsmittel: „Bargeld ist außerdem wichtig, damit sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen wie ältere Menschen oder einkommensschwache Gruppen nicht ausgegrenzt werden.“⁵⁰ Dass Flüchtlingen eine Bargeldobergrenze gesetzt wird, ist für Kritiker*innen nicht nachvollziehbar. Auch könnte sich die Bezahlkarte im Alltag als hinderlich erweisen. Wer zwei Brötchen beim Bäcker, eine Fahrkarte im Bus, eine Kopie im Copyshop oder eine Limonade am Kiosk kaufen möchte, kommt mit einer EC- oder Kreditkarte meistens nicht besonders weit. Wenn man bedenkt, dass Flüchtlinge aufgrund der niedrigen finanziellen Mittel eher im Kleiderkreislauf, auf dem Flohmarkt, bei Kleinanzeigen und beim Dönerimbiss einkaufen, dann wird die Möglichkeit für Flüchtlinge, Dinge ihres täglichen Bedarfs zu erwerben, durch den Zwang einer Bezahlung mit Karte stark begrenzt. Durch die Planung, den Einsatz der Karte lokal zu begrenzen, wurde vom Moderator Louis Klamroth in seiner Sendung

Hart aber Fair zurecht gefragt, ob der wahre Grund zur Einführung der Karte sei, die Bewegungsfreiheit von Flüchtlingen einzuschränken.⁵¹ Prof. Dr. Herbert Brücker sieht darin eine große Gefahr für die Integrationsleistung bei Flüchtlingen. Schon jetzt würden empirische Untersuchungen zeigen, dass Auflagen wie die Wohnsitzauflage negative Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration haben. Die Bezahlkarte könnte diesen Effekt durch geringere räumliche Mobilität erheblich verstärken.⁵²

Unser Umgang mit Flüchtlingen

Diese Analyse zeigt, es gibt berechtigte Zweifel an der Wirksamkeit der Bezahlkarte bezüglich der vorgebrachten Begründungen. Weder die Theorie der Pull-Faktoren, noch die vermeintlich große Zahl der Rücküberweisungen können belegt werden, geschweige denn die Annahme, dass eine Bezahlkarte auf diese Faktoren einen Einfluss hätte. Die beteiligten Entscheidungsträger*innen müssen sich also entweder den Vorwurf gefallen lassen, dass die Einführung der Bezahlkarte auf Mutmaßungen ohne wissenschaftliche Datengrundlage erfolgt ist, oder ein anderer Zweck, beispielsweise das Zurückgewinnen von Wähler*innen mit negativen Einstellungen gegenüber Migration, als eigentliche Begründung für diese Maßnahme gilt. Beide Möglichkeiten werfen grundlegende Fragen zu unserem Umgang und unseren Einstellungen gegenüber Flüchtlingen auf.

Unsere Einstellung gegenüber Flüchtlingen und Menschen, die nicht aus Deutschland kommen, ist mindestens als problematisch anzusehen. Laut dem Bundesamt für Verfassungsschutz sind sowohl die Zahl der fremdenfeindlich motivierten Gewalttaten und die Zahl der rechtsextremistisch motivierten Körperverletzungsdelikte mit fremdenfeindlichem Hintergrund im Jahr 2022 gestiegen.⁵³ Laut der von der Friedrich-Ebert-Stiftung

erhobenen Mitte Studie, ist die Zahl der Deutschen mit fremdenfeindlichen Einstellungen im Jahr 2022/23 auf 16,2 Prozent gestiegen. In den Jahren 2020/21 lag sie bei 4,5 Prozent. Ein Viertel der Befragten wirft Ausländern in der aktuellen Studie „Sozialmissbrauch“ vor, ein Fünftel ist der Ansicht, man sollte die Ausländer wieder in ihre Heimat zurückschicken, sollten in Deutschland Arbeitsplätze knapp werden. Ganze 8 Prozent haben ein gesichert rechtsextremes Weltbild, 20 Prozent bewegen sich im Graubereich.⁵⁴

Diese Angst vor Sozialmissbrauch spiegelt sich auch in einigen Sonderwegen wider, die beispielsweise Bayern mit der Bezahlkarte gehen möchte. Glücksspiel und Online-Shopping sollen mit der bayrischen Bezahlkarte ausgeschlossen werden. Ob dies konkret umzusetzen ist, ist noch nicht abschließend geklärt. Auch wenn es ein nachvollziehbarer Wunsch ist, dass Sozialleistungen nicht für Glücksspiel ausgegeben werden sollen, beinhaltet eine Regulation in dieser Hinsicht doch eine paternalistische Haltung, die Flüchtlinge in ihrem Recht auf Selbstbestimmung stark beschneidet. Sie gleicht der Argumentation, dass man obdachlosen Menschen kein Geld geben sollte, weil diese es ja doch nur für Alkohol ausgeben würden. Wenn unser grundgesetzlich verankertes Sozialstaatsprinzip ein menschenwürdiges Existenzminimum festlegt, dass für keinen Menschen unterschritten werden darf, dann müssen wir dieses Existenzminimum wahren. Menschen dabei vorzuschreiben, auf welche Art und Weise sie dieses Minimum an Geld ausgeben ist entmündigend. Zurecht kann dann gefragt werden, wo die Grenze dieser Einschränkungen liegt. Sind Tabak und Alkohol für Asylbewerber*innen noch in Ordnung? Dürfen diese Bio einkaufen oder müssen es grundsätzlich die billigsten Lebensmittel sein? Sollte man nicht lieber komplett zu Sachleistungen übergehen? Die Grenze, wie der Umgang mit Asylbewerber*innen zu regeln ist, wird durch sol-

che Überlegungen allerdings immer weiter verschoben. Durch das gegenseitige Überbieten in der Härte der Bezahlkarten – Markus Söder: „Unsere Bezahlkarte kommt schneller und ist härter.“⁵⁵ – werden Asylbewerber*innen aus der Gesellschaft ausgeschlossen und aktiv an einen Rand gedrängt, den es stark zu regulieren oder sogar zu bekämpfen gilt. Tatsächlich gab es bereits Anstrengungen aus der CSU, die Bezahlkarte für Alkohol und Zigaretten zu sperren. Dazu, Stephan Pilsinger, CSU-Gesundheitspolitiker: „Ich bin der Überzeugung, dass die geplante Bezahlkarte bundesweit einheitlich für Alkohol, Zigaretten und Glücksspiel gesperrt werden sollte. Dass über die Bezahlkarten auch Zigaretten und Alkohol auf Kosten der deutschen Steuerzahler gekauft werden können, ist komplett daneben. Wer monatlich für mehr als 200 Euro Taschengeld rauchen und saufen will, der soll dafür arbeiten gehen und das Geld selbst verdienen.“⁵⁶ Wer diesen Satz liest, ahnt bereits, dass die Wortwahl „auf Kosten der Steuerzahler saufen“ auch auf andere Gruppen, die Sozialleistungen beziehen, einfach erweitert werden kann. Tatsächlich forderte Maximilian Mörseburg (CDU) schon die Ausweitung der Bezahlkarte auf Bürgergeldempfänger*innen, denn unser Sozialsystem sei „nicht dafür gedacht, es sich dort gemütlich zu machen.“⁵⁷

Solche Aussagen zeigen die Verrohung unserer Debatte, insbesondere im Umgang mit Menschen die vor Hunger, Krieg und Armut fliehen. Die Geflüchteten werden dabei in verschiedene Gruppen eingeteilt, welche unterschiedlich bewertet werden. Die Flucht von Menschen vor Krieg, wie es beispielsweise für ukrainische Flüchtlinge gilt, wird gesellschaftlich weitestgehend akzeptiert, auch wenn das oben genannte Zitat von Friedrich Merz dieser Akzeptanz sicherlich nicht zuträglich ist. Die grundsätzliche Einstellung gegenüber Kriegsflüchtlingen bestätigt aber auch eine Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung mit dem Titel „Das

pragmatische Einwanderungsland“. Dieselbe Akzeptanz gilt in Deutschland jedoch nicht für den Fluchtgrund Armut. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass über die Hälfte der Bevölkerung der Meinung ist, dass Deutschland weniger Menschen aufnehmen sollte, die aus wirtschaftlichen Gründen und vor Armut fliehen.⁵⁸

Auch wenn Armut nach wie vor kein anerkannter Fluchtgrund ist, zeigt sich in der Ablehnung der Deutschen gegenüber Menschen, die aus diesem Grund ihr Land verlassen und bei uns migrieren möchten ein teilweise verqueres Denkmuster. Die Studie von Marc Helbling und Daniel Meierrieks vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) zeigt, dass die deutsche Gesellschaft Klimaflüchtlingen gegenüber wesentlich positiver eingestellt ist als Wirtschaftsflüchtlingen.⁵⁹ Die oft abwertend verwendete Bezeichnung „Wirtschaftsflüchtling“ suggeriert fälschlicherweise, die Flucht aus rein ökonomischen Gründen, während Klimaflüchtlinge durch nicht selbstverschuldete Ursachen fliehen. Dies stellt eine zu stark vereinfachende Unterscheidung dar; schließlich wirkt sich der Klimawandel auch auf die wirtschaftliche Lage in den Herkunftsländern aus, etwa in der Landwirtschaft. Eine klare Trennlinie zwischen Wirtschafts- und Klimaflüchtlingen lässt sich somit kaum ziehen.

Sowohl die beiden Studien der Friedrich-Ebert-Stiftung, als auch die Studie vom WZB zeigen also auf, dass Deutschland nicht nur vermehrt fremdenfeindliche Einstellungen hat, sondern insbesondere die Angst vor Einwanderung in die Sozialsysteme und vor Sozialleistungsmissbrauch groß ist. Diese Angst wird durch die Debatte um die Bezahlkarte bedient.

Wir verkennen die Realität

Für eine Diskussion in Bezug auf den Klimawandel als Fluchtursache sind diese Einstellungen hoch interessant. Sie zeigen nämlich, wie sehr unsere

Gesellschaft verkennt, dass unsere Art zu leben, zu wirtschaften und zu konsumieren zum Fortschreiten des Klimawandels beiträgt und damit auch zu Armut, Krieg und Ausbeutung in anderen Regionen dieser Welt. Flucht vor Armut wird bei uns als Einwanderung in unsere Sozialsysteme verstanden und dem flüchtenden Menschen damit grundsätzlich etwas Parasitäres unterstellt. Die eigene Schuld an diesem und anderen Fluchtgründen wird dabei ignoriert. Vor diesem Hintergrund wird der Bevölkerung eine Lösung mittels einer Bezahlkarte angeboten, die solche Vorurteile weiter bedient. Das eigentlich gefährliche an der Bezahlkarte ist jedoch, die wissenschaftsferne Argumentation für die Einführung einer solchen. Mit der Argumentation, die Bezahlkarte würde Pull-Faktoren reduzieren und Schleppern den Geldhahn abdrehen, wird der Bevölkerung verkauft, durch die Einführung kämen in Zukunft weniger Menschen nach Deutschland. Dies ist brandgefährlich, sollte sich diese Behauptung nicht bewahrheiten. Studien zu den Auswirkungen des Klimawandels auf globale Einkommensverhältnisse zeichnen indes ein Bild der Realität, mit welcher wir uns bisher noch nicht angefreundet haben: Siehe nächste Seite.

Im jüngst veröffentlichten Artikel „The economic commitment of climate change“ in Nature geschrieben von Autor*innen des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung wird der Effekt des Klimawandels auf die weltweiten Einkommensverhältnisse projiziert. Die Autoren sagen einen weltweiten Einkommensverlust von 19 Prozent in den nächsten 26 Jahren durch Effekte des Klimawandels voraus. Diese Einkommensverluste unterscheiden sich jedoch von Region zu Region.

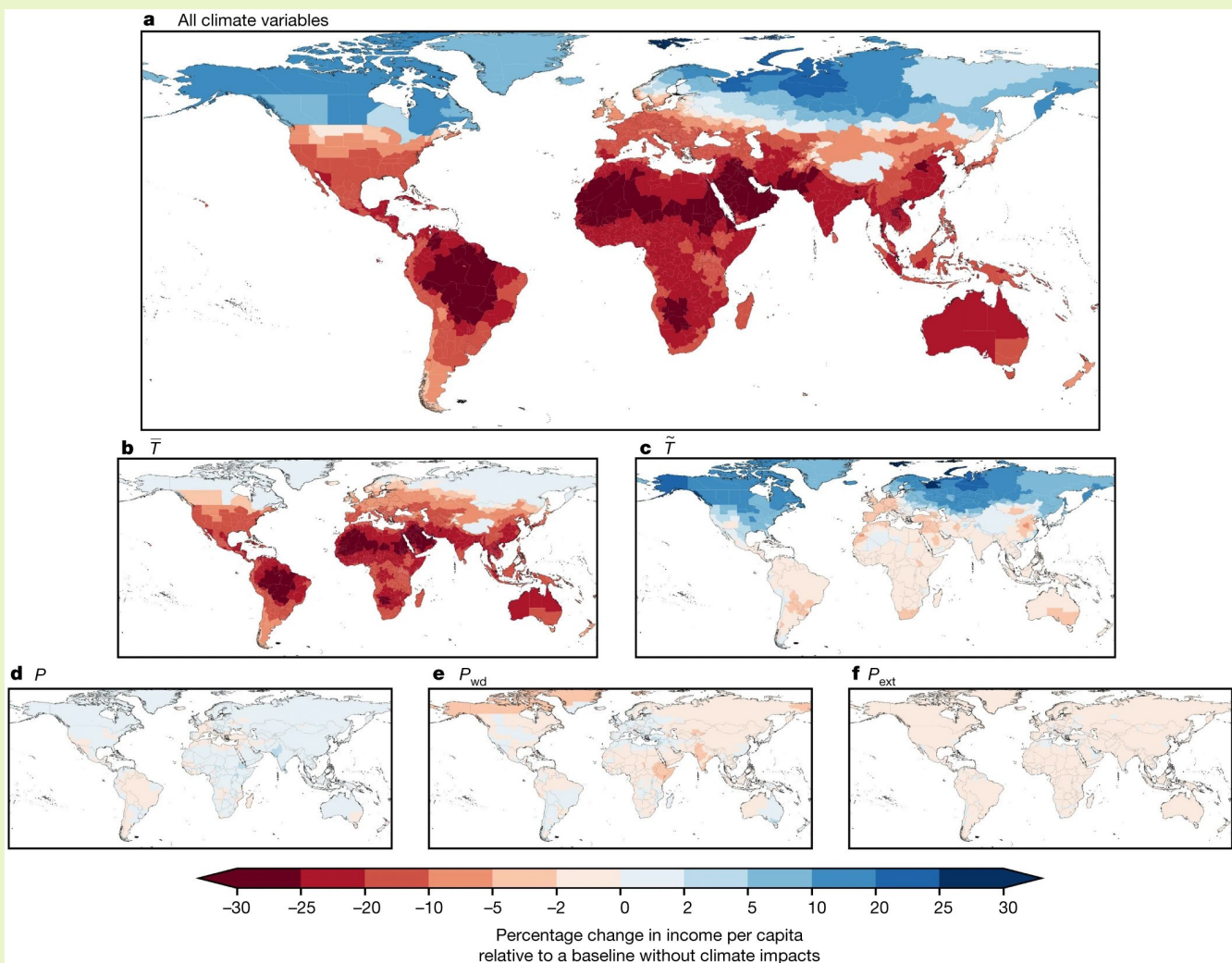


Abbildung 1: Die durch den Klimawandel verursachten wirtschaftlichen Schäden nach subnationalen Regionen und Klimakomponenten.

a: Auswirkungen, die sich aus allen Klimavariablen ergeben. b-f, Auswirkungen, die sich gesondert aus Änderungen der Jahresmitteltemperatur (b), der täglichen Temperaturschwankungen (c), des gesamten Jahresniederschlags (d), der jährlichen Anzahl der nassen Tage (>1 mm) (e) und der extremen täglichen Niederschläge (f) ergeben (weitere Definitionen siehe Methoden).

Es wird deutlich, dass insbesondere der afrikanische Kontinent und der südamerikanische Kontinent hohe Einkommensverluste verzeichnen werden. Aber auch Südostasien und der mittlere Osten sind stark betroffen. Europa wird ebenfalls Einkommensverluste verzeichnen. Der Artikel der Nature bestätigt jedoch außerdem, dass insbesondere die Regionen unter dem Klimawandel zu leiden haben, welche historisch gesehen am niedrigsten zum Klimawandel beigetragen haben und gleichzeitig die wenigsten Ressourcen haben, die Folgen des Klimawandels ökonomisch abzufedern.⁶⁰

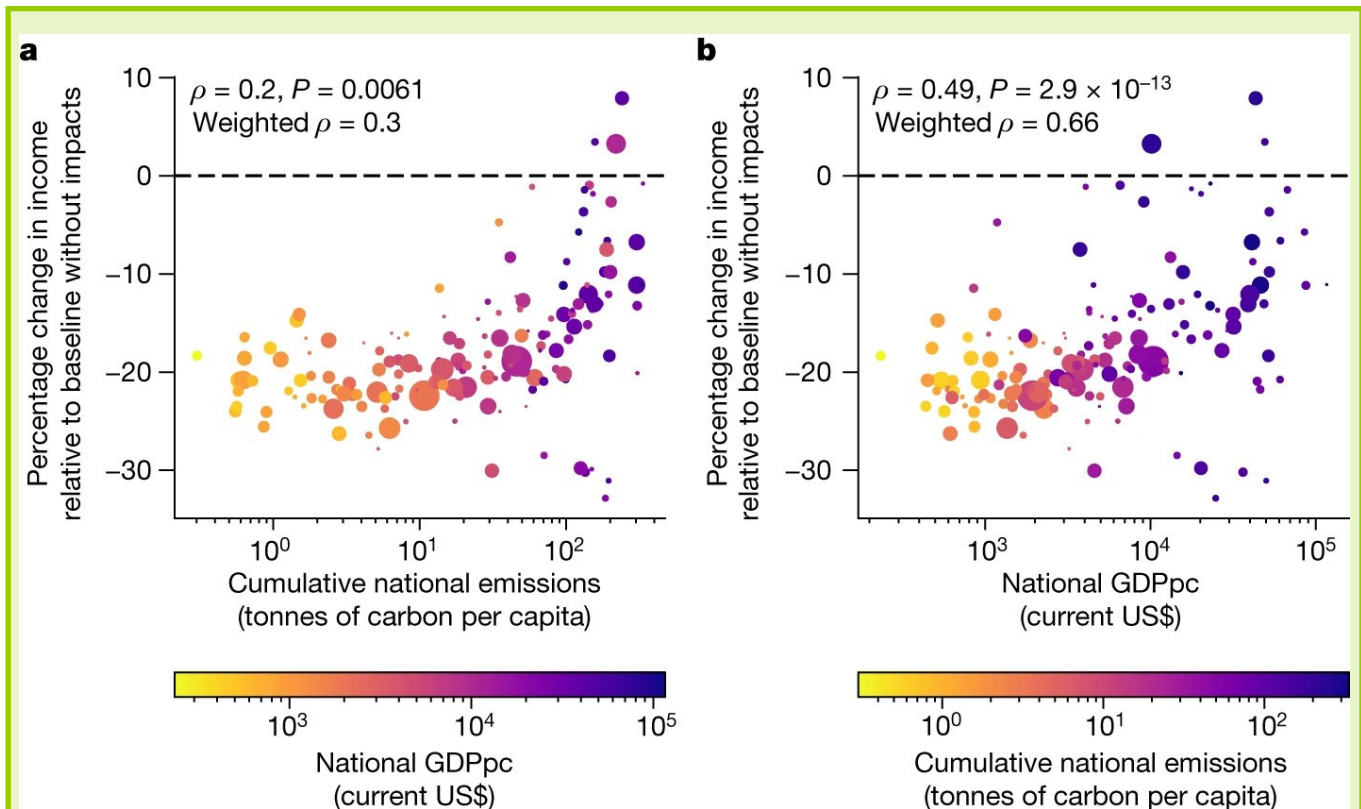


Abbildung 2: Die Ungerechtigkeit der verursachten Klimaschäden durch kumulierte historische Emissionen und Einkommen.

In dieser Grafik werden in Bild a die projizierten Veränderungen des Einkommens im Jahr 2049 mit den kumulierten CO₂-Emissionen pro Person aus dem Jahr 2020 aufgewogen, in Bild B mit dem BIP pro Person. Die Farbe indiziert in Bild a das BIP und in Bild b die kumulierten CO₂-Emissionen. Die Größe der Punkte spiegelt die Größe der jeweiligen Population wieder. In beiden Bildern wird deutlich: Hohe Emissionen hängen mit hohem BIP zusammen und gleichzeitig niedrigerem prognostiziertem negativen Einkommensverlusten. Länder mit den niedrigsten BIP-Zahlen erleiden starke Einkommensverluste und tragen gleichzeitig am wenigsten zum Klimawandel bei.⁶¹ Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass wir bereits jetzt mit weiteren Flüchtlingsströmen rechnen müssen und das dieses Potential mit jedem Jahr der verfehlten Klimapolitik steigt.

Vor dem Hintergrund dieser Studie im Nature Journal ist der Vorwurf des Sozialmissbrauchs an Menschen, die vor Armut und Perspektivlosigkeit aus Ländern im globalen Süden fliehen und noch fliehen werden an Hybris kaum zu überbieten.

Dass die von der Politik verwendeten Hauptargumente für die Einführung der Bezahlkarte wissenschaftlich nicht belegt, ja sogar widerlegt werden, sollte uns Sorgen bereiten. Mit dieser Scheinlösung werden härtere und populistischere Maßnahmen provoziert und gleichzeitig davon abge-

lenkt, dass wir nur bedingten Einfluss auf Migration nach Deutschland haben. Die beste Strategie, um mit globalen Flüchtlingsströmen umzugehen ist immer noch die Bekämpfung der Fluchtursachen. Doch dann müssten wir bei uns selbst anfangen.

Dr. Christopher Herrler

Wie Klimawandel und Migration zusammenhängen

Anhängende Erklärung zum vorherigen Artikel

„Migration“ wird in Debatten häufig mit einem zusätzlichen Begriff verbunden, der versuchen soll, sie auf einen (vermuteten) Grund oder ein (unterstelltes) Motiv hin zu schärfen. Beispiele hierfür wären etwa „Arbeitsmigration“, „Bildungsmigration“, „Überlebensmigration“ oder auch – der von mir allerdings nicht sehr geschätzte Begriff – „Armutsmigration“. Dies suggeriert, dass hier klare Unterscheidungen möglich seien, und erweckt zudem den Eindruck, dass Migrationsentscheidungen monokausal getroffen werden. Wer selbst schon einmal umgezogen ist (denn Migration ist erst einmal nur vage bestimmt durch die längerfristige Verlagerung des Lebensmittelpunktes über eine gewisse Distanz hinweg)⁶², kann Zweifel daran vielleicht schon am eigenen Beispiel nachvollziehen: Bin ich wirklich nur aufgrund des neuen Jobs von Bayern nach Berlin gezogen, oder habe ich nicht von Anfang auch deshalb in Berlin nach einer Arbeitsstelle gesucht, weil ich hier schon viele soziale Kontakte hatte? Kann man in meinem Fall dann noch von „Arbeitsmigration“ sprechen – oder greift dies, ähnlich wie das vermeintliche Bestimmen von Push- und Pull-Faktoren, nicht doch etwas zu kurz und zeigt nicht die ganze Komplexität menschlicher Handlungen.

Dementsprechend ist es schwierig und etwas verkürzt – wenngleich ich dies im Folgenden dennoch tun möchte – von „Klimamigration“ zu sprechen.⁶³ Denn der Klimawandel ist selten der einzige Grund für Migration. Trotzdem hat er sehr oft Einfluss auf Migrationsentscheidungen – auch wenn das den Betroffenen nicht immer bewusst sein mag. Bei klimawandelinduzierter Migration (oder breiter gefasst: Mobilität) greifen Veränderungen der Umweltbedingungen und soziale Entwicklungen ineinander. Dabei können die Verän-

derungen kurzfristig stattfinden – etwa, wenn Wetterextreme wie Dürren, Starkregen oder Hurrikane zu Waldbränden, Überschwemmungen oder Sturmschäden führen und Gebiete (zeitweise) unbewohnbar machen. Die daraus resultierende Migration ist relativ eindeutig zuzuordnen und wird vermutlich von vielen Menschen mit dem Begriff „Klimaflucht“ assoziiert. „Klimaflucht“ ist so gesehen in vielen Köpfen präsent als „Überlebensmigration“.

Aber die Lebensbedingungen können sich durch den Klimawandel auch eher schleichend verschlechtern, etwa wenn die Veränderungen von Ökosystemen dazu führen, dass die Landwirtschaft nicht mehr so (erfolgreich) betrieben werden kann wie bisher oder Trinkwasser immer knapper wird. Auch dann kann es zu Migrationsentscheidungen kommen, die mit dem Klimawandel in Verbindung stehen. Allerdings kann diese Zuordnung nicht mehr so klar getroffen werden wie bei der Flucht vor plötzlich auftretenden Extremwetterphänomenen. Die Ausnahme, die hier die Regel bestätigt, ist der Meeresspiegelanstieg, der zwar auch relativ langsam erfolgt, aber dennoch eindeutig zu klimawandelinduzierter Migration bei Insel- und Küstenbewohner*innen führt bzw. führen wird.

Wie viele Menschen von Klimamigration betroffen sein werden, lässt sich schwer sagen. Prognosen hierzu lassen sich zwar finden, aber sind mitunter kaum vergleichbar und gehen mit vielen Schätzwerten sowie Ungewissheiten einher. Es gilt allerdings als gesichert, dass der Klimawandel künftig zu mehr Migrationsbewegungen führen wird; unter anderem deshalb, weil er höchstwahrscheinlich noch mehr Katastrophen, Konflikte und kriegerischen Auseinandersetzungen

gen um Ressourcen bedingen oder verschärfen wird. Auch wenn wir aktuell keine genauen Zahlen zu künftiger Klimamigration kennen, entlässt das uns (als reiches Industrieland, das den Klimawandel mit verursacht [hat]) nicht aus der Verantwortung, intensivere Mitigations- und Adaptionsmaßnahmen zu ergreifen. Klimaschutz ist so gesehen auch Fluchtursachenbekämpfung.

Zudem ist Migration auch eine Anpassungsstrategie an die Folgen des Klimawandels. Allerdings eine, die nicht allen offensteht: Denn um migrieren zu können, benötigt es Ressourcen – unter anderem Geld, soziale Netzwerke und einen ausreichenden Gesundheitszustand. Müßig zu erwähnen, dass sich hier wieder unterschiedliche Ausmaße an Vulnerabilität bei verschiedenen Menschen zeigen. Entgegen einer häufig anzutreffenden Auffassung ist (extreme) Armut eher ein Hindernis für Migration. Zwar ist die Annahme plausibel, dass Menschen tendenziell versuchen werden, Verarmung und Perspektivlosigkeit (rechtzeitig) zu entkommen; jedoch ist nicht immer auch ein Weg, wo ein Wille ist. Menschen, denen die nötigen Mittel für eine langfristige Verlagerung des Lebensmittelpunkts fehlen, bleiben „gefangen“ in Gebieten mit prekären Lebensbedingungen und werden zu sog. „trapped populations“. Hinzukommen kann in manchen Fällen eine Besitzfalle: Um an Geld zu kommen, müsste etwa agrarwirtschaftliches Land verkauft werden – genau dieses Land wird allerdings durch die Auswirkungen des Klimawandels immer weniger wert. Im Kontext Klimamigration ist somit auch die unfreiwillige Immobilität ein Problem, das es zu bedenken gilt.

Die Auswirkungen des Klimawandels sind derzeit kein völkerrechtlicher Grund dafür, im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention als Flüchtling anerkannt zu werden (was die Aussicht auf Asyl deutlich verbessern würde) – und dies wird sich vermutlich in naher Zukunft nicht ändern. Was lässt

sich, neben der bereits angesprochenen Intensivierung des Klimaschutzes als langfristige Ursachenbekämpfung, politisch daraus folgern? Zunächst ganz generell, dass Migrations- und Klimapolitik nicht als getrennte Bereiche gelten, sondern als miteinander verzahnt gedacht werden sollten und mehrere Ressorts betreffen. Darüber hinaus schlägt der Sachverständigenrat für Integration und Migration der deutschen Bundesregierung in seinem Jahresgutachten 2023 konkret die Einführung dreier Maßnahmen vor:⁶⁴ Menschen, bei denen das Herkunftsland langfristig unbewohnbar ist (etwa Bewohner*innen von Inseln, die buchstäblich dem Untergang geweiht sind), soll mit dem „Klima-Pass“ ein bedingungsloses Daueraufenthaltsrecht gewährt werden. Dies dürfte allerdings nur eine relativ geringe Zahl betreffen. Weiterhin werden Kontingente über befristete Aufenthaltsrechte angeregt: einerseits eine „Klima-Card“ für Menschen, deren Herkunftsland stark, aber nicht existenzbedrohend von den Folgen des Klimawandels betroffen ist, bis dieses wieder bewohnbar ist; andererseits ein „Klima-Arbeitsvisum“, wenn die Selbstversorgung in Deutschland sichergestellt ist (nachgewiesen durch einen Arbeitsvertrag) und das Herkunftsland von schleichenden Veränderungen betroffen ist. Bei beiden Kontingentlösungen wird betont, dass es unbedingt mit einer Unterstützung der Anpassungsbemühungen in den Herkunftsländern einhergehen sollte. Die Aufgabe einer jeden Bundesregierung, geeignete Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel zu ergreifen, ist somit nicht nur auf das deutsche Inland beschränkt.

Quellenverzeichnis:

1. UNO Flüchtlingshilfe, Was hat der Klimawandel mit Flucht zu tun, <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/themen/fluchtursachen/klimawandel>
2. Faeser verteidigt Bezahlkarte für Geflüchtete: Kein Geld an Schleuser und weniger Bürokratie, In: Redaktionsnetzwerk Deutschland, 03.03.2024
3. Die Bezahlkarte für Geflüchtete geht an den Start, In: DW, 31.01.2024
4. Sachleistungen statt Geldleistungen, In: CDU Webseite, 06.02.2024
5. Stefan Schlagenhauser, Bezahlkarte auch für Bürgergeldempfänger, In: Bild, 28.02.2024
6. Instagramaccount von Volker Wissing, 02.10.2023
7. Twitteraccount von Marco Buschmann, 31.01.2024
8. Twitteraccount von Christian Lindner, 31.01.2024
9. Janine Wissler, Bezahlkarte: Viel Spielraum für Schikane, In: Die Linke Webseite, 31.01.2024
10. Deutscher Bundestag, Aktuelle Stunde, Streit im Plenum über Bezahlkarte für Asylsuchende, 22.04.2024
11. Frederik Eikmanns, Asylrechte eingeschränkt, In: taz, 07.02.2024
12. Diskriminierung durch Karte, In: Verdi Webseite, 06.03.2024
13. Brandbrief: Nein zur Bezahlkarte, In: Flüchtlingsrat Berlin e.V Webseite, 28.02.2024
14. Kritik an Bezahlkarte für Asylbewerber: „Bürokratisch, kostspielig und ineffektiv“, In: Sonntagsblatt, 20.02.2024
15. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Neue Leistungssätze nach dem Asylbewerberleistungsgesetz
16. Herbert Kordes & Lara Straatmann, Wie Merz Kreml-Propaganda verbreitete, In: Tagesschau
17. Merz legt in Migrationsdebatte nach - „Nicht die falschen Anreize setzen“, In: Welt, 04.10.2022
18. Jakob Biazza, Söder will den Begriff „Asyltourismus“ nicht mehr verwenden, In: Süddeutsche Zeitung, 11.07.2018
19. LinkedIn Account von Markus Söder
20. Christian Linder & Marco Buschmann, Gastbeitrag: Eine neue Realpolitik in der Migrationsfrage, In: FDP Webseite, 29.10.2023
21. Pascal Siggelkow, Pull-Faktoren werden deutlich überschätzt, In: Tagesschau, 12.10.2022
22. Beber, Ebert, Sievert (2024): Is Intent to Migrate Irregularly Responsive to Recent German Asylum Policy Adjustments?
23. Beber, Ebert, Sievert (2024): Is Intent to Migrate Irregularly Responsive to Recent German Asylum Policy Adjustments?
24. Bezahlkarte für Geflüchtete: Was soll sie bringen?, In: NDR, 22.02.2024
25. Elisabeth Atzler, Dietmar Neuerer, Ozan Demircan, Bezahlkarte für Flüchtlinge kommt—das sind die wichtigsten Antworten, In: Handelsblatt, 29.02.2024
26. Franziska Schwarz, Geld kürzen hilft „auf keinen Fall“: Migrationsforscher dämpfen Aufregung um „Pull-Faktoren“, In: Frankfurter Rundschau, 12.11.2023
27. Elisabeth Atzler, Dietmar Neuerer, Ozan Demircan, Bezahlkarte für Flüchtlinge kommt—das sind die wichtigsten Antworten, In: Handelsblatt, 29.02.2024
28. Experten kritisieren These von Pull-Faktoren, In: Deutscher Bundestag, Arbeit und Soziales - Anhörung - hib 211/2024
29. Push- and Pull-Faktoren in der Migrationsforschung, In: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dokumentation WD1 - 3000 - 027/20
30. Push- and Pull-Faktoren in der Migrationsforschung, In: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dokumentation WD1 - 3000 - 027/20
31. Matthias Reiche, Humanitäre Pflicht oder Pull-Faktor?, In: Tagesschau, 28.03.2024
32. Geschätzte Anzahl der im Mittelmeer ertrunkenen Flüchtlinge in den Jahren von 2014 bis 2024, In: Statista, 24.06.2024
33. Sánchez, Wucherpfennig, Rischke, Iacus (2023): Search-and-rescue in the Central Mediterranean Route does not induce migration: Predictive modeling to answer causal queries in migration research, In: Scientific Reports 13, 11014 (2023)
34. Heimatüberweisungen und Arbeitnehmerentgelte, In: Zahlungsbilanzstatistik Deutsche Bundesbank Eurosystem, Stand März 2024

35. David Böcking, Bundesregierung weiß nicht, wie viel Geld Asylsuchende in die Heimat überweisen, In: Spiegel Wirtschaft, 15.02.2024
36. Torsten Gellner, Bezahlkarte für Geflüchtete in Brandenburg: Wie viel Geld überweisen Migranten ins Ausland?, In: Märkische Allgemeine, 29.03.2024
37. Constanze von Bullion, Florian Kappelsberger, Wie viel Geld schicken Asylbewerber in ihre Heimatländer?, In: Süddeutsche Zeitung, 28.02.2024
38. David Böcking, Bundesregierung weiß nicht, wie viel Geld Asylsuchende in die Heimat überweisen, In: Spiegel Wirtschaft, 15.02.2024
39. Constanze von Bullion, Florian Kappelsberger, Wie viel Geld schicken Asylbewerber in ihre Heimatländer?, In: Süddeutsche Zeitung, 28.02.2024
40. Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigte aus den acht nichteuropäischen Asylherkunftsländern—Deutschland und die Bundesländer (Monatszahlen), Stand April 2024
41. Migrationsexperte zweifelt an Wirkung von Bezahlkarte, In: ntv, 31.01.2024
42. Migrationsexperte zweifelt an Wirkung von Bezahlkarte, In: ntv, 31.01.2024
43. Brücker (2024): BIM Policy Brief #2, Eine Einschätzung der Bezahlkarte für Geflüchtete
44. Bezahlkarte für Geflüchtete: Was soll sie bringen?, In: NDR, 22.02.2024
45. Brandbrief: Nein zur Bezahlkarte, In: Flüchtlingsrat Berlin e.V Webseite, 28.02.2024
46. Jenni Roth, Wie das Geld zurück nach Hause kommt, In: Deutschlandfunk Kultur, 13.03.2017
47. Anna Dotti, So viel Geld überweisen Geflüchtete und Migranten in ihre Heimat, In: Capital, 08.02.2024
48. Ursula Rüssmann, Geldtransfers Geflüchteter helfen im Kampf gegen Armut, In : Frankfurter Rundschau, 06.10.2023
49. Tobias Stöhr, Rücküberweisungen und ihr Beitrag zur Entwicklung in den Herkunftsländern, In: Bundeszentrale für politische Bildung
50. Rolle des Bargelds, Europäische Zentralbank
51. Hart aber Fair, 11.03.2024
52. Brücker (2024): BIM Policy Brief #2, Eine Einschätzung der Bezahlkarte für Geflüchtete
53. Zahlen und Fakten, Rechtsextremistisches Personenpotenzial, Bundesamt für Verfassungsschutz, Stand April 2024
54. Zick, Küpper, Mokros (2023): Die distanzierte Mitte, Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellung in Deutschland 2022/23, Herausgeber: Friedrich Ebert Stiftung
55. Twitter Profil, Markus Söder
56. Tim Szent-Ivanyi, Bezahlkarte für Asylbewerber: Ampel hält Kaufverbot von Alkohol und Zigaretten für verfassungswidrig, In: Redaktionsnetzwerk Deutschland, 16.02.2024
57. Deborah Dillmann, Bezahlkarte auch für Bürgergeld-Empfänger: Was würde das für Bezieher bedeuten?, In: Südkurier, 24.06.2024
58. Faus, Storks (2019): Das pragmatische Einwanderungsland, Was die Deutschen über Migration denken, Herausgeber: Friedrich Ebert Stiftung
59. Helbling, Meierrieks (2019): Globus in Bewegung: Klima und Migration, In: WZB
60. Kotz, Levermann, Wenz (2024): The economic commitment of climate change, In: Nature
61. Kotz, Levermann, Wenz (2024): The economic commitment of climate change, In: Nature
62. Häufig wird das Überschreiten von (administrativen) Grenzen als Kriterium dazu genommen – allerdings ist dies bei „Klimamigration“ nur bedingt hilfreich und verschleiert, dass ein Großteil davon Binnenmigration ist. Menschen ziehen also nicht direkt ins Ausland, sondern bspw. zunächst von ländlichen Gebieten in urbane Räume innerhalb desselben Landes.
63. Ausführlichere Informationen sowie weitere Links zur Thematik finden sich auf: <https://klimagesichter.de/materialien/>
64. Klimawandel und Migration: was wir über den Zusammenhang wissen und welche Handlungsoptionen es gibt, In: Jahresgutachten 2023, Sachverständigenrat für Integration und Migration

Alina Beigang

Der Kommunal-O-Mat

Anknüpfungspunkte für junge Menschen an Kommunalpolitik in Halle (Saale) durch interaktives Tool

Im Projekt RevierUPRGRADE ist in Zusammenarbeit mit dem Kinder- und Jugendrat sowie weiteren Jugendlichen der Stadt Halle (Saale) ein jugendspezifischer Kommunal-O-Mat als Wahlkompass entstanden.

In demokratischen Systemen sind Wahlen ein wichtiges Instrument in Bezug auf Repräsentation, Legitimität und politische Teilhabe. Im Jahr 2024 stehen nicht nur Europa-, sondern in einigen Bundesländern auch Landtagswahlen sowie Kommunalwahlen an. In Sachsen-Anhalt, in dem das UfU mit dem Zweigbüro in Halle (Saale) engagiert ist, sind am 09.06. Menschen ab 16 Jahren neben der Europawahl auch zur Kommunalwahl aufgerufen. Zur Orientierung für junge Menschen wurde nun ein Tool entwickelt, welches frei online verfügbar ist: www.kinder-jugendrat-halle.de/kommunal-o-mat/

Jugend und Kommunalpolitik – zwischen beiden scheint ein Stück weit eine Kluft zu bestehen. Junge Menschen stellen die Altersgruppe dar, welche im Durchschnitt die niedrigste Wahlbeteiligung aufweist.¹ Häufig ist zu beobachten, dass sich auch nur wenige junge Kandidat*innen zur Wahl aufstellen lassen. Zudem ist die Wahlbeteiligung generell gerade auf der kommunalen Ebene häufig besonders niedrig, im Jahr 2021 lag sie in Sachsen-Anhalt beispielsweise bei durchschnittlich 60,3%.²

Politische Prozesse sind komplex. Sind junge Leute mit diesen häufig – auch im Angesicht von persönlichen sowie globalen Herausforderungen – überfordert? Oder liegt die niedrige Wahlbeteiligung daran, dass die Fragen und Entscheidungen auf kommunaler Ebene für junge Menschen weniger relevant sind oder ihnen nicht relevant er-

scheinen? Wirken die Prozesse auf junge Leute verstaubt und wenig attraktiv? Oder mangelt es etwa an politischer Bildung, Zugangspunkten und Übersetzungen zu den Themen?

Ein Werkzeug, um komplexe Wahlprogramme handhabbar zu machen, ist der bekannte „Wahl-O-Mat“. Dieser wird von der Bundeszentrale für politische Bildung jeweils für anstehende Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen als Wahlentscheidungshilfe angeboten. Für die kommunale Ebene gibt es dafür kein zentrales Tool.

Wie kann eine Orientierung für kommunale Wahlentscheidungen umgesetzt werden – gerade für junge Menschen? Und insbesondere mit Fragen, die junge Leute ganz konkret vor Ort in Halle (Saale) umtreiben? Aus der Identifikation dieser Lücke heraus hat sich für uns die Motivation ergeben, den jugendspezifischen Kommunal-o-Mat für Halle zu entwickeln.

Was ist der Kommunal-o-Mat?

Mithilfe des Kommunal-o-Mats können Interessierte Fragen beantworten und bekommen die Übereinstimmung ihrer Positionen gegenüber der Positionen der Parteien und Wählergruppen berechnet. Die Antworten können einer Wahlentscheidung helfen, sollen aber keine endgültige Entscheidung ersetzen.

Wie ist der Kommunal-o-Mat entstanden?

Mit dem Kinder- und Jugendrat und weiteren halenser Jugendlichen fand sich eine passende Kooperation zur gemeinsamen Umsetzung des Projektes. In kleinen Workshops mit dem Kinder- und Jugendrat selbst sowie dem Stadtschülerrat wurden Anliegen und Fragen an die Kommunalpolitik gesammelt. Darüber hinaus gab es einen offenen

Aufruf via Instagram und freie Zusendungen aus Jugendclubs.

Im Anschluss wurden die Fragen teilweise in den Formulierungen angepasst bzw. zugespitzt, sowie durch die jungen Menschen priorisiert. Denn die gesamte Liste an Fragen war deutlich länger, als es in einem solchen tool gut handhabbar wäre. Der finale Fragenkatalog wurde dann vor einigen Wochen allen antretenden Parteien und Wählergruppen mit der Bitte um Beantwortung zugesandt. Bis auf drei Parteien bzw. Kandidaten sandten letztlich 10 Parteien bzw. Wählergruppen ihre Positionen ein, sodass die Die Linke, CDU, Bündnis 90/Grüne, SPD, Hauptsache Halle, FDP, MitBürger, Die Partei, dieBasis und Volt im tool mitabgebildet sind. Genutzt wurde das open source tool Open Election Compass.³

Vielleicht kann der jugendspezifische Kommunal-o-Mat auf diese Weise ja vielen jungen Hallenser*innen die Kreuz-Entscheidung bei der Kommunalwahl erleichtern oder einfach Lust machen, sich einmal näher mit verschiedenen Themen und Positionen auseinanderzusetzen. Dazu sind vor dem Wahltag auch noch einige Lastenrad-

Aktionen geplant, um junge Menschen aufzusuchen, mit ihnen locker ins Gespräch zu kommen und den Kommunal-o-Mat vorzustellen. Möglicherweise kann der Kommunal-O-Mat auch als Vorbild für weitere Kommunen dienen, Fragen junger Menschen mehr in den Vordergrund zu rücken und Zugänge zu erleichtern.

Der Kinder- und Jugendrat Halle (Saale) vertritt die Interessen der halleschen Kinder und Jugendlichen gegenüber der Politik und der Verwaltung und ist als offizielles Vertretungsgremium vom Stadtrat anerkannt. Das Projekt RevierUPGRADE vom Unabhängigen Institut für Umweltfragen und der BUNDjugend setzt sich für Jugendbeteiligung bei einem sozial-ökologischen Strukturwandel in Ostdeutschland ein und wird gefördert vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz im Rahmen des Förderprogramms Kommunale Modellvorhaben zur Umsetzung der ökologischen Nachhaltigkeitsziele in Strukturwandelregionen (KoMoNa).

Quellenverzeichnis:

1. Demografie Portal Bund - Länder, Altersspezifische Wahlbeteiligung
2. Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt von 1990 bis 2021, Statista, Stand September 2021
3. Open Election Compass

Interview: Luisa Schneider, Dr. Christoph Herrler

Wie bewertet ihr das Urteil des EGMR?

Nachgefragt in unserem Rechtsbereich und Fachbereich für Klimawandel und Flucht



Luisa Schneider & Dr. Christoph Herrler

„Klimaschutz ist eine Menschenrechtsfrage und kann vor Gericht eingeklagt werden.“ So oder so ähnlich wie in diesem Zitat von *tagesschau.de* lautete der Tenor in der Berichterstattung Anfang April 2024 anlässlich des Urteils des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zugunsten der Schweizer Klimaseniorinnen. Auch wenn die mediale Aufmerksamkeit – wie leider häufig beim Klimaschutz – schnell weiterzog, wurde zumindest kurz in vielen Köpfen die Verbindung der Begriffe „Klimaschutz“, „Menschenrechte“ und „Gerichte“ geschaffen. Grund genug, diese Verbindungen einmal etwas genauer zu beleuchten.

Dafür haben wir mit den UfU-Mitarbeitenden Luisa Schneider und Christoph Herrler gesprochen. Luisa ist Juristin und hat in verschiedenen Bereichen zum Umweltrecht gearbeitet. Am UfU forscht sie unter anderem zur Entwicklung der Umweltverbandsklage in Deutschland und international. Christoph hat im Bereich der politischen Philosophie über ethische Begründungen von Klimaschutz promoviert und sich auch in weiteren Publikationen und Vorträgen mit dem Menschenrechtsansatz beschäftigt, etwa zu dessen Anwendung auf künftige Generationen oder im Pflege- und Gesundheitswesen.

Wie bewertet ihr das Urteil des EGMR?

Christoph: Also zunächst mal ist es sehr positiv, dass sich der EGMR überhaupt mit dem Thema beschäftigt hat. Dass Klimawandel als menschenrechtliches Problem dargestellt wird, kommt immer noch zu selten vor – zumindest in der breiten Öffentlichkeit. In klimaethischen und philosophischen Fachdebatten ist es nichts Neues, diese beiden Bereiche zu verbinden und mit Menschenrechten für intensiveren Klimaschutz zu argumentieren. Die Sprache der Menschenrechte eignet sich auch besonders gut dafür.

Luisa: Erstmal kann ich mich da Christoph anschließen. Es ist toll, dass der Gerichtshof ein positives Urteil gefällt hat und sich nicht nur zur Zulässigkeit der anhängigen Klage, sondern auch zur Begründung umfänglich geäußert hat. Dadurch wurden juristisch die im Angesicht der Klimakrise bestehende Schutzverpflichtung von Staaten, die sich aus menschenrechtlichen Garantien ergeben, entscheidend gestärkt und konkretisiert. Wir sollten jedoch nicht vergessen, dass die jetzt erfolgreiche Klage des Schweizer Vereins der Klimaseniorinnen nicht die einzige Klage zu der Verbindung von Klimawandel und Menschenrechten vor dem EGMR war und ist. Es ist vielmehr so, dass der Ge-

richtshof jetzt in eine Phase eingestiegen ist, in welcher er weiter ausdefiniert, welche Arten von Fällen in seine Prüfungskompetenz fallen, und für welche er nicht zuständig ist.

Christoph, kannst du bitte erklären, warum sich die Sprache der Menschenrechte aus deiner Sicht besonders gut dafür eignet, für intensiveren Klimaschutz zu argumentieren?

Christoph: Der Slogan „Menschen sind nicht gleich, aber ihre Rechte“ bringt das ganz gut zum Ausdruck. Die Menschenrechte gelten für alle gleich, es gibt also keine besonderen Privilegien von bestimmten Gruppen aufgrund irgendwelcher Merkmale wie zum Beispiel Geschlecht, Reichtum oder Geburtsort. Um die Behandlung als Gleiche sicherzustellen, gibt es ja auch das Diskriminierungsverbot als menschenrechtliches Prinzip. Aber natürlich haben Menschen unterschiedliche Eigenschaften und Bedarfe, sind also unterschiedlich vulnerabel – auch was den Klimawandel angeht. Menschenrechte können ausdrücken, dass auf die Auswirkungen des Klimawandels, die vulnerable Gruppen stärker betreffen, mit unterschiedlich hohen Anstrengungen reagiert werden muss, um Menschenrechte zu schützen. Denn auch die vulnerabelsten Gruppen haben den gleichen rechtlichen Anspruch darauf, sind also moralisch gleich viel wert. Eine ökonomische Begründung mit einem Kosten-Nutzen-Ansatz könnte dies hingegen unterminieren oder nicht ausreichend berücksichtigen.

Kannst Du dafür bitte ein Beispiel nennen?

Christoph: Grundsätzlich haben alle Menschen das gleiche Recht auf Gesundheit. Sie sind allerdings durch Hitze, die der Klimawandel ja tendenziell extremer macht, unterschiedlich stark gefährdet. Ältere Menschen etwa schon aufgrund dessen, dass sie weniger schwitzen und ihr Durstgefühl nachlässt. Bestimmt findet jede*r schon im eigenen Freundes- und Bekanntenkreis Beispiele da-

für, dass das Empfinden und Aushalten von Hitze individuell verschieden ausgeprägt sind. Hier kann die Sprache der Menschenrechte einerseits zeigen, dass Menschen sich bei Grundbedürfnissen stark ähneln - etwa, weil jede*r wohl möglichst gesund sein möchte - und so eine Basis für Empathie und Solidarität schaffen. Andererseits kann sie aber auch deutlich machen, dass es einen unterschiedlich hohen Aufwand bedeuten kann, damit dieser Anspruch bei allen verwirklicht werden kann: Ältere Menschen benötigen im Hitzebeispiel tendenziell eine andere Art von Support, u.a. durch entsprechende Gesundheits- oder Baupolitik, als jüngere. Das ist ganz im Sinne der Nicht-Diskriminierung – auf Englisch lässt sich das etwas besser ausdrücken: Es geht um die Behandlung als Gleiche (*treating people as equals*) und nicht um die exakt gleiche Behandlung (*treating people in the same way*) was Ressourcen angeht. Die Klimaseniorinnen haben u.a. mit ihrer Zugehörigkeit zur vulnerablen Gruppe der Älteren für ihre besondere Betroffenheit argumentiert. Sie beziehen sich allerdings nicht auf das Recht auf Gesundheit, sondern nehmen den Hitzetod und somit ihr Recht auf Leben in den Fokus. Mit der Argumentation waren sie allerdings vor dem EGMR erfolglos – und das konnte ich, wie auch dessen Begründung, die sich auf andere Menschenrechte bezieht, nicht so ganz nachvollziehen.

Wie siehst du das, Luisa?

Luisa: Das stimmt, diese Argumentation ist auf den ersten Blick etwas verwirrend. Es steht leider auch eine relativ komplexe juristische Argumentation dahinter. Verkürzt könnte man sagen, dass sich der EGMR mit dem Recht auf Leben aus Art. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nicht in der Tiefe beschäftigt hat, da er eine Verletzung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens aus Art. 8 EMRK ohnehin schon als gegeben annimmt. Für eine Verletzung des Rechts auf Leben hat der Gerichtshof wohl

angenommen, dass die Situation in der Schweiz einfach noch nicht gravierend genug ist, sodass man von einer tatsächlichen Lebensgefahr ausgehen kann. Da liegt die Schwelle höher als beim Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Für das weitere Urteil und die Erörterungen zu den konkreten Schutzpflichten der Schweiz gegenüber älteren Frauen im Angesicht der Klimakrise ist es dann nicht mehr entscheidend, ob es nur um Art. 8 geht oder zusätzlich auch um Art. 2. In der Begründung benutzt der Gerichtshof dann aber viele Argumente für eine Weiterentwicklung der Rechte aus Art. 8 EMRK, die er in früherer Rechtsprechung zum Recht auf Leben aus Art. 2 EMRK entwickelt hat. Im Kern argumentiert er dann, dass die Schweiz eine Schutzpflicht mit Blick auf die Klimakrise hat und daher bestimmte Minimalanforderungen an staatliche Klimaschutzmaßnahmen gewährleisten muss.

Stützt sich das Urteil noch auf andere Rechte aus der EMRK?

Luisa: Ja, über eine Verletzung von Art. 8 EMRK hinaus wird der Verein KlimaSeniorinnen auch in seinem Recht auf ein faires Verfahren nach Art. 6 verletzt. Das liegt daran, dass sich der Verein erfolglos durch den Schweizer Instanzenzug geklagt hat, wobei die nationalen Gerichte aber die Schutzpflicht der Schweiz nicht anerkannt haben. Sie hätten anerkennen müssen, dass die negativen Auswirkungen der Klimakrise, die sich auf die Gesundheit und das Wohlbefinden der Mitglieder der KlimaSeniorinnen auswirken, die Schweiz dazu verpflichten, entsprechende Schutzmaßnahmen zu ergreifen.

Am UfU arbeiten wir viel zu Prozessrecht, also etwa zur Umweltverbandsklage. Siehst du da Verbindungen zum Urteil des EGMR?

Luisa: Auf jeden Fall, und da kommen wir auch zu einem weiteren wichtigen und auch wirklich neu-

artigen Punkt in dem Urteil. Denn der EGMR hat die Klagen der vier einzelnen Mitglieder des Vereins KlimaSeniorinnen abgelehnt, da ihnen die sogenannte Opfereigenschaft (victim status) fehlte. Die Klage des Vereins selbst hat er aber anerkannt. Für Individualkläger*innen hat der Gerichtshof neu entwickelt, wann diese Opfereigenschaft im Rahmen von Art. 8 EMRK im Angesicht der Klimakrise erfüllt ist und somit staatliche Schutzpflichten ausgelöst werden können. Die Kläger*innen müssen demzufolge den nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels mit hoher Intensität ausgesetzt sein und es muss ein dringendes Bedürfnis geben, ihren individuellen Schutz zu gewährleisten. Durch diese hohe Zugangsschwelle sollen sogenannte Popularklagen ausgeschlossen werden. Das Gericht nimmt also nur bei besonders schweren Ausnahmefällen die individuelle Opfereigenschaft an. Diese sehr hohe Zugangsschwelle konnte keine der Klägerinnen überwinden. Der Gerichtshof erkannte zwar an, dass die Lebensqualität der Klägerinnen durch Hitzewellen in der Schweiz beeinträchtigt wurde, jedoch nicht in einem für die Opfereigenschaft notwendigen hohem Maße.

Okay, aber die Klage des Vereins KlimaSeniorinnen war erfolgreich. Warum?

Luisa: Hier hat der EGMR eine Art Verbandsklage-recht für Menschenrechte im Kontext des Klimawandels geschaffen. Das ist für uns natürlich besonders bemerkenswert, da wir uns in unserer täglichen Arbeit mit Umweltverbandsklagen hier in Deutschland, aber auch international, beschäftigen. Vor allem ist beachtlich, dass die Klage der Einzelpersonen erfolglos blieb, die Klage der gleichen Personen, zusammengeschlossen als Verein, aber von Erfolg gekrönt war. Dabei spielen sicherlich auch praktische Erwägungen des Gerichtshofs eine Rolle. Es erleichtert natürlich die Arbeit, wenn man als Richter*in eine Klage von einem organisierten Verein bekommt, der

über entsprechende Ressourcen verfügt und die entscheidenden faktischen und rechtlichen Argumente gut aufbereiten kann.

Also sozusagen erfreuliche Nachrichten für professionelle Klimakläger*innen.

Luisa: So könnte man es sehen. Es freut mich außerdem, dass der EGMR bei der Begründung der Opfereigenschaft des Vereins KlimaSeniorinnen explizit und umfänglich auf die Aarhus-Konvention Bezug genommen hat. Dabei handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der in seinem Kern Zugang zu Umweltinformation, effektive Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gericht in Umweltfragen gewährleistet. Fast alle Mitgliedstaaten der EMRK, im Kern ja auch ein völkerrechtlicher Vertrag, haben auch die Aarhus-Konvention ratifiziert. Dadurch fand also auch eine Stärkung dieser sogenannten Aarhus-Rechte statt und der EGMR hat die besonders hervorgehobene Rolle von zivilgesellschaftlichen Vereinigungen für den Umweltschutz insbesondere mit Blick auf einen möglichst weiten Zugang zu Gericht entscheidend gestärkt und in die Sphäre der menschenrechtlichen Auseinandersetzungen überführt. Dabei hat er auch klare Anforderungen formuliert, unter welchen Umständen eine solche menschenrechtliche Verbandsklage erhoben werden kann, die wiederum eng an die Voraussetzungen in der Aarhus-Konvention angelehnt sind.

Was sind das für Voraussetzungen?

Luisa: Die klagende Vereinigung muss im betreffenden Staatsgebiet erstmal rechtmäßig etabliert, zum Beispiel als Verein eingetragen sein. Dann muss sie die Verteidigung der Menschenrechte ihrer Mitglieder oder andere betroffenen Personen im betreffenden Staatsgebiet verfolgen und das auch als ihren offiziellen Zweck angeben. Außerdem muss sie nachweisen können, wirklich qualifiziert und repräsentativ zu sein, um im Namen ihrer Mitglieder oder anderer betroffener

Personen zu handeln. Es ist dafür nicht notwendig, dass diese erwähnten Mitglieder oder anderen betroffenen Personen die individuelle Opfereigenschaft erfüllen müssen, die ich oben erklärt habe. Damit ist also der Zugang zum EGMR für Vereinigungen in Fragen vom Schutz der Menschenrechte im Angesicht der Klimakrise wesentlich niedrigschwelliger möglich als für individuelle Kläger*innen.

Siehst du Berührungspunkte zum Klima-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)?

Luisa: In beiden Entscheidungen wurde anerkannt, dass Deutschland bzw. die Schweiz den Verpflichtungen nicht ausreichend nachkommt, effektive Maßnahmen zum Kampf gegen die Klimakrise zu ergreifen. Einen interessanten Unterschied finde ich aber, dass das BVerfG jedenfalls bisher keine Beschwerden von Vereinigungen zulässt. Die Verfassungsbeschwerde steht ausschließlich Einzelpersonen offen. Außerdem hat das BVerfG ja eine Verletzung von Freiheitsrechten in der Zukunft angenommen, wohingegen der EGMR von einer bereits im Hier und Jetzt stattfindenden Verletzung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens ausgeht. Das BVerfG stützt seine Entscheidung auf eine Verknüpfung der allgemeinen Handlungsfreiheit mit dem Staatsziel des Umweltschutzes aus Art 20a GG, wogegen der EGMR auf das wesentlich konkrete Recht aus Art. 8 EMRK verweist. Es bleibt also spannend, wie diese sehr unterschiedlichen Argumentationsmuster der beiden Gerichte in Zukunft aufgegriffen und vielleicht auch zusammenspielen werden.

Christoph: Ja, das ist mir auch aufgefallen. Dem BVerfG wurden von den Klagenden zwar beide Wege angeboten, also auch der über die Verletzung einzelner, konkreter Rechte. Im Beschluss bezieht es sich dann aber auf den anderen Weg – die allgemeine Handlungsfreiheit und somit auf die Gesamtheit der Menschenrechte, die sämtliche menschliche Freiheitsbetätigungen ermögli-

chen. Diesen Unterschied gibt es übrigens auch im philosophischen Diskurs: Manche Autor*innen argumentieren mit sämtlichen Menschenrechten als Freiheitsrechten, die von den Folgen des Klimawandels betroffen sind. Ihnen zufolge schränken zum Beispiel Extremwetter-Phänomene auch die Versammlungsfreiheit ein. Andere fokussieren sich auf konkrete Menschenrechte wie das Recht auf Leben, Gesundheit und einen adäquaten Lebensstandard. Sie tun das unter anderem deshalb, um Menschenrechtsansprüche zukünftiger Generationen besser plausibilisieren zu können.

Könntest du „Menschenrechtsansprüche zukünftiger Generationen“ bitte genauer erklären?

Christoph: Menschenrechte werden dabei meistens interessenbasiert begründet. Das bedeutet nicht, dass aus jedem menschlichen Interesse oder Grundbedürfnis gleich ein Recht folgt. Sondern dieser Lesart zufolge verweisen Menschenrechte auf Ansprüche, die Pflichten generieren. Diese Pflichten richten sich vor allem an Staaten, schon deshalb, weil diese in der Regel die Menschenrechtsabkommen unterzeichnet haben. Weil man annehmen kann, dass auch künftig lebende Menschen beispielsweise Nahrung, Wohnraum und einen gewissen Gesundheitszustand brauchen, um frei und selbstbestimmt leben zu können, kann man einfacher für vorwirkende Pflichten ihnen gegenüber eintreten.

Welche Arten von Pflichten sind das dann?

Christoph: Üblicherweise spricht man im Menschenrechtsdiskurs da von drei Arten, wobei die miteinander verschränkt sind und nicht als klar getrennt voneinander verstanden werden sollten. Von staatlichen „Schutzpflichten“ hatte Luisa ja bereits gesprochen.. Schutzpflichten verpflichten insbesondere Staaten dazu, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Menschenrechtliche Pflichten sind zudem Achtungspflichten, das bedeutet zum Beispiel,

dass die Freiheitschancen der einen Generationen nicht unverhältnismäßig größer sein dürfen als die einer anderen. Hier kann man neben dem Motiv der „Freiheit“ auch wieder das der „Gleichheit“ erkennen, denn Mitglieder verschiedener Generationen sollen als Gleiche (*as equals*) geachtet werden. Und schließlich darf sich der Staat nicht nur auf eine passive Rolle zurückziehen, sondern muss – entsprechend der Gewährleistungspflichten – auch durch aktives Handeln die möglichst umfassende Ausübung der Menschenrechte ermöglichen. Es reicht beim Recht auf Gesundheit beispielsweise nicht, dass durch staatliches Handeln niemand verletzt wird, sondern es muss für eine Gesundheitsversorgung gesorgt werden, die für alle zugänglich, erschwinglich und qualitativ hochwertig ist. Das kann dann etwa orientiert an „Solidarität“ organisiert werden, um noch das dritte klassische Schlagwort der Menschenrechte zu verwenden, welches das etwas altbackene „Brüderlichkeit“ mittlerweile häufig ersetzt. Auch weil man diese wirkmächtige Trias aus „Freiheit“, „Gleichheit“ und „Solidarität“ mit in die Argumentation einbringen kann, eignen sich Menschenrechte gut für Plädoyers für mehr Klimaschutz – sei es in medialen Debatten, politischen Foren oder vor Gerichten.

Aber gerade aus juristischer Sicht sind die Grund- bzw. Menschenrechte ja nicht die einzige Option für Klimaklagen, oder?

Luisa: Das stimmt. Eine menschenrechtliche Argumentation liegt zwar nahe, wie Christoph erklärt hat, aber sie ist nicht der einzige Weg, wie juristisch versucht wird, für mehr Klimaschutz zu streiten. Unter anderem können auch Klagen vor den nationalen Verwaltungsgerichten sehr erfolgreich sein, wie etwa die jüngste Entscheidung des Obergerichtes Berlin-Brandenburg vom 16. Mai 2024 nach einer Klage der Deutschen Umwelthilfe zeigt. Das Gericht entschied, dass die bestehenden Klimaschutzprogramme der

Bundesregierung für die Jahre bis 2030 um konkrete Maßnahmen ergänzt werden müssen. Außerdem hat der Internationale Seegerichtshof in seinem am 21. Mai 2024 veröffentlichten Rechtsgutachten festgestellt, dass sich aus der UN-Seerechtskonvention (ein immerhin von 169 Staaten ratifizierter völkerrechtlicher Vertrag) eine Verpflichtung für Staaten ergibt, den Klimawandel zu bekämpfen. Im Laufe dieses und des nächsten

Jahres werden noch zwei weitere Rechtsgutachten zu dieser Frage erwartet, eines vom Internationalen Gerichtshof und eines vom Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte. Es bleibt also spannend!

Auf der nächsten Seite geht es weiter.

Kamilya Thuyelebayeva

Der Gegensatz von Atomrecht und Umweltdemokratie: Ein Fall aus Kasachstan

Über die Beteiligung der Öffentlichkeit in Nuklearfragen

Im folgenden Artikel schildert unsere Gastautorin Kamilya Tyulebayeva die Situation der Öffentlichkeitsbeteiligung in Kasachstan anhand des Beispiels über die Errichtung eines Kernkraftwerkes. Kasachstan hat, wie die EU und Deutschland, ebenfalls die Aarhus-Konvention unterschrieben. Über diese Konvention haben wir in zahlreichen Artikeln berichtet. Sie garantiert das Recht auf Beteiligung in Umweltangelegenheiten und ist ein völkerrechtlich bindender Vertrag. Dieser gilt also auch in Kasachstan.

Leider, so zeigt Kamilya am Beispiel des Kernkraftwerkes auf, kollidieren die Beteiligungsrechte durch die Aarhus-Konvention mit nationalen Nukleargesetzen in Kasachstan. Diese Situation ist kein Einzelfall, der sich auf Kasachstan beschränkt, sondern kommt in zahlreichen Ländern vor. Kamilya erläutert diesen Konflikt.

Kamilya ist eine Umweltrichterin aus Kasachstan und hat in der Vergangenheit mit dem UfU gemeinsam an Projekten gearbeitet. Ihre Arbeit ist fokussiert auf die Einhaltung von Menschen- und Beteiligungsrechten in Umweltangelegenheiten. Da das UfU eine lange Tradition in der Stärkung von Partizipation und Beteiligung hat und inzwischen auch erste Projekte in Kasachstan durchführt, sind wir besonders glücklich darüber, mit Kamilya eine engagierte Kontaktperson vor Ort zu kennen, die für die selbe Sache kämpft.

Diesen Artikel haben wir in der vorherigen Ausgabe bereits in Englisch veröffentlicht. Aufgrund zahlreicher Nachfragen, haben wir den Artikel für diese Ausgabe noch einmal übersetzt.



Abbildung 1: Karte von Kasachstan, The World Factbook 2021. Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2021.

Bei Entscheidungen über große Energievorhaben, insbesondere den Bau von Kernkraftwerken und anderer nuklearer Energieinfrastruktur gab es in der Vergangenheit in einigen Ländern oft keine oder mangelnde Öffentlichkeitsbeteiligung, da diese generell als Angelegenheiten der nationalen Sicherheit betrachtet wurden. Der Bau solcher Infrastruktur tangiert zwar das Umweltrecht und damit auch das Recht der Öffentlichkeit auf Beteiligung, allerdings konkurrieren diese Rechte in nicht wenigen Fällen mit nationalem Atomrecht, welches als separates Rechtsgebiet eigene Regeln für den Bau von nuklearer Infrastruktur vorsieht. Das nationale Atomrecht sieht häufig keine Öffentlichkeitsbeteiligung und keinen Zugang zu umweltrelevanten Informationen vor. Diese Situation ändert sich heutzutage.

Aktueller Stand

Die Anerkennung der grundlegenden Rechte auf Öffentlichkeitsbeteiligung ist heutzutage von großer Bedeutung. Im Laufe der Zeit haben sich die Praktiken der Regierungen deutlich geändert und in vielen Ländern hat die Beteiligung der Öffentlichkeit an Atomenergievorhaben zugenommen. Auch die Transparenz von Umweltinformationen über Atomenergievorhaben hat sich verbessert. Widersprüche zwischen Atom- und Umweltgesetzen führen jedoch nach wie vor zu erheblichen Rechtsunsicherheiten in Bezug auf die Beteiligung der Öffentlichkeit in diesen Angelegenheiten.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit auch in nuklearen Fragen wird durch zwei wichtige Grundlagen der Aarhus-Konvention und der Espoo-Konvention, beides internationale Abkommen, unterstrichen:

1. In Anbetracht der Tatsache, dass nukleare Gefahren grenzüberschreitend sind, ist es wichtig, die große geografische Reichweite der Mitwirkungsrechte auch über Ländergrenzen hinweg anzuerkennen.

2. Es ist von entscheidender Bedeutung, die Standpunkte der Öffentlichkeit in die Risikobewertung einzubeziehen, um den umstrittenen Status der Kernenergie als Energiequelle zu berücksichtigen.

Diese beiden wichtigen Faktoren wurden in zahlreichen Rechtsstreitigkeiten vor dem Ausschuss für die Einhaltung der Übereinkommen von Aarhus und Espoo genannt, da die Grundsätze der nuklearen Tätigkeit und der Umweltdemokratie in vielen Ländern einander gegenseitig behindern.

Als Reaktion darauf wurden 2021 auf der Tagung der Vertragsparteien der Übereinkommen von Aarhus und Espoo spezifische Leitlinien und bewährte Verfahren für die Anwendung dieser Übereinkommen auf nukleare Tätigkeiten entwickelt. Von zentraler Bedeutung für eine wirksame Beteiligung der Öffentlichkeit ist der Zugang zu umweltrelevanten Informationen. Der Ausschuss für die Einhaltung des Aarhus-Übereinkommens betonte, dass die Informationen, die den Behörden in jeder Phase der Entscheidungsfindung zur Verfügung stehen, auch für die betroffene Öffentlichkeit zugänglich sein müssen. Die Nichtveröffentlichung von Dokumenten kann ein Grund für eine rechtliche Überprüfung gemäß Artikel 9 des Aarhus-Übereinkommens sein und sich auf die öffentliche Akzeptanz und die Rechtssicherheit auswirken.

Die Lage in Kasachstan

Kasachstan ist nicht nur einer der größten Akteure im Uranbergbau, sondern hat seit den 1990er Jahren auch mehrere Pläne für den Bau eines Kernkraftwerks vorangetrieben und steht nun kurz vor der Durchführung eines Referendums über den Bau eines ersten Kernkraftwerks im Land. Der vom kasachischen Energieministerium ausgearbeitete Plan sieht den Bau eines Kernkraftwerks vor, um die Abhängigkeit des Landes von fossilen Brennstoffen zu verringern, seine

Die Aarhus-Konvention:

Die Aarhus-Konvention ist nach der dänischen Stadt Århus benannt, in der das sogenannte "UNECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten" verabschiedet wurde. Die Aarhus-Konvention verankert international zum ersten Mal die Rechte auf Information, Beteiligung und Klage als Rechte jeder Person zum Schutz der Umwelt, auch für zukünftige Generationen. Die Konvention beinhaltet die Festlegung internationaler Mindeststandards für den Zugang zu Umweltinformationen, die Beteiligung der Öffentlichkeit und den Zugang zu Gerichtsverfahren. Die Konvention ist auch der erste internationale Vertrag, der anerkennt, dass Umwelt- und Naturschutz oft Gruppen, Initiativen und Organisationen benötigen, die vom Staat unabhängig sind. Nichtregierungsorganisationen (NGOs) oder zivilgesellschaftliche Initiativen agieren als Vertreter von Umwelt und Natur in Entscheidungs- und Gerichtsverfahren.

Die Espoo-Konvention:

Die Espoo-Konvention verpflichtet die Ursprungspartei (Staat, in dem ein Projekt geplant wird), die Umweltauswirkungen eines Projekts auf den Nachbarstaat (betroffene Partei) zu prüfen. Die Espoo-Konvention legt auch fest, dass die Ursprungspartei die Kontaktstelle der betroffenen Partei über alle Projekte informieren muss, die voraussichtlich erhebliche nachteilige grenzüberschreitende Umweltauswirkungen haben. Sie gibt der betroffenen Partei die Möglichkeit, sich an dem Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung zu beteiligen. Die Espoo-Konvention gibt auch der Öffentlichkeit der betroffenen Partei (natürliche und juristische Personen und Verbände) die Möglichkeit, sich im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung zu dem Projekt zu äußern. Bei der Umweltverträglichkeitsprüfung des Projekts müssen auch die Umweltauswirkungen auf das Nachbarland dargestellt werden. Schließlich sieht die Espoo-Konvention vor, dass die Ursprungspartei bei ihrer Entscheidung auch die Ergebnisse der Konsultation in dem oder den Nachbarländern (betroffene Parteien) berücksichtigen muss.

Electricity generation sources

fossil fuels: 88.2% of total installed capacity (2020 est.)

nuclear: 0% of total installed capacity (2020 est.)

solar: 0.9% of total installed capacity (2020 est.)

wind: 0.7% of total installed capacity (2020 est.)

hydroelectricity: 10.1% of total installed capacity (2020 est.)

tide and wave: 0% of total installed capacity (2020 est.)

geothermal: 0% of total installed capacity (2020 est.)

biomass and waste: 0% of total installed capacity (2020 est.)

Abbildung 2: Energieversorgung von Kasachstan, The World Factbook 2021. Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2021.

Energiequellen zu diversifizieren und die CO₂-Emissionen zu senken. So sollen die Verpflichtungen des Pariser Abkommens eingehalten werden. Zweifellos ist dieser Ansatz zur Erreichung der Klimaneutralität sehr umstritten, aber abgesehen davon ist die Art und Weise, wie die Regierung versucht, die Entscheidung zum Bau eines Kernkraftwerks umzusetzen und die Öffentlichkeit zu überzeugen, sehr undurchsichtig.

Widerspruch Atomrecht und Umweltrecht

Gemäß Artikel 12 des Gesetzes der Republik Kasachstan "Über die Nutzung der Atomenergie" ist für eine entsprechende Entscheidung der Regierung über die Wahl des Standorts des Kernkraftwerks die Zustimmung der örtlichen Vertretungsbehörden (maslikhat) für das Gebiet, in dem die Anlage geplant ist, erforderlich. Das kasachische Atomgesetz selbst enthält keine Bestimmungen über öffentliche Anhörungen, sondern verweist lediglich auf das Umweltrecht. Nach der Umweltgesetzgebung muss die Öffentlichkeit jedoch über den Bau eines Kernkraftwerks informiert werden.

Am 22. August 2023 leiteten die Behörden des Bezirks Zhambyl im Gebiet Almaty eine öffentliche Anhörung der örtlichen Bevölkerung zur Frage des Baus eines Kernkraftwerks in ihrem Gebiet ein. Vertreter von nichtstaatlichen Umweltschutzorganisationen und der Zivilgesellschaft Kasachstans äußerten bei dieser öffentlichen Anhörung zahlreiche Bedenken und Fragen. Ein großer Kritikpunkt ist die Art und Weise, wie diese Anhörungen angekündigt, die Öffentlichkeit informiert und letztlich die Anhörungen durchgeführt wurden.

Auf der Website des Energieministeriums finden sich folgenden Angaben zu den für den 22. August 2023 geplanten öffentlichen Anhörungen:

"Die Anhörungen sollen sich mit Umweltfragen, gesundheitlichen Bedenken, den Auswirkungen natürlicher und klimatischer Faktoren auf das

Kernkraftwerk, wirtschaftlichen Faktoren, der Entwicklung der Infrastruktur, den Auswirkungen des Atomkraftwerks auf die Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen sowie mit anderen relevanten Themen befassen. Während der Anhörungen werden die Bürger die Möglichkeit haben, alle Fragen zu stellen, die sie interessieren, sowohl in Bezug auf die Sicherheit der Technologien als auch auf die sozioökonomischen Aspekte des Baus von Kernkraftwerken".

Es ist also davon auszugehen, dass solche Fragen bereits Gegenstand einer informierten öffentlichen Anhörung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfungen sind, die in Kasachstan durch das Umweltgesetz geregelt sind.



Abbildung 3: Broschüre zu den öffentlichen Anhörungen vom 22. August 2023.

Die von den lokalen Behörden tatsächlich angekündigten und durchgeführten öffentlichen Anhörungen entsprachen jedoch in keiner Weise den gesetzlichen Vorschriften von Aarhus und Espo, insbesondere in Bezug auf den Zugang zu Informationen: Die einzigen Informationen, die die Öffentlichkeit von den Initiatoren des Baus erhielt, war eine Broschüre, in der die Gefahren nuklearer Aktivitäten in Bezug auf die Anzahl von Bananen erläutert wurden (Abbildung 3).

Diese Art der Durchführung von öffentlichen Anhörungen wirft die Frage auf, wie die Öffentlichkeit ihr Recht auf Beteiligung angemessen nutzen kann, ohne dass im Vorhinein ausreichend Informationen über die Pläne bereitgestellt wurde. Die Vermutung liegt nahe, dass die Behörden durch den Vorenthalt von Informationen versuchen, Widerstand gegen den Bau des Atomkraftwerkes frühestmöglich zu brechen und die Bevölkerung von den eigenen Plänen zu überzeugen.

Eine weitere Problematik im kasachischen Atomgesetz besteht darin, dass dieses entgegen Artikel 6, Absatz 9 des Aarhus-Abkommens nicht genau festlegt, wie die finale Entscheidung zur Genehmigung eines Kraftwerkes getroffen wird.

Diese Unsicherheit in der Informationspolitik führte zu einem Scheitern der öffentlichen Anhörungen. Der kasachische Präsident Kassym-Jomart Tokajew kündigte daraufhin an, dass die Entscheidung über den Bau eines Kernkraftwerks durch ein nationales Referendum getroffen werden würde. Der Termin für die Abstimmung steht noch nicht fest. Aber auch diese Art der Entscheidungsfindung über einen Referendumsbeschluss ist mit Unsicherheiten verbunden, denn es stellt sich auch in diesem Fall die Frage, ob die Entscheidung im Referendum endgültig ist.

Nationale Gesetzgebung vs. Aarhus-Konvention

Hier ist anzumerken, dass die oben geschilderte

Problematik der Konkurrenz von Atomrecht und Umweltrecht nicht nur in Kasachstan besteht. Kasachstan unterzeichnete die Aarhus-Konvention am 25. Juni 1998 und ratifizierte den internationalen Vertrag am 11. Januar 2001. Daher ist Kasachstan wie auch die anderen Unterzeichnerländer an die Aarhus-Konvention gebunden, welche die Beteiligung der Öffentlichkeit in solchen Angelegenheiten garantiert. Die mangelnde Rechtssicherheit in der Durchführung solcher Planungsprojekte in Bezug auf die Beteiligung der Öffentlichkeit, den Zugang zu Informationen und der fehlende Einklang nationaler Gesetzgebung mit der Aarhus-Konvention tritt auch in anderen Unterzeichnerländern auf.

Die Problematik war bereits Gegenstand einer Erklärung des Ausschusses für die Einhaltung des Aarhus-Übereinkommens im Fall von Belarus. Der Ausschuss fordert in diesem Fall die Vertragspartei auf, das nationale Gesetz zu ändern und festzulegen, welche Entscheidung als endgültige Entscheidung zur Genehmigung der Tätigkeit im Sinne von Artikel 6 Absatz 9 des Aarhus-Übereinkommens anzusehen ist. Darüber hinaus fordert der Ausschuss die Vertragspartei (Belarus) in seinen Empfehlungen auf, die Vereinbarkeit und Kohärenz zwischen dem umweltrechtlichen Rahmen für die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten und dem für nukleare Tätigkeiten geltenden Rahmen für die Beteiligung der Öffentlichkeit sicherzustellen. Der Ausschuss stellte weiterhin fest, dass Weißrussland die Öffentlichkeit nicht rechtzeitig, also bereits zum Zeitpunkt der Standortauswahl, in den Planungsprozess einbezogen hat. Ist die Entscheidung, die geplante Tätigkeit in einem ausgewiesenen Gebiet zu genehmigen, bereits ohne Beteiligung der Öffentlichkeit getroffen worden, entspricht dies nicht mehr Artikel 6 Absatz 4 des Aarhus-Übereinkommens, der eine "frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit, wenn

alle Optionen offen sind", vorschreibt.

Im kasachischen Nuklearrecht wird die Entscheidung über den Bauort einer Kernkraftanlage von den Behörden getroffen, wobei die Auflagen des kasachischen Umweltrechts beachtet werden müssen. Den einzelnen Phasen der Entscheidung über den Bau eines Kernkraftwerks gehen jedoch verschiedene aufeinanderfolgende strategische Entscheidungen voraus, beispielsweise ein nationaler Energieplan. Die Entscheidung über die Nutzung der Kernenergie in Kasachstan und den Bau von Kernkraftwerken (einschließlich möglicher Standorte) wurde bereits in der Energiepolitik von 2014 dargelegt. Gemäß Artikel 7 des Aarhus-Übereinkommens (Politiken, Pläne und Programme) muss die Öffentlichkeit jedoch schon in dieser frühen Phase der Verabschiedung eines Energieplans beteiligt werden, da dieser als weitreichende politische Entscheidung betrachtet wird. Bei der Ausarbeitung des kasachischen Energieplans und der darin enthaltenen Entscheidung zum Bau eines Atomkraftwerkes gab es jedoch keine Beteiligung der Öffentlichkeit, was den Anforderungen der Aarhus-Konvention an eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zuwiderläuft.

Die Relevanz von Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Frage von nuklearer Energieversorgung

Kernenergie wird von einigen Staaten als eine dekarbonisierte Energiequelle angesehen, die Staaten dabei hilft, ihre Verpflichtungen im Rahmen des Pariser Abkommens und der Ziele für nachhaltige Entwicklung zu erfüllen. Auf der Tagung der Vertragsparteien der Übereinkommen von Aarhus und Espoo wurde jedoch betont, wie wichtig es ist, daran zu erinnern, dass der Übergang zur Nachhaltigkeit eine Abkehr von den Risiken erfordert, die die Kernenergie für die Umwelt und die Menschen birgt, auch wenn sie Versorgungssicherheit und Schutz vor schwankenden

Energiepreisen bietet.

Der Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung, sowohl in materieller als auch in zeitlicher Hinsicht, ist einer der besonderen Beiträge, die sich aus den spezifischen Leitlinien und bewährten Verfahren ergeben haben, die 2021 von den Vertragsparteien der Übereinkommen von Aarhus und Espoo entwickelt wurden. Die Beteiligung der Öffentlichkeit am Planungsprozess muss daher frühzeitig beginnen. Die Bewertungsphase eines bestimmten Projekts ist nicht der geeignete Zeitpunkt, um Fragen zur nationalen Energiestrategie im Zusammenhang mit der Wahl der Energiequelle zu erörtern. Die Konsultation der Öffentlichkeit in der Planungs- oder Programmphase, in der der Rahmen für Ad-hoc-Projektaktivitäten festgelegt wird, könnte den Staaten helfen, Konflikte zu vermeiden oder zumindest im Vorfeld zu minimieren. Für einen demokratischen Übergang zu klimaneutraler Energie ist die Beteiligung der Öffentlichkeit auf den höchsten Planungsebenen unerlässlich. In den Empfehlungen heißt es, dass es den Entscheidungsbehörden zwar freisteht, welche Optionen sie in den einzelnen Phasen vorlegen, dass aber "unabhängig davon, wie der Rahmen für die Entscheidungsfindung strukturiert ist, die Öffentlichkeit die Möglichkeit haben sollte, die Art und die Notwendigkeit der vorgeschlagenen Aktivität überhaupt zu erörtern."

Darüber hinaus stellt das Espoo-Übereinkommen sicher, dass die Vielfalt der Optionen in Bezug auf die Energiequellen von den Nachbarländern umfassend bewertet werden kann. Nach dem Espoo-Übereinkommen muss der Bericht über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Bericht), ein Bericht der bei jeder größeren Planung notwendig ist, annehmbare Alternativen (einschließlich derjenigen, die sich auf den Standort und die Technologie beziehen) enthalten, sie vergleichbar und transparent darstellen und eine "Nicht-Entscheidungsalternative" in Betracht ziehen.

Aussicht

Es ist davon auszugehen, dass die Staaten bei der Festlegung neuer energiepolitischer Maßnahmen, die einen stärker partizipatorischen Charakter haben, Unterstützung benötigen werden, da in jüngster Zeit der Zeitpunkt und das Ausmaß der öffentlichen Beteiligung geklärt wurden. Daher sollte Kasachstan nicht nur seine Bürger*innen konsultieren, sondern auch die Meinungen der Nachbarländer berücksichtigen, um eine nachhaltige Entscheidung über den Bau eines Kernkraftwerks zu treffen.

Unterstütze uns!

Gemeinnützige Organisationen leben von ihren Mitgliedern. Das UfU stößt umweltgerechte Entwicklungen und Prozesse an. Es initiiert und betreut angewandte wissenschaftliche Projekte, Aktionen und Netzwerke und setzt sich für mehr Partizipationsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft ein. Dabei benötigen wir deine Hilfe.

Heute unterstützen ca. 200 Mitglieder und Spender*innen die Tätigkeit unseres Instituts mit ihren Beiträgen, Spenden und Aktivitäten. Wir freuen uns, wenn du in Zukunft dazu gehörst.

Mitglied im UfU werden!

Das UfU freut sich sehr über neue Mitglieder. Du erhältst nicht nur all unsere Publikationen kostenlos und wirst zur Mitgliederversammlung eingeladen, sondern kannst auch deinen zivilen Beitrag zum Umweltschutz leisten. Schau doch gerne mal auf unserer neuen [Mitgliederseite \(www.ufu.de/ufu-mitglieder/\)](http://www.ufu.de/ufu-mitglieder/) vorbei.

Einfach Spenden – per Überweisung

Wir freuen uns über jede Spende zur Unterstützung unserer Arbeit. Deine Spende kannst du jederzeit direkt auf unser Spendenkonto bei der Saalesparkasse Halle überweisen:

Saalesparkasse Halle
 IBAN: DE67 8005 3762 0387 0111 81
 BIC: NOLADE21HAL

Bitte beachte: Spenden bis zu 200,00 Euro sind bei Vorlage des Kontoauszuges beim Finanzamt absetzbar; wir stellen dir gerne eine Spendenbescheinigung aus. Bitte schicke uns dafür deine Kontaktdaten an info@ufu.de.

Online kannst du ganz einfach über den QR-Code spenden:



Anmerkungen der Redaktion

Wenn wir uns in unseren Artikeln auf Frauen, Männer und Menschen anderen Geschlechts beziehen, verwenden wir in der Regel das sogenannte „Gendersternchen“.

In einigen Passagen haben wir darauf aus Gründen der Leserlichkeit verzichtet. Nichtsdestotrotz möchten wir mit unseren Artikeln alle interessierten Menschen ansprechen, unabhängig von Geschlecht oder sonstigen Merkmalen.

Die Druckversion dieser Zeitschrift wurde CO₂-neutral gedruckt!

IMPRESSUM

UfU Informationen
 Ausgabe 12, Juli 2024

Herausgeber:
 Unabhängiges Institut
 für Umweltfragen e.V.

Redaktion:
 Jonas Rüffer, Niklas
 Müller

Titelbild: Foto von
 Mika Baumeister auf
 Unsplash

Kontakt zur Redaktion:
 Greifswalder Str. 4,
 10405 Berlin

Tel: 030 4284 993 36

Mail:
jonas.rueffer@ufu.de



