



Stellungnahme zur Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

17. Juli 2024

STELLUNGNAHME

Gerne nimmt der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) die Einladung des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 31.05.2024 wahr, zur Dialogfassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) Stellung zu nehmen.

Mit dem Thema Nachhaltigkeit ist – zumindest auf den ersten Blick – keine Fragestellung aufgerufen, die traditionell im Zentrum der Arbeiten des SVR und damit eines Gremiums steht, das in den Bereichen Integration und Migration über Entwicklungen, Problemstellungen und evidenzbasierte Lösungsansätze wissenschaftlich fundiert unterrichtet und zu aktuellen Fragen Stellung beziehen soll, um der öffentlichen und politischen Debatte Sachargumente zu liefern, die Information der Öffentlichkeit zu objektivieren und neue Impulse zu geben. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Begriff der Nachhaltigkeit wie auch in der veröffentlichten Dialogfassung zur DNS eher eng gefasst und v. a. naturwissenschaftlich bzw. mit direkter Bezugnahme auf umweltpolitische Fragestellungen unterlegt ist.¹ Gleichwohl hat sich in der jüngeren Vergangenheit auch der SVR mit Fragestellungen beschäftigt, die Berührungspunkte zu einem solchen Verständnis von Nachhaltigkeit aufweisen. In seinem 2023 veröffentlichten Jahresgutachten² hat der SVR den Zusammenhang zwischen Klimawandel und Migration analysiert und entsprechende Handlungsoptionen entwickelt. Der SVR empfiehlt der Bundesregierung, auch die Aspekte, die hieraus für eine Klimaaußen- und -migrationspolitik resultieren, in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie zu berücksichtigen. Die Stellungnahme geht auf ausgewählte Aspekte aus dem Jahresgutachten ein.

Klimamigrationspolitik

Der menschengemachte Klimawandel gehört zu den zentralen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Dieser lässt sich nur global und d. h. über eine verstärkte (und – wie die zahlreichen Sitzungsmarathons auf den entsprechenden Mammut-Konferenzen zeigen – oftmals mühselige) internationale Kooperation wirksam bekämpfen. Gleichwohl legt der SVR dezidiert Wert auf die Feststellung, dass die Erforderlichkeit international abgestimmten Handelns auf der politischen Ebene nicht zu einer „Flucht ins Internationale“ in der Form führen darf, dass nationalstaatliches Handeln bzw. oftmals als „Alleingänge“ abqualifizierte Initiativen mit Verweis auf die Erforderlichkeiten international abgestimmten Handelns aus dem Möglichkeitenportfolio der Politik verschwinden. Vielmehr stellt der SVR heraus, dass die Nationalstaaten hinsichtlich der „Frage, wie Migration dazu beitragen kann, Klimawandelfolgen zu bewältigen oder zu mindern (...) sogar in doppeltem Sinne relevant [sind]. Zum einen sind sie es, die die europäische und auch die internationale Ebene prägen und ausgestalten. Zum anderen obliegt Migrationssteuerung nach wie vor in weiten Teilen den Nationalstaaten“ (S. 115). Zugleich sollte zur Bewältigung von klimawandelbedingter Migration das gesamte migrationspolitische Instrumentarium genutzt werden. Es sollte fester Bestandteil der klimapolitischen Agenda werden. Bei plötzlichen Ereignissen eignen sich Maßnahmen aus der Flüchtlingspolitik

¹ Von den in Kap. B des Berichts genannten Transformationsbereichen liegt lediglich der Bereich 'Menschliches Wohlbefinden und Fähigkeiten, soziale Gerechtigkeit' außerhalb des engeren Kreises klima- und umweltpolitischer Diskussionen.

² SVR (2023): Klimawandel und Migration: was wir über den Zusammenhang wissen und welche Handlungsoptionen es gibt. SVR-Jahresgutachten 2023, Berlin.



wie die Vergabe von humanitären Visa, eine temporäre Schutzgewährung oder auch die Aussetzung von Rückführungen in betroffene Länder und Regionen. Migration sollte außerdem als gestaltender Umgang mit schleichenden Umweltveränderungen begriffen und ermöglicht werden. Hier sind eher migrationspolitische Instrumente gefragt. Das können Arbeitsvisa sein; aber auch bestehende Abkommen zur Personenfreizügigkeit auf regionaler Ebene haben sich als sehr hilfreich erwiesen, um klimawandelbedingte Migration im Sinne einer Anpassungsstrategie zu ermöglichen. So können etwa Rücküberweisungen an Angehörige im Herkunftsland gesunkenes Einkommen ausgleichen oder Investitionen ermöglichen, mit denen eine Anpassung an neue Umweltbedingungen finanziert werden kann.

Mit Blick auf den nationalstaatlichen Gestaltungsspielraum schlägt der SVR ein Maßnahmenbündel vor, mittels dessen „die mit dem Klimawandel verbundene Migration (...) gesteuert bzw. genutzt [wird], um die Folgen des Klimawandels in den davon besonders betroffenen Ländern abzumildern (S. 115): Mit drei Instrumenten – dem Klima-Pass, der Klima-Card und dem Klima-Arbeitsvisum – könnte die Bundesregierung international eine Vorreiterrolle einnehmen. Diese drei aufenthaltsrechtlichen Instrumente sind als Antworten auf unterschiedliche Ausgangslagen konzipiert. Sie sind danach gestaffelt, wie stark die Herkunftsländer vom Klimawandel betroffen sind. Sie können nach Erprobung in Deutschland ggf. auch im regionalen und internationalen Kontext Anwendung finden.

Der Klima-Pass, ein Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), den der SVR aufgegriffen und im Gutachten konkretisiert hat, ist für Personen aus Ländern konzipiert, die durch den Klimawandel ihr gesamtes Territorium verlieren. Sie erhalten ein Daueraufenthaltsrecht. Dieses Instrument ist von den vorgeschlagenen aufenthaltsrechtlich am robustesten, hinsichtlich seines personellen Anwendungsbereichs aber gerade deshalb eingeschränkt. In den Genuss eines solchen Daueraufenthaltsrechts in Deutschland kommen Staatsangehörige von Ländern, die direkt und in einem erheblichen Ausmaß vom Klimawandel betroffen sind und durch diesen ihr gesamtes Territorium und damit ihre physische Lebensgrundlage verlieren (z. B. untergehende Pazifikinseln). Indem ein solcher Spezialtatbestand im Aufenthaltsrecht geschaffen wird, könnte Deutschland als Industrieland und historisch bedeutender Emittent klimaschädlicher Treibhausgase Mitverantwortung für den Klimawandel übernehmen.

Die Klima-Card ist für Menschen gedacht, die ihr Land vorübergehend aufgrund starker Zerstörung verlassen müssen. Hier handelt es sich um einen befristeten Aufenthaltstitel nach dem Vorbild humanitärer Aufnahmeprogramme. Hier wäre der Kreis anspruchsberechtigter Personen deutlich größer, entsprechend ist für dieses Instrument eine länderspezifische Kontingentierung notwendig. Die Klima-Card richtet sich an Personen aus Ländern, die ebenfalls vom Klimawandel in spürbarem Umfang betroffen, aber nicht in ihrer Existenz bedroht sind, und ermöglicht einen temporär befristeten Aufenthalt in Deutschland, der aber ggf. verstetigt werden kann. Wichtig dabei ist die Kombination dieses Instruments mit Anpassungsmaßnahmen in den jeweiligen Herkunftsländern, denn nur dann ist eine Rückkehr der betroffenen Personen möglich.

Das Klima-Arbeitsvisum, mit dem ein leichter Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt ermöglicht werden kann, würde nach dem Vorbild der Westbalkan-Regelung für ein gewisses Kontingent an Personen aus noch zu benennenden Staaten gelten. Zielgruppe sind hier Personen aus Ländern, die vom Klimawandel in deutlich geringerem Ausmaß als die Zielgruppen der ersten beiden Instrumente betroffen sind. Sie könnten nach Deutschland kommen, wenn sie einen Arbeitsvertrag haben. Damit wird Personen aus ausgewählten und vom Klimawandel betroffenen Staaten der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt mit dem Ziel erleichtert, durch eine reguläre Migration neue wirtschaftliche Perspektiven zu eröffnen. Als strukturelles Vorbild könnte hier die sog. Westbalkan-Regelung (§ 26 Abs. 2 BeschV) dienen, die seit 2015 im deutschen Recht verankert ist und durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung seit 2024 auf eine dauerhafte Grundlage gestellt wurde.

Katastrophenhilfe

Klimawandelbedingte Migration findet vor allem innerstaatlich statt bzw. über kurze Distanzen, etwa in das Nachbarland. Zahlreiche Länder des sog. globalen Südens sind dabei besonders stark betroffen (siehe dazu ausführlich S. 34–40). Das liegt nicht nur an ihrer geografischen Lage, sondern auch daran, dass ihnen



weniger finanzielle Ressourcen für Anpassungsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Damit besteht das Erfordernis, die Strukturen vor Ort auch finanziell in die Lage zu versetzen, effektiv zu helfen. Der Begriff der Katastrophenhilfe ist daher an dieser Stelle nicht eng zu verstehen, sondern umfasst neben klassischen und mit dem Begriff der Katastrophenhilfe unmittelbar assoziierten Leistungen wie z. B. dem Bau einer provisorischen Brücke über einen durch Hochwasser über die Ufer getretenen Flusses auch Anpassungsmaßnahmen, die die Resilienz der Bevölkerung vor Ort steigern und einen Verbleib an Ort und Stelle ermöglichen, sowie finanzielle Unterstützung beim Wiederaufbau nach Extremereignissen. Vor diesem Hintergrund begrüßt es der SVR außerordentlich, dass 2022 auf der 27. Weltklimakonferenz in Ägypten eine Finanzierungsvereinbarung geschlossen werden konnte, die gewährleisten soll, dass finanzschwache und von den negativen Folgen des Klimawandels betroffene Staaten zukünftig stärker finanziell von den Staaten unterstützt werden, die zu den Hauptverursachern des Klimawandels und seiner Folgen zu zählen sind (S. 17). Finanzierungsstrukturen und -modellen, die sich auf Klimawandelfolgen und damit einhergehende Migration richten, kommt damit aus Sicht des SVR eine wichtige Bedeutung zu.

Anpassung vor Ort und das Recht zu bleiben

Migration kann eine Strategie sein, sich an die Folgen des Klimawandels in angemessener und ausreichender Form anzupassen bzw. mit dessen Folgen umzugehen. Allerdings ist Migration eine eher voraussetzungsreiche Option, die (nicht nur, aber besonders finanzielle) Ressourcen erfordert und für nicht unerhebliche Teile der von Klimawandel betroffenen Bevölkerungsteile unrealistisch ist. Politisch gilt es daher, Migration als Anpassungsstrategie zu ermöglichen und zugleich das ‚Recht zu bleiben‘ zu stärken. Eine nachhaltige Politik sollte daher auch in Anpassungsstrategien investieren mit dem Ziel, einen Verbleib im Herkunftsland bzw. in der Region zu ermöglichen. Auch aus einer normativen Perspektive lässt sich ein Primat eines „Rechts zu bleiben“ gegenüber einem „Recht zu gehen“ gut vertreten. Denn (nur) ein ‚Bleibe-recht‘ bzw. eine auf die Ermöglichung faktischer Bleibeoptionen ausgerichtete Politik kann verhindern, dass „Lebenspläne (...) durchkreuzt werden, Gemeinschaften zerbrechen, die Betroffenen (...) Besitz und materiellen Wohlstand, persönliche und kulturelle Beziehungen und wirtschaftliche Perspektiven“ (S. 78) verlieren. Aus der Sicht des SVR soll es für bestimmte Gruppen folglich durchaus ein Recht auf Migration geben, dies gilt vor allem für Personen in Staaten, die durch die Folgen des Klimawandels immer stärker unbewohnbar werden (siehe dazu oben die Ausführungen zur Klimamigrationspolitik). Gleichberechtigt als Anpassungsstrategie danebenstehen soll und muss aber das Recht zu bleiben – mit all den zur Realisierung dieses Rechts aufgerufenen Facetten politischen Handelns, zu denen auch die ebenfalls oben angesprochene Maßgabe verstärkter Investitionen in eine Katastrophenhilfe vor Ort gehört.

Migration im Kontext des Klimawandels ist also nicht nur als ein von den Folgen des Klimawandels verursachtes Problem zu verstehen, sondern sie kann gut gesteuert auch Teil von Lösungsstrategien zum Umgang mit den Folgen des Klimawandels sein. Auf der einen Seite können durch Migration ermöglichte Rücküberweisungen an Angehörige im Herkunftsland deren gesunkene Einkommen ausgleichen oder auch Investitionen ermöglichen, die die Abhängigkeit von Wetterereignissen verringern oder die Anpassung an neue Umweltbedingungen fördern (S. 13). Hier wird der Potenzialcharakter von Migration als Anpassungsstrategie unmittelbar deutlich. Migration ist aber auch kein Allheilmittel, vielmehr sind auch die Bedarfe derjenigen zu berücksichtigen, die aufgrund einer intensiven Bindung an einen Ort, eine Kultur oder ihre vertraute Gemeinschaft nicht migrieren wollen. Investitionen in lokale Anpassungsstrategien sind dafür elementar. Das Recht zu bleiben muss gleichberechtigt neben einem in bestimmten Konstellationen alternativen Recht zu gehen stehen.

Migrationspolitik als Element einer größeren Gesamtstrategie

Die vom SVR empfohlenen Maßnahmen aus dem Spektrum der Migrationspolitik sind als Bausteine einer größeren Gesamtstrategie zu verstehen. Die Folgen des menschengemachten Klimawandels erfordern ra-



ches Handeln auf allen politischen Ebenen und in vielen Politikfeldern, aber auch in Wirtschaft und Gesellschaft. Entscheidend wird sein, in welchem Maße und wie schnell es gelingt, den CO₂-Ausstoß weltweit zu begrenzen. Zu dieser Gesamtstrategie gehören neben der Migrationspolitik zudem eine Klimaaußenpolitik, die migrationspolitische Aspekte einschließt, sowie eine Entwicklungspolitik, die Anpassungsmaßnahmen umfasst, Länder beim Umgang mit der empirisch dominanten Binnenwanderung unterstützt und Katastrophenhilfe vorsieht. Staaten, die einen hohen CO₂-Ausstoß haben und viele natürliche Ressourcen verbrauchen, tragen hier eine besondere Verantwortung.

Prof. Dr. Hans Vorländer

Vorsitzender

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR)



Zitierte Publikationen des SVR

SVR (2023): Klimawandel und Migration: was wir über den Zusammenhang wissen und welche Handlungsoptionen es gibt. SVR-Jahresgutachten 2023, Berlin.

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

© SVR gGmbH, Berlin 2024

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Hans Vorländer (Vorsitzender), Prof. Dr. Birgit Leyendecker (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Havva Engin, Prof. Dr. Birgit Glorius, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Winfried Kluth, Prof. Dr. Matthias Koenig, Prof. Sandra Lavenex, Ph.D., Prof. Panu Poutvaara, Ph.D.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de