

Sachdokumentation:

Signatur: DS 82

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/82



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Migration aufgrund von Umwelt- veränderungen und die Rolle der Schweiz

*Eine wachsende Herausforderung
wirft grundlegende Fragen zur
Zukunft des Migrationsrechts auf*

foraus-Diskussionspapier / Nr. 25 / September 2015
Programm Migration

Im Jahr 2013 wurden dreimal mehr Personen aufgrund von Naturkatastrophen vertrieben als aufgrund von Konflikten und Gewalt. Schätzungen gehen davon aus, dass die Zahl der Menschen, die wegen Umweltveränderungen migrieren, bis ins Jahr 2050 stark zunehmen wird. Überschreiten die Betroffenen eine internationale Grenze, so geniessen sie keinen internationalen Schutz: im Gegensatz zu politischen Flüchtlingen fallen sie nicht unter den Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Es stellt sich daher die Frage, wie diese Menschen auf adäquate Weise geschützt werden können. Aufgrund der steigenden Zahlen an betroffenen Personen erlangt das Thema Dringlichkeit.

Die Schweizer und Norwegen lancierten 2012 die Nansen Initiative mit dem Ziel, in einem intergouvernementalen Prozess eine Schutzagenda zu erarbeiten. Die Nansen Initiative endet jedoch im Oktober 2015 mit einer globalen Konferenz, an der diese Schutzagenda vorgestellt wird. Die Schutzagenda ist ein erster, wichtiger Schritt. Doch dem Thema fehlt eine Institution, die die Anwaltschaft in Zukunft übernimmt. Es droht, dass das Thema ohne Treiber nicht weiterverfolgt wird. Die Autorinnen fordern daher, dass

- die Schweiz ihr Engagement und damit die Nansen Initiative in angepasster Weise über das Jahr 2015 hinaus weiterführt und
- die Schweiz bestehende regionale und nationale Vorstösse unterstützt und ihre Bekanntheit international fördert.

Der direkte Zusammenhang zwischen Umweltveränderungen und Migration ist nicht evident. Dies liegt primär an der Multikausalität von Migration: nicht ein einzelner Faktor ist auslösend, sondern ein Zusammenwirken von ökonomischen, sozialen, politischen und ökologischen Faktoren. Die internationale Rechtslage wird diesen komplexen Migrationsrealitäten nicht gerecht, da das Flüchtlingsrecht auf den Schutz politischer Flüchtlinge ausgerichtet ist und damit eine singuläre Migrationsursache voraussetzt. Die Autorinnen fordern daher, dass

- das EDA in geeigneten Foren, wie der OSZE, dem Europarat sowie der UNO und ihrer Unterorganisationen eine Grundsatzdiskussion über die scharfe Unterscheidung zwischen legaler und illegaler Migration anstossen soll und
- die Schweiz Migration als geeignete Anpassungsstrategie an Umweltveränderungen anerkennt und diesen Ansatz auf internationaler Ebene fördert.

Die Multikausalität von Migration stellt eine Herausforderung für das geltende Recht dar. Dieses muss entsprechend angepasst werden. Man kann nicht länger politische Gründe als alleinigen Faktor berücksichtigen. Das Zusammenwirken

verschiedener Gründe – seien diese nun ökologischer, sozialer oder ökonomischer Art – können eine Bedrohung an Leib und Leben darstellen. Die Autorinnen fordern daher, dass

- das Schweizer Asyl- und Ausländerrecht derart angewendet und angepasst wird, dass die vorläufige Aufnahme auch eine konkrete Gefährdung aufgrund von ökologischen, ökonomischen und sozialen Gründen berücksichtigt und
- die Rechte, die mit dem Status der vorläufigen Aufnahme einhergehen, überdacht werden. Insbesondere soll eine maximale Dauer dieses temporären Status' definiert werden, nach deren Ablauf die vorläufige Aufnahme in eine reguläre Aufenthaltsbewilligung umgewandelt wird.

En 2013, trois fois plus de personnes ont été déplacées en raison de catastrophes naturelles qu'en raison de conflits ou violence. Les estimations prédisent que le nombre de personnes migrant en raison du changement climatique augmentera encore fortement d'ici 2050. Dès que ces personnes touchées par une catastrophe franchissent une frontière, elles ne bénéficient d'aucune protection internationale. Contrairement aux réfugiés politiques, elles n'entrent pas dans le champ de protection de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. La question de la protection juridique de ces personnes devient donc urgente en raison du nombre croissant de personnes touchées.

La Suisse et la Norvège ont lancé l'initiative Nansen en 2012 avec comme objectif l'élaboration d'un agenda de protection dans le cadre d'un processus intergouvernemental. L'initiative Nansen prendra fin en octobre 2015 avec une conférence globale lors de laquelle sera présenté l'agenda de protection. L'agenda est un premier pas important. Cependant, il n'existe encore aucune institution officielle pour cette cause. Sans véritable pilote à sa tête, le sujet risque de ne plus être discuté. Ainsi, les auteures demandent que

- la Suisse continue à s'engager, notamment avec une version adaptée de l'initiative Nansen, au-delà de 2015.
- la Suisse soutienne les efforts régionaux et locaux et s'engage à faire connaître ces derniers.

Le lien direct de cause à effet entre changement environnemental et migration n'est pas si simple. En effet, la migration est un phénomène à causes multiples : elle n'est pas due à un facteur unique, mais à un ensemble de facteurs économiques, sociaux, politiques et écologiques. La situation juridique au niveau international ne tient pas compte de cette réalité migratoire complexe et plurifactorielle. Par exemple, le droit d'asile se base sur la protection des réfugiés politiques, supposant ainsi une migration à cause unique. Les auteures proposent donc que

- le DFAE entreprenne une discussion de base sur la différenciation stricte entre migration légale et illégale dans les forums, tels que l'OSCE, le Conseil de l'Europe, l'ONU et ses agences spécialisées.
- la Suisse reconnaisse la migration comme stratégie d'adaptation aux changements climatiques et promeuve cette approche au niveau international.

Le caractère plurifactoriel de la migration représente un défi pour le droit en vigueur. Ce dernier doit être adapté. Le facteur politique ne peut plus être considéré comme motif unique. C'est l'ensemble des motifs – qu'ils soient écologiques, éco-

nomiques ou sociaux – pouvant représenter une menace pour la vie et l'intégrité, qui doivent être traités. Les auteures proposent donc que

- Le droit suisse de l'asile et le droit des étrangers soient appliqués et adaptés de manière à ce que l'admission provisoire tienne également compte du danger concret découlant des facteurs écologiques, économiques et sociaux.
- Les droits, qui accompagnent l'admission provisoire, soit repensés. Notamment, une durée maximale de ce statut temporaire doit être définie, après laquelle l'admission provisoire doit être transformée en autorisation de séjour.

Autorinnen



Patricia Kaiser

patricia.kaiser@foraus.ch

Patricia Kaiser (26) ist Doktorandin im Bereich Völkerrecht und arbeitet als Juristin. Sie engagiert sich seit vielen Jahren für *foraus* und hat u.a. die Regiogruppe Basel mitbegründet.



Claudia Schwarzenbach

claudia_schwarzenbach@gmx.ch

Claudia Schwarzenbach (30) studierte Konfliktwissenschaften und Menschenrechte und arbeitet zurzeit im Asylwesen. Sie engagiert sich seit drei Jahren im Programm Migration von *foraus*.

Impressum

Zitieren

foraus - Forum Aussenpolitik, 2015, *Migration aufgrund von Umweltveränderungen und die Rolle der Schweiz - Eine wachsende Herausforderung wirft grundlegende Fragen zur Zukunft des Migrationsrechts auf*, Diskussionspapier Nr. 25, Zürich

Dank

Für wertvolle Inputs und Kommentare zu früheren Versionen dieses Diskussionspapiers danken wir herzlich Stefan Schlegel, Anna Stünzi, Philipp Lutz und David Svarin. Speziell bedanken wir uns bei Prof. Dr. Walter Kälin der Universität Bern und Gesandter der Nansen Initiative für die Bereitschaft zum Gespräch und Kommentaren zu einer ersten Version des Diskussionspapiers. Ebenfalls danken wir Philipp Beutler, Stellvertretender Chef des Direktionsbereiches Humanitäre Hilfe und SKH, Abteilung Multilaterales

H der DEZA, und Stephan Parak, Qualitätsbeauftragter Direktionsbereich Asyl des Staatssekretariat für Migration, die mit ihren Experten-Reviews zu diesem Diskussionspapier beigetragen haben. Für die grafische Arbeit möchten wir uns herzlich bei Philipp Lutz und Maria Furrer bedanken.

Disclaimer

Das vorliegende Diskussionspapier des *foraus*-Programms Migration gibt die persönliche Meinung der Autorinnen wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins *foraus*.

www.foraus.ch

www.forausblog.ch

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	8
1 Migration als Anpassungsstrategie an Umweltveränderungen	10
2 Die GFK: das aktuelle Schutzinstrument auf globaler Ebene	12
3 Die Nansen Initiative: ein Engagement der Schweizer Aussenpolitik	13
a) Erkenntnisse aus den regionalen Konsultationen	13
b) Überlegungen hinsichtlich eines globalen Schutzinstruments	15
4 Aktuelle Ansätze für ein internationales Schutzinstrument	16
a) Nationale Regelungen	16
b) Regionale Instrumente	16
c) Ansätze für ein internationales Schutzinstrument	18
d) Die Situation in der Schweiz	20
e) Ausblick	21
5 Die Unzulänglichkeit des geltenden Rechts	22
a) Das Dreieck der Migrationsfaktoren	22
b) Forderung nach einer Grundsatzdiskussion	24
6 Empfehlungen an die Schweizer Politik	25
a) Grundsatzdebatte zur Unterscheidung zwischen freiwilliger und erzwungener Migration	25
b) Kurzfristige regionale Lösungen und die Rolle der Nansen Initiative	26
c) Subsidiärer Schutz für Vertriebene: innenpolitische Möglichkeiten der Schweiz	26
Quellenverzeichnis	28
Literaturverzeichnis	28
Materialienverzeichnis	31
Internetfundstellen	32
Urteil	32

Einleitung

„Movement in response to environmental and climate change is a normal human adaptation strategy“. Jane Mc Adam¹

1 MCADAM 2011: 4.

Die Gefahren, die von Umweltveränderungen ausgehen, zwingen Gesellschaften zur Anpassung. Eine Form dieser Anpassung ist Migration. Meist findet sie innerhalb eines Staates statt.¹ Wird aber eine Grenze überschritten, so befinden sich Migrierende in einer prekären rechtlichen Lage. Während politische Flüchtlinge gemäss der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) in einem Drittstaat geschützt werden, gibt es für Migrierende aufgrund von Umweltveränderungen keine internationalen Abkommen, die ihre Rechte definieren. Diesbezüglich besteht eine Schutzlücke.

Über die genaue Zahl der Betroffenen gibt es keine Einigkeit. Beispielsweise stellte das International Displacement Monitoring Centre fest, dass 22 Millionen Menschen im Jahr 2013 aufgrund von Naturkatastrophen vertrieben wurden.² Diese Zahl ist dreimal so hoch, wie die Zahl der im gleichen Zeitraum aufgrund von Gewaltkonflikten neu Vertriebenen. Dieses Diskussionspapier geht jedoch von Migration aufgrund von Umweltveränderungen aus, was zwar Naturkatastrophen beinhaltet, aber darüber hinausgeht und beispielsweise auch graduelle Veränderungen der Umwelt miteinschliesst. Zudem bestehen für Vertriebene innerhalb ihres eigenen Landes nationale Gesetzgebungen sowie die

1 MCADAM 2011: 8 f.

2 YONETANI 2014: 7.

Guiding Principles on Internal Displacement³, die ihre Rechte regeln. Daher bezieht sich die Schutzlücke in erster Linie auf Personen, die eine internationale Grenze überqueren. Wie viele der genannten 22 Millionen Vertriebenen im Jahr 2013 eine Grenze überquerten, ist jedoch unklar.

Der Zusammenhang zwischen Umweltveränderungen und Migration ist komplex und vielfältig. Beispielsweise sind pazifische Inselstaaten wie Tuvalu oder Kiribati durch den Anstieg des Meeresspiegels längerfristig in ihrer Existenz bedroht.⁴ Die damit einhergehende Perspektivlosigkeit für ein künftiges Leben im eigenen Staat sowie die Degeneration der Umwelt – beispielsweise die Versalzung des Bodens und Grundwassers – führen bereits heute zu Migration.⁵ Naturkatastrophen, wie etwa das Erdbeben in Haiti im Jahr 2010, bewirken eine andere Form von Migration: In der Folge dieses Erdbebens floh eine grosse Zahl von Haitianer*innen in die Dominikanische Republik.⁶ Während diese Flucht eine spontane Reaktion darstellte und hauptsächlich zu einem kurzfristigen Aufenthalt im Nachbarland führte, löste der nur langsam voranschreitende Wiederaufbau längerfristig Migration in weiter entfernte Länder aus.

3 Für den Schutz von Personen, die innerhalb ihres Landes vertrieben werden, besteht ein soft-law Instrument: die Guiding Principles on Internal Displacement. Dieses Instrument schliesst Migration aufgrund von Naturkatastrophen explizit mit ein, weswegen in diesem Bereich nicht – wie bei internationaler Migration – eine Schutzlücke besteht. (UN Commission on Human Rights, Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39. Addendum: Guiding Principles on Internal Displacement, UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2, vom 11. Februar 1998)...

4 KÄLIN/SCHREPFER 2012: 15. Vgl. auch MCADAM 2011...

5 Vgl. Medienberichte wie beispielsweise <http://www.theguardian.com/vital-signs/2014/sep/15/climate-change-refugees-un-storms-natural-disasters-sea-levels-environment> zuletzt besucht am 29. Mai 2015.

6 WEISS FAGEN 2013: 2 f.

Die internationale Politik hat im Rahmen der Diskussionen um den Klimawandel diese Problematik erkannt. Als Meilenstein gilt das im Dezember 2010 verabschiedete Cancun Adaptation Framework, in welchem Migration als eine Form der Anpassung an den Klimawandel international anerkannt wurde.⁷ Obwohl das Thema vom UN Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) aufgenommen wurde, zeigte sich jedoch, dass die Staatengemeinschaft nicht bereit war, das Thema konkret anzugehen. Daher lancierten die Schweiz und Norwegen die so genannte Nansen Initiative, um ausserhalb der UN-Organisationen den Dialog mit Staaten zu führen, die von Umweltveränderungen speziell betroffen sind.⁸ Das Ziel der Nansen Initiative, die im Oktober 2012 ihre operative Tätigkeit aufnahm, ist die Erarbeitung eines Konsenses zwischen Staaten über eine Schutzagenda. Sie ist auf drei Jahre befristet und soll im Oktober 2015 mit einer globalen Konferenz enden.

Die internationale Diskussion ging zu Beginn vom Zusammenhang zwischen dem Klimawandel und Migration aus. An dieser Stelle wird aber die Ansicht vertreten, dass die Diskussion im Zusammenhang von Umweltveränderungen und Migration geführt werden muss. Ansonsten müssten Bedürftige vom Schutz ausgeschlossen werden, wenn das verursachende Umweltereignis nicht auf den Klimawandel zurückgeführt werden kann.

Dieses Diskussionspapier analysiert die bisherigen Erfahrungen der Nansen Initiative und vergleicht diese mit staatlichen und regionalen good practices und theoretischen Vorschlägen zu möglichen rechtlichen Lösungen. Somit untersucht es in erster Li-

nie, wie Migrierende aufgrund von Umweltveränderungen adäquat geschützt werden können. Dafür werden einerseits die Herausforderungen analysiert, welchen ein solches Schutzinstrument gerecht

Daher lancierten die Schweiz und Norwegen die so genannte Nansen Initiative, um ausserhalb der UN-Organisationen den Dialog mit Staaten zu führen, die von Umweltveränderungen speziell betroffen sind.

werden müsste. Andererseits wird beurteilt, inwieweit die bestehenden Ansätze diesen Anspruch bereits erfüllen. Zudem präsentiert das Diskussionspapier einen selbständigen Vorschlag, der über ein Schutzinstrument hinausgeht.

7 Policy Brief No. 8 2013: 5.

8 Interview mit WALTER KÄLIN, 2. Mai 2014.

1 Migration als Anpassungsstrategie an Umweltveränderungen

Verlässliche Prognosen über die Zahl der Personen, die aufgrund von Umweltveränderungen künftig migrieren, sind nicht möglich: Schätzungen gehen davon aus, dass bis zum Jahr 2050 zwischen 20 und 200 Millionen Menschen betroffen sein werden.⁹ Der grosse Unterschied zwischen diesen Zahlen ist darauf zurückzuführen, dass es an definitorischer

Migration aufgrund von Umweltveränderungen existiert, betrifft deutlich mehr Menschen als Vertreibungen durch bewaffnete Konflikte und stellt eine zunehmende Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft dar.

Klarheit für zentrale Begriffe mangelt. So werden in der Literatur unterschiedliche Ausdrücke wie „environmentally induced migrant“¹⁰, „climate-change-induced migrant“¹¹ oder „Umwelt-/Klimaflüchtling“ verwendet und dementsprechend verschiedene Kategorien von human mobility in den Erhebungen berücksichtigt. Viel wichtiger, als die Lösung des Streits um Zahlen und Definitionen ist die Wahrnehmung des Phänomens als solches: Migration aufgrund von Umweltveränderungen existiert, betrifft deutlich mehr Menschen als Vertreibungen durch bewaffnete Konflikte und stellt eine zunehmende Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft dar.

Die Ungenauigkeit der Zahlen und das Fehlen einer

allgemein anerkannten Definition sind unter anderem darauf zurückzuführen, dass sich ein Kausalzusammenhang zwischen Umweltveränderungen und Migration nur schwer nachweisen lässt. Migration basiert primär auf einem Zusammenwirken von ökonomischen, sozialen und ökologischen Gründen und ist damit multikausal.¹¹ Um den Zusammenhang zwischen Umweltveränderungen und Migration greifbar zu machen, haben WALTER KÄLIN und NINA SCHREPFER fünf Kategorien definiert:¹²

1. Plötzliche Naturkatastrophen wie Wirbelstürme, Erdbeben oder Überschwemmungen lösen spontane und grosse Migrationsbewegungen aus. Dies führt meist zu kurzfristiger Vertreibung. Wie schnell die Betroffenen in ihre Heimat zurückkehren, hängt stark mit einem erfolgreichen Wiederaufbau zusammen.
2. Graduelle Verschlechterungen der Umwelt, beispielsweise aufgrund des Auftauens von Permafrostböden, dem steigenden Meeresspiegel oder der Versalzung von Grundwasser führen zu Abwanderungen über einen längeren Zeitraum. Vertriebene kehren eher selten zurück.
3. Ein Sonderfall dieser graduellen Verschlechterungen ist die Situation flacher Inselstaaten, da sie durch den Anstieg des Meeresspiegels in ihrer Existenz als Staaten bedroht sind.
4. Staatlich angeordnete Siedlungsverbote oder

⁹ BIERMANN/BOAS 2010: 72; Submission Forced Displacement in the Context of Climate Change 2009: 3; Andere Quellen gehen sogar von bis zu einer Milliarde Menschen aus (vgl. IPCC 2008: 1).

¹⁰ Vgl. THILL SCOTT, Climate destruction will produce millions of „envirogees“, Alternet, abrufbar unter: http://www.alternet.org/story/86285/climate_destruction_will_produce_millions_of_%27envirogees%27, zuletzt besucht am 4. April 2015.

¹¹ KÄLIN/SCHREPFER 2012: 77.

¹² Diese Kategorien wurden von WALTER KÄLIN in seiner ehemaligen Funktion als UN Sonderberichterstatter für die Menschenrechte von Binnenvertriebenen (the former representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons) definiert; vgl. bspw. UN General Assembly Resolution 67/299, (13. August 2012), 67th Session, Human rights of migrants, Note by the Secretary-General, UN Doc A/67/299, §19.

Evakuierungen aus gefährdeten Gebieten führen zu langfristiger, aber meist innerstaatlicher Migration, welche wiederum zusammen mit anderen Faktoren (bspw. Verlust der Lebensgrundlage) zu grenzüberschreitender Migration führen kann.

5. Umweltveränderungen können zu einer Knappheit von lebensnotwendigen Gütern führen, was soziale Unruhen, gewalttätige Auseinandersetzungen oder sogar Kriege zur Folge haben kann, was wiederum zu Migration führt.

Migration als Anpassungsstrategie an Umweltveränderungen ist somit stark heterogen. Eine wichtige Unterscheidung betrifft die Akteure: Migration kann eine individuelle Anpassungsstrategie darstellen oder es kann sich um eine staatliche Strategie handeln, wie dies bei Siedlungsverboten und Evakuierungen der Fall ist. Dieses Diskussionspapier beschäftigt sich hauptsächlich mit der Form der individuellen Anpassungsstrategie. Diese kann eine Reaktion auf sich ereignende Umweltveränderungen sein, wie dies bei einer Naturkatastrophe der Fall ist. Sie kann aber auch eine präventive Anpassung darstellen, die im Kontext von sich verschlechternden Lebensumständen konkreten Ereignissen zuvor kommt. Es ist also wichtig, das ganze Spektrum zwischen den Polen einzubeziehen. Diesen komplexen Migrationsrealitäten steht eine eher starre internationale Rechtslage gegenüber, welcher sich das folgende Kapitel widmet.

2 Die GFK: das aktuelle Schutzinstrument auf globaler Ebene

Die aktuelle internationale Rechtslage kennt für diese Formen von Migration keine Schutzmechanismen. Das einzige internationale flüchtlingsrechtliche Schutzinstrument, die GFK, definiert den Kreis der Anspruchsberechtigten abschliessend. Nur eine Person, „die (...) aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung ausserhalb ihres Heimatlandes befindet und dessen Schutz nicht beanspruchen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht beanspruchen will; (...)“, gilt als Flüchtling und kann den Schutz der GFK beanspruchen.¹³

Die Umsetzung und Anwendung der GFK durch die nationalen Behörden verlangt die Klärung der Frage, wo die Linie zwischen freiwilliger und erzwungener Migration gezogen wird. Am Beispiel der Schweizer Rechtslage wird von Artikel 3 des Asylgesetzes¹⁴ eine gewisse Intensität der erlittenen Nachteile verlangt. Eine solche Abgrenzung müsste auch ein Schutzinstrument für Umweltvertriebene vornehmen. Gegenüber der aktuellen Rechtslage,

Gegenüber der aktuellen Rechtslage, die aufgrund der Geschehnisse im Zweiten Weltkrieg entstanden ist, stehen Formen der Migration, die durch die Globalisierung „einen nie zuvor gesehenen Grad an Vielfalt und Komplexität erreicht haben.“

die aufgrund der Geschehnisse im Zweiten Weltkrieg entstanden ist, stehen Formen der Migration, die durch die Globalisierung „einen nie zuvor gesehenen Grad an Vielfalt und Komplexität erreicht haben.“¹⁵ Die freiwillig Migrierenden auf der einen, und die politischen Flüchtlinge gemäss der Defini-

tion der GFK auf der anderen Seite, begrenzen die zwei Pole des Spektrums. Dazwischen verschmelzen Migrationsformen, die weniger oder mehr erzwungen sind.¹⁶ Zudem sind Arbeitsmigranten, politische Flüchtlinge sowie Gewalt- und Umweltvertriebene vermehrt gemeinsam unterwegs. Die Ungleichbehandlung der einzelnen Kategorien vor dem Gesetz wird dadurch erschwert und ist immer weniger zu rechtfertigen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die grossen Herausforderungen in diesem Bereich – auch für ein allfälliges neues Schutzinstrument – die Bewältigung der Multikausalität und die Abgrenzung zwischen erzwungener und freiwilliger Migration sind. Mit dieser Problemstellung befasst sich auch die Nansen Initiative, welche im nächsten Kapitel vorgestellt wird.

¹³ Artikel 1, litera A, Ziffer 1; Die GFK hat sich allerdings während des Kalten Krieges den Situationen in Osteuropa, Afrika, Asien und Lateinamerika angepasst, was zum Protokoll von 1967 und einer Erweiterung des Schutzes in regionaler und zeitlicher Hinsicht geführt hat. Der Flüchtlingsbegriff hat sich als „living instrument“ erwiesen und in einigen Regionen weiterentwickelt (Kälin, 2011: 28.). So anerkennt etwa der Europäische Menschenrechtsgerichtshof (EGMR) auch Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure und geschlechtsspezifische Verfolgungssituationen werden beispielsweise in der Schweiz unter den Begriff der sozialen Gruppen der GFK subsumiert. Unterschiedliche internationale Menschenrechtsinstrumente (regional und international) werden in diesem Bereich zwar immer wichtiger. Aber einen expliziten Schutz für Flüchtlinge ist darin nicht vorgesehen.

¹⁴ Asylgesetz vom 26. Juni 1998, in Kraft seit 1. Oktober 1999, SR 142.31.

¹⁵ MONA 2009/2010: 158.

¹⁶ ZETTER 2014: 23.

3 Die Nansen Initiative: ein Engagement der Schweizer Aussenpolitik

Die Schweiz verpflichtete sich an der Ministerkonferenz des UNHCR im Dezember 2011, den Schutz für Vertriebene aufgrund von Naturkatastrophen zu verbessern.¹⁷ Aus dieser Verpflichtung ging die

Das Ziel der Nansen Initiative ist die Schliessung der Schutzlücke für Personen, die vor Naturkatastrophen oder den Auswirkungen des Klimawandels ins Ausland flüchten.

Nansen Initiative hervor. Die Schweiz und Norwegen präsidieren diesen intergouvernementalen Prozess, während sich Australien, Bangladesch, Costa Rica, Deutschland, Kenia, Mexiko und die Philippinen in einer Steuerungsgruppe beteiligen. Der Menschenrechtsexperte und Schweizer Professor Walter Kälin wurde zum Gesandten der Präsidentschaft berufen und in Genf ein Sekretariat geschaffen.

Das Ziel der Nansen Initiative ist die Schliessung der Schutzlücke für Personen, die vor Naturkatastrophen oder den Auswirkungen des Klimawandels ins Ausland flüchten. Dies soll auf normativer sowie institutioneller Ebene geschehen. Dazu soll in einem partizipativen Prozess ein Konsens über den Inhalt einer Schutzagenda gefunden werden.

Kernelement der Nansen Initiative sind fünf Konsultationen in besonders betroffenen Regionen. Es fanden Konsultationen im Pazifik, in Zentralamerika, in Ostafrika, in Südostasien und in Südasien

statt.¹⁸ An diesen nahmen Vertreter der jeweiligen Staaten und der Zivilgesellschaft teil. Die Auswahl dieser (Sub-)Regionen entsprach auch dem Ziel, modellhaft die gesamte Komplexität des Themas zu erfassen, so dass alle fünf von KÄLIN und SCHREPFER definierten Kategorien behandelt werden.¹⁹ Die Ergebnisse der Konsultationen sollen in einer globalen, intergouvernementalen Konferenz diskutiert werden und zu einer Schutzagenda führen. Die Schlusskonferenz ist für den 12. und 13. Oktober 2015 in Genf geplant.²⁰ Die Schutzagenda liegt im Entwurf vor.²¹

a) Erkenntnisse aus den regionalen Konsultationen

Die fünf Konsultationen unterscheiden sich hinsichtlich der thematischen Schwerpunkte: Während im Pazifik der Anstieg des Meeresspiegels und damit einhergehende Probleme im Zentrum standen, konzentrierten sich die Teilnehmenden der Konsultation in Zentralamerika auf die Auswirkungen von Naturkatastrophen.²² In Ostafrika ging es derweil um graduelle Veränderungen der Umwelt, Sicherheitsfragen und den Zusammen-

17 Schweizerisches Departement für auswärtige Angelegenheiten: <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/humanitaere-politikder-schweiz/Nansen+Initiative.html>, zuletzt besucht am 4. April 2015.

18 Nansen Initiative: <http://www2.nanseninitiative.org>, zuletzt besucht am 27. Juni 2015

19 Interview mit WALTER KÄLIN, 2. Mai 2014.

20 Nansen Initiative: <http://www.nanseninitiative.org/global-consultations/>, zuletzt besucht am 27. Juni 2015.

21 Cross-Border Displacement in the Context of Disasters and Climate Change: A Protection Agenda. Draft for Consultation (8 April 2015), abrufbar auf <http://www.nanseninitiative.org/global-consultations/>, zuletzt besucht am 27. Juni 2015.

22 Als Grundlage für die nachfolgende Analyse dienten die Schlussberichte der Konsultationsrunden, die auf der Homepage der Nansen Initiative publiziert wurden: <http://www.nanseninitiative.org/#consultations>, zuletzt besucht am 27. Juni 2015.

hang zwischen Umweltveränderungen, Konflikten und Migration. In Südostasien waren die vielen Vertriebenen durch Naturkatastrophen sowie staatliche Umsiedelungen und Siedlungsverbote in besonders gefährdeten Gebieten das zentrale Thema. Die Teilnehmenden der Konsultation in Südasiens erkannten, dass in ihrer Region Naturkatastrophen sowie auch graduelle Veränderungen der Umwelt im Kontext des Klimawandels zu Migration führen.

Aus den Schlussberichten ist ersichtlich, dass der politische Diskurs einen grösseren Stellenwert einnimmt, als juristische Lösungen. Dies zeigt, wie politisch sensibel das Thema ist. Während beispielsweise im Schlussbericht der zentralamerikanischen Konsultationsrunde betont wird, dass eine Rückkehr der Vertriebenen in ihr Heimatland angestrebt werden soll, hebt der Schlussbericht der pazifischen Konsultation hervor, dass Migration nur als letzter Ausweg aus der aktuellen Situation gelten kann und in erster Linie der klimabedingte Anstieg des Meeresspiegels gebremst werden muss.²³

Gemeinsam ist den Schlussberichten die Schlussfolgerung, dass Migration aufgrund von Umweltveränderungen nur schwer von anderen Migrationsformen abgegrenzt werden kann. Die Teilnehmenden der zentralamerikanischen und der ostafrikanischen Konsultationen hielten hierzu fest, dass sie sich mit mixed migration flows konfrontiert sehen, wo Arbeitsmigranten, Flüchtlinge und Vertriebene gemeinsam reisen. Dadurch wird die gesetzliche Ungleichbehandlung dieser Migrationsgruppen schwierig. Insbesondere im ostafrikanischen Kon-

Aus den Schlussberichten ist ersichtlich, dass der politische Diskurs einen grösseren Stellenwert einnimmt, als juristische Lösungen. Dies zeigt, wie politisch sensibel das Thema ist.

innerstaatliche Migration zur Folge haben. In Kombination mit anderen Faktoren – wie Armut, soziale Ungleichheit, sowie ein schwacher und langsam voranschreitender Wiederaufbau – führen sie jedoch zu grenzüberschreitender Migration.

Dieses Phänomen, dass eine Kombination von ökologischen, ökonomischen und sozialen Faktoren den Entscheid zur Migration auslöst, wurde auch in der südasiatischen und der pazifischen Konsultation festgehalten. Im pazifischen Schlussbericht wird hierzu erkannt, dass Migration gegenwärtig vorwiegend aus wirtschaftlichen Gründen stattfindet.²⁵ Inwiefern die stete Degeneration der Umwelt und die fehlende Perspektive auch in Zukunft im Heimatland leben zu können, den Entscheid zur Migration beeinflussen, ist gegenwärtig schwer abschätzbar. Daher legen die definierten Handlungsfelder im Pazifik den Schwerpunkt auf eine würdevolle und planbare Migration. Konkret werden Ausbildungsmaßnahmen angestrebt, welche potentiell Migrierende auf den internationalen Arbeitsmarkt vorbereiten.²⁶

Im zentralamerikanischen und ostafrikanischen Schlussbericht wird zudem auf bestehende nationale und regionale Gesetzgebungen Bezug genommen. In Zentralamerika verhelfen humanitäre Visa

text ist die Abgrenzung von politischen Flüchtlingen und Umwelt- und Gewaltvertriebenen kaum möglich.²⁴ Die südasiatische Konsultationsrunde hielt in dieser Hinsicht fest, dass Naturkatastrophen hauptsächlich

23 Final Report, The Pacific Consultations 2013: 1, und Final Report, Central America Consultations 2013: 1, abrufbar unter <http://www2.nanseninitiative.org>, zuletzt besucht am 27. Juni 2015.

24 Final Report, Central America Consultations 2013: 2 und Final Report, Horn of Africa Consultations 2013: 2, abrufbar unter <http://www2.nanseninitiative.org>, zuletzt besucht am 27. Juni 2015.

25 Final Report, The Pacific Consultations 2013: 1 f.

26 Final Report, Southeast Asian Regional Consultation 2014: 2 f., abrufbar unter <http://www2.nanseninitiative.org>, zuletzt besucht am 27. Juni 2015.

und ein temporärer Schutz Umweltvertriebenen zu einem rechtlichen Status.²⁷ Als Problem wurde jedoch erkannt, dass diese Instrumente ad hoc eingesetzt werden und eine regionale Harmonisierung nötig ist. Der ostafrikanische Schlussbericht bezieht sich auf die Möglichkeit der Anwendung der afrikanischen Flüchtlingskonvention.²⁸ Dieser liegt ein weiter gefasster Flüchtlingsbegriff als der GFK zugrunde, welcher events seriously disturbing public order als Fluchtgrund anerkennt. Die afrikanische Flüchtlingskonvention wurde daher bereits auf Personen angewandt, welche im Kontext von Naturkatastrophen in Ländern mit bewaffneten Konflikten über eine internationale Grenze flüchten mussten.

b) Überlegungen hinsichtlich eines globalen Schutzinstruments

Eine Analyse der fünf Schlussberichte macht deutlich, dass die Implementierung eines juristischen Schutzinstruments von globaler Gültigkeit nicht in nächster Zukunft absehbar ist. Die aus der Vielfalt der Migrationsformen resultierenden Schutzbedürfnisse, die politischen Vorstellungen und die bestehenden rechtlichen Instrumente in den konsultierten Regionen sind zu unterschiedlich, als dass ein politischer Konsens in naher Zukunft gefunden werden könnte. Dementsprechend definiert der Entwurf der Schutzagenda zunächst die Problematik und die Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft.²⁹ Regionalen Lösungen kommt daher in einem nächsten Schritt grosse Bedeutung zu. Dies hätte den Vorteil, dass nicht auf alle Aspekte des Zusammenhangs zwischen Um-

weltveränderungen und Migration eingegangen werden müsste, sondern lediglich auf die für eine Region relevanten. Es ist absehbar, dass solche Lösungen schneller und pragmatischer verwirklicht werden können. Gerade in den betroffenen Regionen besteht diesbezüglich eher ein politischer Wille.³⁰ Es bedarf Lösungen, wie Staaten, die bisher in den Prozess nicht involviert waren, in diesen eingebunden werden können.

Ferner zeigen die Schlussberichte auf, dass es neben einer juristischen Lösung auch einer Verbesserung der internationalen Kooperation und Koordination bedarf. Es stellt sich somit die Frage nach passenden Strukturen, Organisationen und Institutionen. Hierzu nennt die Nansen Initiative konkrete Organisationen für spezifische Aspekte. Es wird aber festgestellt, dass nach dem Auslaufen der Nansen Initiative ein institutioneller Treiber für das Thema fehlt.³¹ Bisher übernahm die Nansen Initiative diese Rolle. Da sie Ende 2015 ausläuft, muss geklärt werden, ob dem Thema künftig – auch ohne die Initiative – genügend Aufmerksamkeit zukommen wird. Bisher gibt es keine internationale Organisation, die bereit wäre, die dafür nötige Führungsrolle zu übernehmen. Zudem hat die Nansen Initiative institutionelle Strukturen geschaffen, wie beispielsweise das Sekretariat in Genf, und Kontakte etabliert, die weiter genutzt werden können. Daher stellt die Verlängerung der Nansen Initiative eine valable und effizient umsetzbare Option dar.

27 Final Report, Central America Consultations 2013: 2.

28 Final Report, Horn of Africa Consultations 2013: 3.

29 Cross-Border Displacement in the Context of Disasters and Climat Change: A Protection Agenda, Draft for Consultation (8 April 2015): If.

30 Neben dem juristischen Schutz für betroffene Personen sieht die Schutzagenda drei weitere Handlungsfelder vor: die Berücksichtigung von Migration in Anpassungsstrategien an den Klimawandel sowie in Strategien für die Vorbeugung und Bewältigung von Naturkatastrophen, die Promotion von Migration als eine potentiell positive Form der Anpassung und die Verbesserung von Umsiedlungen. Cross-Border Displacement in the Context of Disasters and Climat Change: A Protection Agenda, Draft for Consultation (8 April 2015): 35ff..

31 Cross-Border Displacement in the Context of Disasters and Climat Change: A Protection Agenda, Draft for Consultation (8 April 2015): IV.

4 Aktuelle Ansätze für ein internationales Schutzinstrument

Wie dargestellt, gibt es für die Gestaltung eines internationalen Schutzinstruments konkrete regionale und nationale Vorstöße, die als gute Beispiele dienen können.³² Zudem sind theoretische Überlegungen vorhanden, wie ein solches aussehen kann. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über diese Ansätze.

a) Nationale Regelungen

Ein in Neuseeland kürzlich gefälltes Urteil hat weltweit für Aufsehen gesorgt. Dabei wurde den Mitgliedern einer Familie aus Tuvalu in Neuseeland resident visas gewährt.³³ Allerdings betonten die neuseeländischen Behörden, dass dieser Entscheid nicht aufgrund einer völkerrechtlichen Grundlage gefasst worden ist, wie fälschlicherweise oft angenommen und geschrieben wurde. Es handelt sich somit nicht um eine neue Praxis betreffend einer völkerrechtlichen Regel, die 1:1 auf die Lage anderer Staaten projiziert werden kann. Vielmehr haben die gegebenen exceptional circumstances, also die spezifischen Umstände in Kombination mit neuseeländischen rechtlichen Instrumenten zu dieser Ausnahmesituation geführt. Die Abschiebung würde eine unusually significant disruption darstellen, die eine aus drei Generationen bestehende und fast komplett in Neuseeland lebende Familie auseinanderreißen würde.

Es gibt verschiedene Staaten, die in der nationalen Gesetzgebung ein Schutzinstrument für Umwelt-

vertriebene kennen. Zu nennen sind hier der US Temporary Protected Status (TPS) aus dem Jahr 1990³⁴, Schwedens Alien's Act³⁵ (subsidiärer und temporärer Schutz), der finnische Alien's Act³⁶ (temporärer Schutz für drei Jahre und allenfalls eine Niederlassungsbewilligung) und das dänische humanitäre Asyl für Frauen und Familien mit kleinen Kindern aus Gebieten, in welchen die Lebensbedingungen aufgrund von Dürre oder Hungersnot extrem schwierig sind. In Norwegen wird diskutiert, dass zumindest temporärer Schutz denjenigen Personen gewährt werden soll, welche von Orten kommen, die von Katastrophen gezeichnet sind.³⁷

b) Regionale Instrumente

Mit einer regionalen Regelung könnte auf die lokal bestehenden Umweltprobleme und die damit verbundenen Problemstellungen eingegangen werden, wie sie zurzeit anhand der Nansen Initiative ermittelt werden. Die Konvention der Organisation der

34 Sollten Personen nicht unter die GFK fallen, gewährt die USA temporären Schutz, falls im ausländischen Staat eine Katastrophe stattgefunden hat, welche zu einer substantiellen, aber vorübergehenden Zerstörung der Umwelt und den Lebensbedingungen geführt hat. Der betroffene Staat muss temporär überfordert sein, seine Staatsangehörigen, (die sich zurzeit der Katastrophe in den USA aufhalten) aufzunehmen und diese Überforderung öffentlich bekanntgeben. Temporärer Schutz wird für ein Zeitfenster von sechs bis 18 Monaten gewährt und kann verlängert werden, falls sich die Konditionen im Heimatstaat nicht verbessert haben. 1998 wurde dieser Schutz für die von den Folgen des Hurrikans Mitch Betroffenen gewährt. Haiti hat ebenso (anders als z.B. die Philippinen) nach dem Erdbeben von 2010 einen formellen Antrag an die USA gestellt, worauf rund 60'000 Personen temporären Schutz in den USA erhalten haben. (Interview mit WALTER KÄLIN, 2. Mai 2014.). Sweden's Alien's Act 2005: Kapitel 4, Sektion 2.

35 Sweden's Alien's Act 2005: Kapitel 4, Sektion 2.

36 Finland's Alien's Act 2004: 88, 109.

37 Submission Forced Displacement in the Context of Climate Change 2009: 13.

32 Vgl. für eine vollständige(re) Liste COURNIL 2011: 360 ff.

33 Immigration and protection tribunal New Zealand at Auckland, [2014] NZIPT 501370-371, 4. Juni 2014, §§ 30 f.

Afrikanischen Einheit über spezielle Aspekte des Flüchtlingsproblems in Afrika (OAU-Konvention)³⁸ und die Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama (Cartagena-Deklaration), ergänzt durch die Brazil Declaration and Plan of Action³⁹ haben die Flüchtlings-Definition erweitert. Gerade in Südamerika hat die Flüchtlingskrise der 1980er-Jahre zu einem sehr umfassenden Ansatz in der Cartagena-Deklaration geführt.⁴⁰ Während beide Dokumente „(...) events seriously disturbing public order (...)“ als weiteren Grund aufführen, schützt die Cartagena-Deklaration zudem Flüchtlinge bei „(...) massive violation of human rights (...)“. Weiter wird der Schutz auf katastrophenbedingte Migration – allerdings nicht als Teil des Flüchtlingsbegriffs – ausgedehnt. Von der OAU-Konvention werden auch Kriegsflüchtlinge, die nicht individuell verfolgt sind, geschützt – auch unabhängig des Verfolgungsgrundes.⁴¹ Speziell bei der OAU-Konvention ist, dass sich Gruppen auf Rechte berufen können.⁴² Für die regionalen Situationen in Afrika und Zentralamerika ist die Subsumtion unter die jeweiligen Begriffe in seltenen Fällen für Umweltvertriebene möglich – soll-

Für die regionalen Situationen in Afrika und Zentralamerika ist die Subsumtion unter die jeweiligen Begriffe in seltenen Fällen für Umweltvertriebene möglich – sollten Katastrophen zu grossen Unruhen, Chaos und Gewaltausbrüchen führen.

ten Katastrophen zu grossen Unruhen, Chaos und Gewaltausbrüchen führen. Dennoch ist es immer eine Voraussetzung, dass der betroffene Staat mit der Hilfestellung objektiv und subjektiv überfordert ist.⁴³ Weiter gilt es zu beachten, dass zur Zeit der Kodifikation dieser Schutz nicht beabsichtigt wurde.⁴⁴ Zur Veranschaulichung der Gewährung dieses weiten Status’ dienen die beiden folgenden Beispiele:⁴⁵ Zum einen wurde die OAU-Konvention in Äthi-

opien – obwohl sie nicht anwendbar gewesen wäre (es gab keine Verfolgung der Menschen in Somalia, aber sie hatten alle Tiere verloren, die Ernte fiel aus etc.) – angewandt. Die äthiopischen Behörden fragten sich, ob die Schutzsuchenden im Heimatstaat – Somalia – eine Möglichkeit gehabt hätten, Nahrungsmittel zu bekommen. Die Antwort hierzu war negativ, denn die internationale humanitäre Hilfe drang nicht zu den Schutzsuchenden durch und diese hatten keine Möglichkeit, sich an nationale oder lokale Behörden zu wenden. Aufgrund des Zusammenbruches der öffentlichen Ordnung (public order) haben viele internationale Grenzen überschreiten müssen. Ähnlich war die Situation in Kenia: Für die ankommenden hungernden Menschen gab es keinen gesetzlich geregelten Status. Somit hatte man ihnen aus pragmatischen Gründen den Flüchtlingsstatus zuerkannt.

In Europa sind sowohl die Europäische Union (EU) wie auch der Europarat erwähnenswert. Die EU

38 Konvention der Organisation der Afrikanischen Einheit über spezielle Aspekte des Flüchtlingsproblems in Afrika, angenommen am 10. September 1969, am 20. Juni 1974 in Kraft getreten.

39 Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, angenommen am 22. November 1984. Es handelt sich bei ihr nicht um ein bindendes Dokument. Die Brazil Declaration and Plan of Action wurde im Rahmen des 30-jährigen Bestehens der Cartagena-Deklaration erarbeitet und am 3. Dezember 2014 in Brasilia verabschiedet.

40 GOODWIN-GILL/MCADAM 2007: 38.

41 ACHERMANN 1997: 36; KÄLIN/KÜNZLI 2008: 566 f.; HAILBRONNER/KAU 2010: 246.

42 BIERMANN/BOAS 2010: 73.

43 KÄLIN 2010: 88 f.

44 BIERMANN/BOAS 2010: 72.

45 Interview mit WALTER KÄLIN, 2. Mai 2014.

kennt keinen spezifischen Schutz für Umweltvertriebene. Denkbar wäre allerdings die Anpassung bzw. Anwendung existierender Instrumente, wie beispielsweise des temporären Schutzes⁴⁶, der in der EU ähnlich ausgestaltet ist, wie in der Schweiz. Die dadurch gewährten Rechte gleichen denjenigen der GFK, bleiben allerdings teilweise hinter deren Schutzniveau zurück. Der wichtige Unterschied ist, dass der persönliche Verfolgungsstatus nicht mehr geprüft wird, sondern lediglich ein beschränkter

Die EU kennt keinen spezifischen Schutz für Umweltvertriebene.

Schutz aufgrund der Zugehörigkeit zu einer definierten Gruppe vergeben wird. Dieses Instrument wurde geschaffen, um einen grossen „Ansturm“ von Schutzsuchenden, die zwar die Flüchtlings-eigenschaft nicht erfüllen, aber z.B. aufgrund des Non Refoulement-Grundsatzes nicht weggewiesen werden können, bewältigen zu können. In der EU ist dieser Schutz auf zwei Jahre befristet. Allerdings wurde diese Richtlinie bis heute nicht angewandt.⁴⁷ Auch der Europarat war schon mit der Thematik der Naturkatastrophen und die Verantwortung dafür – nicht mit der Aufnahme von Umweltvertriebenen – konfrontiert. So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anerkannt, dass Staaten für den Tod von Menschen oder Körperverletzungen verantwortlich gemacht werden können, wenn sie Naturkatastrophen zu wenig vorbeugen. Im Fall Boudaïeva gegen Russland wurde die russische Regierung wegen einer

46 Richtlinie 2001/55/EG, vom 20. Juli 2001; vgl. JULIEN-LAFERRIÈRE 2001: 271.

47 Zudem spricht die EU-Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004, durch die Richtlinie 2011/95/EU vom 13. Dezember 2011 erneuert) in Art. 2 lit. c von einem Schutz, der „insbesondere [bei] bewaffnete[n] Konflikte[n]“ gewährt wird. Das „Insbesondere“ weist darauf hin, dass die Liste der Gründe für die Gewährung des Schutzes nicht vollständig ist, bzw. andere als die aufgelisteten Gründe zulässt. Somit ist es denkbar, dass auch Naturkatastrophen darunter subsumiert werden könnten.

Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)⁴⁸ verurteilt, weil – trotz Kenntnis drohender Schlammlawinen – die Bevölkerung nicht geschützt bzw. evakuiert worden ist.⁴⁹ Diese Entwicklung in der Rechtsprechung des EGMR ist aus der Sicht der Betroffenen und des Menschenrechtsschutzes begrüssenswert. Dass Russland verurteilt wurde, weil es sich nicht um den Schutz seiner Bevölkerung gekümmert hat, zeigt, dass dem Lebensraum der Menschen und damit verbunden auch dessen Veränderung und die damit verbundene Migration ins Zentrum der Grundrechte rückt. Zudem hätte es sich hierbei nicht einmal um eine freiwillige, sondern um eine staatlich angeordnete Migration gehandelt. Die Voraussetzungen sind allerdings eher restriktiv und greifen zudem nur gegenüber den EMRK-Mitgliedstaaten.

Wie oben aufgezeigt, sind auch regionale Instrumente vorhanden, deren Anwendung durchaus möglich wäre. Solange die Regierungen sich allerdings nicht bereit erklären, diese Instrumente anzuwenden, können einzig die Gerichte entscheiden, ob und wie weit sie einen allfällig vorhandenen Schutz auslegen. Aus den Perspektiven der Rechtssicherheit und des Demokratieprinzips ist es allerdings fragwürdig, wenn Gerichte für einen Schutzstatus sorgen müssen.

c) Ansätze für ein internationales Schutzinstrument

Im Jahre 2006 wurde von den Malediven und 2009 von Bangladesch vorgeschlagen,⁵⁰ den Schutzbe-

48 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, vom 4. November 1950, am 3. September 1953 in Kraft getreten, SR O.101.

49 Vgl. EGMR, Boudaïeva und andere gg. Russland, nos 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 und 15343/02, 20. März 2008.

50 Biermann/Boas 2010: 74; Hostettler 2012: 197.

reich der GFK zu erweitern. Die GFK sollte um ein Protokoll ergänzt werden, um darunter auch Umweltvertriebene zu subsumieren. Es gibt allerdings Stimmen, die befürchten, dass eine grundlegende Diskussion über den Flüchtlingsbegriff – bzw. dessen Erweiterung – im Gegenteil dazu führen könnte, dass der Flüchtlingsbegriff bzw. der aktuelle Flüchtlingsschutz in Frage gestellt⁵¹ und abgeschwächt werden könnte.⁵² Dies, da viele Politiker*innen und Teile der Bevölkerung westlicher Länder Asylsuchenden gegenüber negativ eingestellt sind und jede Diskussion über den Flüchtlingsbegriff dazu führen würde, seinen Schutzbereich einzuengen. Die GFK wurde für einen anderen Zweck als denjenigen der Umweltflüchtlinge geschaffen. Dieser Vorschlag ist aber nicht weiter verfolgt worden. Die Mehrheit⁵³ der Stimmen in der Literatur spricht sich aus den genannten Gründen gegen diese Lösung – also gegen eine Ausdehnung des Flüchtlingsbegriffs der GFK auf Umweltvertriebene – aus und sucht lokale Adaptionen.⁵⁴

Von der Möglichkeit, dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) ein neues Protokoll „on Recognition, Protection and Resettlement of Climate Refugees“ anzufügen⁵⁵, über die Integration der Problematik von Treibhausgasemissionen in die Diskussion (je nach Menge ausgestossener Treibhausgase müssten die Staaten unterschiedlich viele Visa an betrof-

fene Personen verteilen und diese aufnehmen),⁵⁶ bis hin zu einem kompletten Konventionsentwurf von Umweltrechtsspezialisten der Universität von Limoges vom Mai 2010⁵⁷ werden die unterschiedlichsten Vorschläge präsentiert. Nach Ansicht von MCADAM fehlt auf globaler Ebene jeglicher staatlicher Bindungswille für ein internationales Schutzinstrument – sei es auch nur für ein universelles soft-law-Instrument. Ihrer Meinung nach sollte der Fokus auf regionalen soft-law-Instrumenten liegen.⁵⁸ Regionale Lösungen haben auch den Vorteil, dass nicht alle unterschiedlichen Kategorien unter den gleichen Begriff subsumiert werden müssen. Dieser Ansatz ist begrüßenswert und passt in die Vorgehensweise der Nansen Initiative.

KÄLIN/SCHREPFER ziehen der Einführung eines neuen globalen Schutzinstruments ein mehrstufiges Vorgehen als Lösungsansatz vor:⁵⁹ Die Einführung von Massnahmen wie bspw. eine Risiko- und Vulnerabilitätsminimierung, um die Bevölkerung

Es gibt allerdings Stimmen, die befürchten, dass eine grundlegende Diskussion über den Flüchtlingsbegriff – bzw. dessen Erweiterung – im Gegenteil dazu führen könnte, dass der Flüchtlingsbegriff bzw. der aktuelle Flüchtlingsschutz in Frage gestellt und abgeschwächt werden könnte.

zu stärken, bei gleichzeitiger Verhinderung von unfreiwilliger Migration so gut dies geht. Zur Umsetzung bedarf es vier Schritte: Die Anpassung an die veränderten Umweltbedingungen und –verhältnisse (z.B. durch Anpassung der Landwirtschaft und die Entsalzung des Grundwassers) (1.); Migration

51 Submission Forced Displacement in the Context of Climate Change 2009: 10.

52 EPINEY 2010: 396.

53 Vgl. DOCHERTY/GIANNINI 2009: 358.

54 FINDLAY/GEDDES 2011: 138.

55 United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), vom 9. Mai 1992, am 21. März 1994 in Kraft getreten; vgl. BIERMANN/BOAS, 76 ff.

56 MOBERG 2013: 1135 f.

57 Projet de Convention relative au statut international des déplacés environnementaux, Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Limoges avec le concours de CIDCE, deuxième version, Mai 2010, abrufbar unter: <http://www.cidce.org/>, zuletzt besucht am 4. April 2015.

58 MCADAM 2011: 131 f.

59 KÄLIN/SCHREPFER 2012: 59 ff.

als Adaptionmassnahme anerkennen und durch geeignete Massnahmen bewältigen (2.); temporärer oder permanenter Schutz in Fällen in denen eine Rückkehr unzulässig, unzumutbar oder faktisch nicht möglich ist, gewähren (3.); und schliesslich für Bevölkerungen, welche vom Verlust des Territoriums bedroht sind, Umsiedelungen vorzubereiten (4.).

Die repräsentativ ausgesuchten akademischen Vorschläge präsentieren – meist auf den Schutz von Individuen zielend – ein neues Instrument für einen neu auftretenden Migrationsgrund. Die einzelnen Migrationsgründe werden weiterhin isoliert be-

trachtet. Diese Vorschläge passen dadurch zwar in die aktuelle internationale Rechtslage. Jedoch stellen die dargestellten Ansätze noch keine ausreichende Basis für die zu konfrontierende Realität und den Umgang mit der Multikausalität der Migration dar.

Bevor Protokolle erweitert oder universelle Konventionen kreiert werden (können), bedarf es der Einbindung der am Prozess bisher nicht beteiligten Staaten und der Verbesserung der internationalen Kooperation und Koordination hinsichtlich der Bewältigung der anstehenden Herausforderung.

d) Die Situation in der Schweiz

Die Schweiz kennt keinen spezifischen Schutz für von Umweltereignissen Vertriebene. Allerdings kennt sie das Instrument der vorläufigen Aufnahme als eine zeitlich befristete Ersatzmassnahme für den nicht möglichen, nicht zulässigen oder nicht zumutbaren Vollzug der Wegweisung einer Person,

welche kein Asyl erhält (vgl. Art. 83 Abs. 1 AuG⁶⁰ und Art. 44 Abs. 2 AsylG⁶¹). Während sich die Unzulässigkeit auf völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz bezieht, könnten Umweltveränderungen, respektive aktuelle Gegebenheiten aufgrund von Umweltveränderungen einen Grund darstellen, der gegen die Zumutbarkeit des Wegweisungs-

vollzugs spricht.⁶² Zentral ist die Frage einer konkreten Gefährdung der weggewiesenen Person. Prinzipiell wird die Zumutbarkeit der Wegweisung individuell geprüft. Die aktuelle Rechtsprechung erachtet jedoch in gewissen Fällen die Gefährdung einer Personengruppe als gegeben.

Beispielsweise bezieht sich dies auf die Situation allgemeiner Gewalt in Zentralsomalia. Eine Kombination von Umständen kann bei einer Einzelfallprüfung zu einer vorläufigen Aufnahme führen, auch wenn die Sicherheitslage alleine dies nicht rechtfertigen würde. Dabei werden insbesondere Alter, Gesundheit, fehlendes Beziehungsnetz und schlechte Aussichten für das wirtschaftliche Auskommen berücksichtigt. Obwohl das Instrument der vorläufigen Aufnahme bisher nicht im Zusammenhang mit Umweltveränderungen eingesetzt wurde, könnten diese die Umstände einer konkreten Gefährdung bilden, sei dies bei einer Einzelfallprüfung oder der allgemeinen Beurteilung der Lage

⁶⁰ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005, in Kraft seit 1. Januar 2008, SR 142.20.

⁶¹ KÄLIN 2010: 100; Obwohl nicht explizit erwähnt, kann es unter den subsidiären oder temporären Schutz subsumiert werden.

⁶² Unzulässig ist eine Wegweisung, wenn sie gegen das Völkerrecht verstossen würde, die Unmöglichkeit bezieht sich auf vollzugstechnische Gründe; vgl: www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/aufenthalt/nicht_eu_efta/ausweis_f_vorlaeufig.html; zuletzt besucht am 4. April 2015.

einer Personengruppe. Zu denken wäre hier bspw. an die Situation nach einem Wirbelsturm, der die Infrastruktur zerstört und die Nahrungsmittelversorgung unterbrochen hat.

Weiter kennt die Schweiz das Instrument zur Gewährung temporären Schutzes (Art. 4 AsylG).⁶³ Dieser kann einer Personengruppe gewährt werden, wenn eine konkrete Gefährdung des Lebens durch die Lage im Heimatstaat besteht. Die zu schützende Personengruppe wird vom Bundesrat definiert. Bisher hat er allerdings noch nie von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

Ein weiteres mögliches Instrument ist das Kontingentsystem. Das Asylgesetz sieht die Möglichkeit vor, dass der Bundesrat Flüchtlingskontingente aufnehmen kann. Die Schweiz hat seit den 1950er-Jahren eine lange Tradition mit Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen, welche sie 1995 praktisch eingestellt hat. Im Jahr 2013 startete wieder ein Resettlement-Pilotprojekt zur Aufnahme von 500 syrischen Flüchtlingen. Anfangs März 2015 beschloss der Bundesrat weitere 2000 syrische Flüchtlinge aufzunehmen.⁶⁴ Dabei handelt es sich jedoch um Personen, die bereits vom UNHCR als Flüchtlinge anerkannt wurden. Das System mit der Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen könnte durchaus überarbeitet und entsprechend angepasst werden, so dass es auch für Personen in Anwendung gelangen könnte, die von Umweltveränderungen betroffen sind. Die Prüfung der Anwendung dieser drei Instrumente auf die genannten Situationen und allfällige Anpassungen (insbesondere für die vorläufige Aufnahme, weil es

sich bei den potentiellen Opfern nicht um verfolgte Personen im Sinne der GFK handelt), sind durchaus denkbar.

e) Ausblick

Dieser Exkurs zeigt, dass diverse Staaten, inklusive der Schweiz, die rechtliche Möglichkeit haben, ohne oder bloss mit geringfügigen Gesetzesänderungen den Betroffenen Schutz zu gewähren. Auch

Dies ist in unseren Augen insbesondere deshalb äusserst schwierig, weil die monokausale Flucht – auf deren Annahme im Übrigen die GFK beruht – kaum noch existiert.

auf regionalen Ebenen zeigen sich mit der jeweiligen aktuellen Rechtslage bereits Schutzmöglichkeiten. Gefragt ist der nötige politische Wille und Mut der Staaten. Der befürchtete Pull-Effekt, das Föderalismusystem der Schweiz (wer wird welchem Kanton und welcher Gemeinde zugeteilt?) und die anfallenden Integrationskosten sind nur ein paar der Diskussionsfelder, welche die Beteiligten gegen Anpassungen des Systems anbringen.

Die vorgeschlagenen universellen Lösungen lehnen wir – weil wie aufgezeigt nicht adäquat – ab. Bevor aber, irrelevant der Regelungsebene, ein neues Instrument geschaffen oder bestehende Schutzmöglichkeiten angepasst werden, muss die Frage geklärt werden, wer genau davon profitieren können sollte. Dies ist in unseren Augen insbesondere deshalb äusserst schwierig, weil die monokausale Flucht – auf deren Annahme im Übrigen die GFK beruht – kaum noch existiert.

Ein neues Schutzinstrument müsste sich diesem Migrationsaspekt stellen. Im folgenden Kapitel werden Lösungsansätze diskutiert.

⁶³ Vgl. Kapitel 4 des AsylG.

⁶⁴ Medienmitteilung des Staatssekretariats für Migration vom 6.3.2015. Abrufbar unter https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/aktuell/news/2015/ref_2015-03-061.html, zuletzt besucht am 12. Juli 2015.

5 Die Unzulänglichkeit des geltenden Rechts

Die Multikausalität von Migration ist die grösste Herausforderung für ein Schutzinstrument, das nicht anders kann, als diese Realität wie mit einer roten Linie, zu durchteilen. Die bisher aufgezeigten Vorschläge für Schutzinstrumente sind nicht flexibel genug, um den verschiedenen Problemstellungen adäquat zu begegnen. Das Recht versucht, Migrationsrealitäten zu simplifizieren und zu kategorisieren, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

a) Das Dreieck der Migrationsfaktoren

Gründe für Migration können grob den drei Kategorien Ökonomie, Ökologie und Soziales, die der Diskussion um eine nachhaltige Entwicklung entlehnt sind, zugeordnet werden.⁶⁵ In den Bereich des Sozialen gehören Gründe wie Verfolgung, Krieg oder auch familiäre und persönliche Umstände. Unter den Aspekt Ökonomie fallen alle Gründe, die mit einem Mangel an Arbeit, mit Armut oder fehlenden Perspektiven zu tun haben. Zum Bereich Ökologie gehören Gründe im Zusammenhang mit Umweltveränderungen.

Zur Veranschaulichung können die drei Elemente Ökologie, Ökonomie und Soziales in einem gleichseitigen Dreieck dargestellt werden.⁶⁶ Das Dreieck ist gleichseitig, da ein ausgeglichenes System nur erreicht werden kann, wenn ökologische, ökonomische und soziale Aspekte gleichwertig berück-

sichtigt werden.⁶⁷ In diesem Dreieck kann man die diversen erwähnten Faktoren für Migration einzeichnen. Geht man von der Multikausalität von Migration aus, so wird ersichtlich, dass die Flächen nicht mit einer scharfen Kante umrissen sind, sondern fließend in einander übergehen (Abb. 1 und 2).

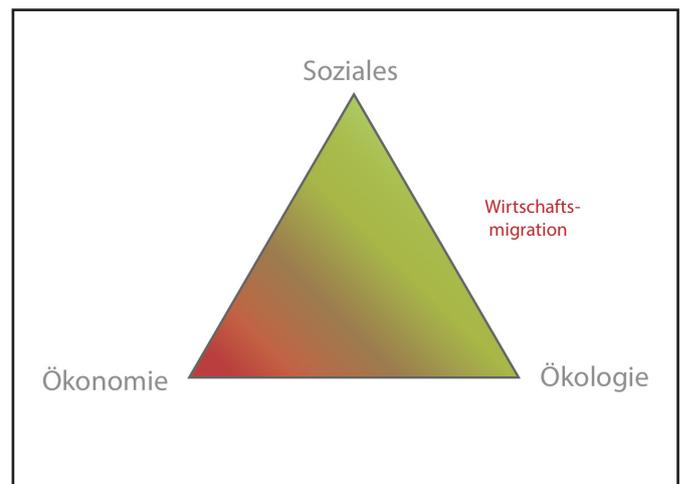


Abbildung 1

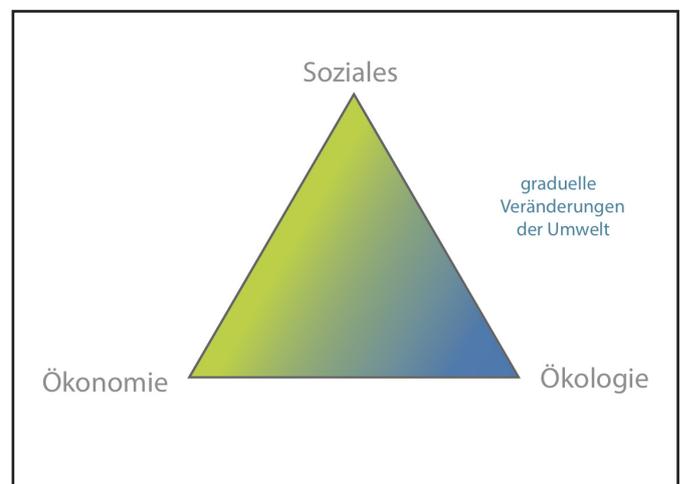


Abbildung 2

⁶⁵ Diese drei Begriffe prägen auch den Brundtland Bericht und die darin definierte nachhaltige Entwicklung als „development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“ (vgl. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987, abrufbar unter: , zuletzt besucht am 4. April 2015).

⁶⁶ Vgl. http://www.nachhaltigkeit.info/artikel/1_3_a_drei_saeulen_modell_1531.htm, zuletzt besucht am 4. April 2015.

⁶⁷ Vgl. stellvertretend das Nachhaltigkeitslexikon online, abrufbar unter: www.nachhaltigkeit.info/ zuletzt besucht am 4. April 2015.

Dass eine Person aus einem Grund, der ganz in einer der Ecken des Dreiecks liegt migriert, dürfte in der Realität eine Seltenheit sein. Es muss vielmehr

Dass eine Person aus einem Grund, der ganz in einer der Ecken des Dreiecks liegt migriert, dürfte in der Realität eine Seltenheit sein.

davon ausgegangen werden, dass hauptsächlich aus mehreren Gründen migriert wird, die Ursachen also irgendwo in der Mitte des Dreiecks liegen.

Das Flüchtlingsrecht durchteilt diese in der

Realität verschwimmenden Formen von Migration und zieht eine Linie zwischen jenen Schutzsuchenden, die Schutz erhalten und denjenigen, die keinen erhalten. Dabei werden einzig Gründe im Bereich des Sozialen betrachtet – zwei Ecken des Dreiecks und der ganze dazwischen liegende Bereich bleiben unbeachtet (Abb. 3).

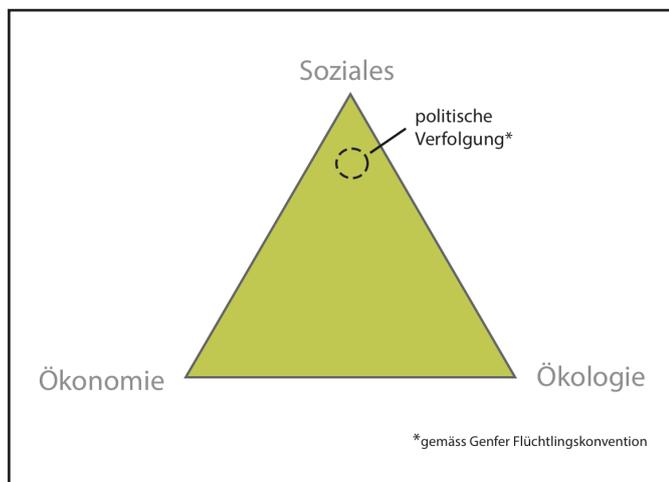


Abbildung 3

Ein neues Schutzinstrument für Umweltvertriebene könnte nicht anders, als das Dreieck mit noch einer Linie zu durchteilen und damit eine Kategorie „Umweltflüchtlinge“ oder „Umweltvertriebene“ zu schaffen, die von anderen Formen der Migration im Zusammenhang mit Umweltveränderungen abgegrenzt werden müsste (Abb. 4).

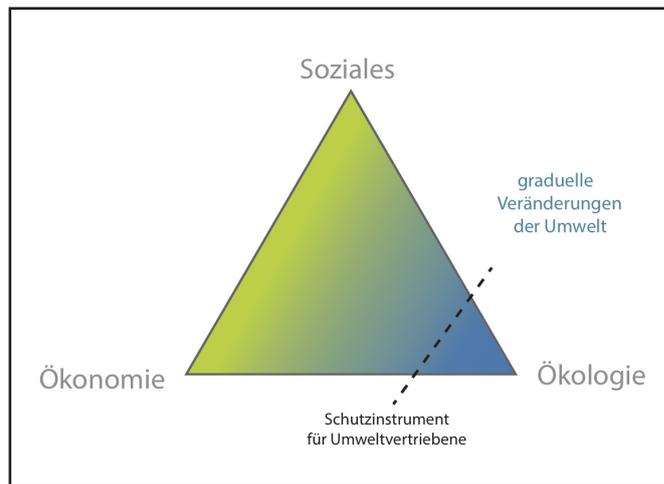


Abbildung 4

Dies wäre höchst problematisch, da in der Fläche des Dreiecks nicht nur multikausale Migrationsrealitäten existieren, sondern auch fließende Übergänge zwischen Formen der Migration, die mehr oder weniger freiwillig, respektive erzwungen ablaufen. Da bei frühzeitiger Migration immer verschiedene und nicht ausschliesslich ökologische Gründe eine Rolle spielen, würde ein Schutzinstrument diese Personen schlechter stellen, als Personen, die erst nach dem Ausbruch einer Katastrophe fliehen. Eine solche Linie sinnvoll zu zeichnen, ist auch deshalb nicht möglich, weil nicht bestimmt werden kann, wann der Punkt, an dem der Druck zur Migration so gross ist, dass es keinen anderen Ausweg mehr gibt, erreicht ist, (jedenfalls nicht generell-abstrakt).

Das Dreieck der Migrationsgründe zeigt auch auf, dass die bestehende rechtliche Regelung einem Flickwerk ähnelt. Würde man ein Schutzinstrument einzig für Umweltvertriebene schaffen, käme dies dem Schliessen einer von vielen Schutzlücken gleich. Dies würde die berechtigte Frage aufwerfen, weshalb gerade Umweltvertriebene geschützt werden, während Vertriebene aufgrund ökonomischer Gründe oder Personen, die aufgrund eines Zusammenspiels verschiedener Gründe migrieren, weiterhin ungeschützt bleiben sollen.

Damit wird ersichtlich, dass weitere Schutzinstrumente, die eine scharfe Unterteilung von legaler und illegaler Migration vornehmen, den Migrationsrealitäten nicht gerecht werden. Die Schaffung eines neuen Schutzinstrumentes ausschliesslich für Umweltvertriebene könnte damit bestenfalls eine von verschiedenen Lücken im Migrationsrecht schliessen. Anerkennt man diesen Umstand, so wird eine Grundsatzdiskussion über den Umgang mit Migration im internationalen Recht nötig. Hierzu bedarf es des Ausbruchs aus der Logik des geltenden Flüchtlingsrechts.

b) Forderung nach einer Grundsatzdiskussion

Eine Grundsatzdiskussion ist in erster Linie nicht auf juristischer Ebene zu führen, sondern auf politischer und gesellschaftlicher. Um die scharfe Unterscheidung von freiwilliger und erzwungener Migration aufgeben zu können, muss Migration gesamtgesellschaftlich neu beurteilt werden. Das Flüchtlingsrecht stützt sich einzig auf den Aspekt

Der heutige Diskurs vernachlässigt diese positiven Aspekte von Migration und konzentriert sich darauf, dass die Aufnahme einer Person aus einem Nicht-EU-Land, ein humanitärer Akt an der Einzelperson ist. Dieses Paradigma gilt es aufzugeben.

des Schutzes von verfolgten Personen. In unserer globalisierten Welt kommt Migration jedoch weit grössere Bedeutung zu. Für die Wirtschaft in Industriestaaten ist Migration sowohl von gut ausgebildeten Arbeitskräften als auch von Arbeitskräften ohne Bildung, die meist im niedrigsten Lohnsegment arbeiten, gewinnbringend. Zudem kann Migration von einzelnen Personen

dazu führen, dass sich Zurückgebliebene anders an sich verändernde Lebensumstände anpassen können und daher nicht migrieren (müssen). So belegen denn beispielsweise Studien aus Süd- und Südostasien sowie China, dass Geldüberweisungen in die Heimat (remittances) die Armut einzelner Haushalte stark reduzieren konnte.⁶⁸ Der heutige Diskurs vernachlässigt diese positiven Aspekte von Migration und konzentriert sich darauf, dass die Aufnahme einer Person aus einem Nicht-EU-Land, ein humanitärer Akt an der Einzelperson ist. Dieses Paradigma gilt es aufzugeben. Die Grundsatzdiskussion muss nach einer Lösung suchen, wie mit den bestehenden Migrationsrealitäten auf andere Weise umgegangen werden kann, als dies heute geschieht.

68 Deshingkar Priya, The role of circular migration in economic growth, in: agriculture & rural development 2/2006, S. 54-56, S. 55, abrufbar unter: <http://www.odi.org.uk/resources/download/4187.pdf>, zuletzt besucht am 4. April 2015.

6 Empfehlungen an die Schweizer Politik

Im internationalen Recht besteht eine Schutzlücke für Personen, die aufgrund von Umweltveränderungen ins Ausland migrieren. Betroffen ist eine steigende Zahl von Personen. Will die internationale Gemeinschaft dieser humanitären Herausforderung begegnen, so ist rasches Handeln gefordert. Die Schweiz kann und soll aufgrund ihrer institutionellen Möglichkeiten und ihrer humanitären Tradition, für die sie international Anerkennung genießt, eine aktive Rolle einnehmen. Dabei sind Schwerpunkte auf drei verschiedenen Handlungsebenen zu setzen. Einerseits ist eine Grundsatzdebatte nötig, die das internationale Recht in Einklang bringt mit den Migrationsrealitäten des 21. Jahrhunderts (a). Andererseits können regionale Vorschläge konkrete und pragmatische Lösungen für den Umgang mit Migranten aufgrund von Umweltveränderungen liefern (b). Zudem hat die Schweiz innenpolitisch die Möglichkeit, Vertriebene besser zu schützen (c).

Nachfolgend werden die Handlungsmöglichkeiten der Schweiz dargelegt und dazu Empfehlungen formuliert.

a) Grundsatzdebatte zur Unterscheidung zwischen freiwilliger und erzwungener Migration

Der Umgang mit Migrierenden aufgrund von Umweltveränderungen zeigt, dass wir für das Phänomen der Migration als Ganzes neue Paradigmen brauchen. Da ein neues – insb. universelles – Schutzinstrument analog zur GFK den komplexen Migrationsrealitäten nicht gerecht werden kann, sprechen wir uns gegen die Schaffung eines solchen

aus. Die Problemstellung muss als Anlass für eine breitere Diskussion dienen. Ziel dieser Diskussion soll es sein, ein internationales Regelwerk zu schaffen, das den aktuellen Migrationsrealitäten gerecht wird. Dafür ist es nötig, die scharfe Unterscheidung zwischen erzwungener und freiwilliger Migration in Frage zu stellen. Migration aufgrund von Umweltveränderungen muss als legitime, individuelle sowie staatliche Anpassungsmassnahme anerkannt werden.

Für eine führende Rolle in dieser Diskussion ist die Schweiz geeignet, da sie international für ihre lange humanitäre Tradition Ansehen genießt. Die GFK wurde in der Schweiz unterzeichnet, das UNHCR hat seinen Hauptsitz in Genf und die Schweiz ist durch ihre neutrale internationale Stellung und Haltung in der Lage, diese Rolle auszuüben. Zudem besitzt sie die nötigen Ressourcen.

Handlungsempfehlung 1

Das EDA stösst in geeigneten Foren, wie der OSZE, dem Europarat sowie der UNO und ihrer Unterorganisationen eine Grundsatzdiskussion über die scharfe Unterscheidung zwischen legaler und illegaler Migration an.

Handlungsempfehlung 2

Die Schweiz anerkennt Migration als geeignete Anpassungsstrategie an Umweltveränderungen und fördert diesen Ansatz auf internationaler Ebene. Damit übernimmt sie die Anwaltschaft für die Thematik.

b) Kurzfristige regionale Lösungen und die Rolle der Nansen Initiative

Die Nansen Initiative hat als Treiber der Diskussion zu Umweltvertriebenen einen bedeutenden ersten Schritt gemacht, der Sensibilität schafft. Sie wird ihr Ziel, eine Schutzagenda aufzustellen erreichen. Allerdings ist diese nicht mit einem juristischen Schutzinstrument gleichzusetzen. Sie definiert vielmehr die aktuelle Problemstellung, zeigt Handlungsfelder auf und liefert konkrete Ansätze für nationale, regionale und internationale Akteure wie Vertreibung aufgrund von Katastrophen verringert oder vermieden werden kann und wie betroffene Personen geschützt werden können. Einen Konsens über ein internationales Schutzinstrument zu etablieren, ist hingegen kurzfristig nicht realistisch. Entscheidend in diesem Kontext ist, dass die Schweiz und Norwegen ihr Engagement über 2015 hinaus fortführen. Das Wissen, die Kontakte sowie die Strukturen müssen nach 2015 weiter genutzt werden. Dazu sollen die Schweiz und Norwegen ihr Engagement weiterführen. Eine effiziente Möglichkeit wäre die Verlängerung der Nansen Initiative. Wichtig ist, die Ziele der Initiative neu auszulegen. Weitere Staaten sollen für die Thematik sensibilisiert und in die Erarbeitung von juristischen Lösungen involviert werden. Zudem könnte eine intensivere Beteiligung der Steuerungsgruppe, welcher Australien, Bangladesch, Costa Rica, Deutschland, Kenia, Mexiko und die Philippinen angehören, die Beschleunigung des Prozesses fördern. Dabei liegt der Fokus in der nächsten Phase auf regionalen Lösungen, welche den jeweiligen lokalen Bedürfnissen angepasst werden können. Diese definieren neben rechtlichen Abkommen auch Institutionen, damit ein regionaler Austausch über das Thema und eine Zusammenarbeit in Krisenzeiten etabliert werden

kann. Wie aus den Erkenntnissen der Nansen Initiative hervorgeht, haben zu diesem Zeitpunkt solche regionale Vorstösse eine grössere Chance auf Verwirklichung, als universelle Lösungen.

Handlungsempfehlung 3

Die Schweiz führt die Nansen Initiative gemeinsam mit Norwegen weiter. Dabei wird die Nansen Initiative den aktuellen Bedürfnissen und Umständen angepasst.

Handlungsempfehlung 4

Post-2015 legt die Nansen Initiative den Fokus auf regionale good practices. Sie unterstützt diese inhaltlich und fördert deren internationale Vernetzung und Bekanntheit.

c) Subsidiärer Schutz für Vertriebene: innenpolitische Möglichkeiten der Schweiz

Innenpolitisch muss sich die Schweiz mit der Thematik auseinandersetzen und garantieren, dass alle Vertriebenen einen adäquaten subsidiären Schutzstatus erhalten. Dafür kann das Instrument der vorläufigen Aufnahme dienen. Dabei muss garantiert werden, dass dieser Status unabhängig davon, ob die Gründe, die gegen eine Rückkehr sprechen, in die Kategorie des Sozialen, des Ökonomischen oder des Ökologischen fallen, gewährt wird. Der Schutz soll einzig von der Intensität der Not, die im Herkunftsstaat droht, abhängen (d.h. eine Rückkehr wäre unzulässig, unzumutbar oder faktisch nicht möglich). Für diese Feststellung gilt es, eine Gesamtwürdigung der Migrationsgründe vorzunehmen, die deren Multikausalität Rechnung trägt. Für die Einschätzung der jeweiligen Situation

kann auf die Praxis zur aktuell geltenden vorläufigen Aufnahme zurückgegriffen werden. Dieser Schutzstatus kann bei einer veränderten Situation im Heimatstaat wieder aufgehoben werden.

Allerdings wird eine Anpassung dieses Schutzstatus nötig, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass viele Personen mit einer vorläufigen Aufnahme die Schweiz nicht wieder verlassen. Insbesondere ist eine maximale Dauer der vorläufigen Aufnahme zu definieren, nach deren Ablauf dieser temporäre Status in eine reguläre Aufenthaltsbewilligung umgewandelt wird. Es muss zudem geprüft werden, inwiefern eine Anpassung der Rechte der vorläufig aufgenommenen Personen nötig wird. In Frage zu stellen sind insbesondere die Beschränkung der Erwerbstätigkeit sowie des Familiennachzugs. Mit diesem Vorgehen kann die Schweiz als gutes Beispiel anderen Ländern vorangehen.

Angesichts der Dringlichkeit des Themas ist rasches Handeln gefragt. Während auf regionaler Basis kurzfristige Lösungen gesucht werden müssen, ist langfristig eine Grundsatzdebatte nötig. Die kurzfristigen Lösungen können sich in pragmatischer Weise auf das Thema der Migration aufgrund von Umweltveränderungen beschränken. Die Grundsatzdebatte muss sich aber dem Problem in seiner Gesamtheit annehmen: für die komplexen Migrationsrealitäten des 21. Jahrhunderts müssen neue gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Das Flüchtlingsrecht basierend auf der GFK von 1951 wird diesen Realitäten nicht gerecht.

Handlungsempfehlung 5

Innenpolitisch ist das Asyl- und Ausländerrecht derart anzuwenden und anzupassen, dass die vorläufige Aufnahme auch eine konkrete Gefährdung aufgrund von ökologischen, ökonomischen und sozialen Gründen berücksichtigt.

Handlungsempfehlung 6

Zudem sind die Rechte, die mit dem Status der vorläufigen Aufnahme einhergehen zu überdenken. Insbesondere soll eine maximale Dauer dieses temporären Status definiert werden, nach deren Ablauf die vorläufige Aufnahme in eine reguläre Aufenthaltsbewilligung umgewandelt wird.

Quellenverzeichnis

Literaturverzeichnis

ACHERMANN ALBERTO IGNACIO Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit fluchtverursachender Staaten, Ein Beitrag zum Zusammenwirken von Flüchtlingsrecht, Menschenrechten, kollektiver Friedenssicherung und Staatenverantwortlichkeit, Diss. Bern, Baden-Baden, 1997

AMANN CHRISTINE Die Rechte des Flüchtlings, Die materiellen Rechte im Lichte der travaux préparatoires zur Genfer Flüchtlingskonvention und die Asylgewährung, Diss. Salzburg, Baden-Baden, 1994

ANTON DONALD K./SHELTON DINAH L. Environmental Protection and Human Rights, Cambridge, 2011

BATES DIANE C. Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change, in: Population and Environment, Vol. 23, Nummer 5, Mai 2002, 465-477

BIERMANN FRANK/BOAS INGRID Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees, in: Global Environmental Politics, Volume 10, Nummer 1, Februar 2010, 60-88

BLASER GAËTAN Le phénomène des déplacés environnementaux et leur statut en droit international et européen, in : Asyl 1/11, 15-22

BOUTEILLET-PAQUET DAPHNÉ La protection subsidiaire: progrès ou recul du droit d'asile en Europe? Une analyse critique de la législation des Etats membres de l'Union européenne, in: Bou-

teillet-Paquet Daphné (Hrsg.): La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne: un complément à la Convention de Genève?, Brüssel, 2002, 79-254

CARENS JOSEPH H. Fremde und Bürger: Weshalb Grenzen offen sein sollten, in: Cassee Andreas, Goppel Anna (Hrsg.), Migration und Ethik, 2012, 23 – 45

CASTLES STEPHEN Afterword: What Now? Climate-Induced Displacement after Copenhagen, in: McAdam Jane (Hrsg.) Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives, Oxford, 2010, 239-246

COURNIL CHRISTEL The protection of „environmental refugees“ in international law, in: Piguët Etienne/Pécoud Antoine/De Guchteneire Paul (Hrsg.), Migration and Climate Change, Cambridge, 2011, 359-387

COURNIL CHRISTEL „Vers une reconnaissance du „réfugié écologique? Quelle(s) protection(s), Quel(s) statut(s)?“, Revue du droit public, Juli-August 2006, n° 4, 1035-1066

DOCHERTY BONNIE/GIANNINI TYLER Confronting a rising tide: A proposal for a convention on climate change refugees, The Harvard Environmental Law Review 33 (2), 2009, 349-403, abrufbar unter: http://www.law.harvard.edu/students/orgs/elr/vol33_2/Docherty%20Giannini.pdf, zuletzt besucht am 4. April 2014

EL-HINNAWI, E. Environmental Refugees, United Nations Environment Programme (UNEP), 1985

- EPINEY ASTRID „Réfugiés écologiques“ et droit international, in: Tomuschat, Christian/Lagrange Evelyne/Oeter, Stefan (Hrsg.), *The Right to Life*, Leiden/Boston 2010, 371-401
- FINDLAY ALLAN/GEDDES ALISTAIR Critical views on the relationship between climate change and migration: some insights from the experience of Bangladesh, in: Piguet Etienne/Pécoud Antoine/De Guchteneire Paul (Hrsg.), *Migration and Climate Change*, Cambridge, 2011, 138-159
- FINDLAY ALLAN/GEDDES ALISTAIR Critical views on the relationship between climate change and migration: some insights from the experience of Bangladesh, in: Piguet Etienne/Pécoud Antoine/De Guchteneire Paul (Hrsg.), *Migration and Climate Change*, Cambridge, 2011, 138-159
- FITZPATRICK JOAN *The Human Rights of Refugees, Asylum-Seekers, and Internally Displaced Persons: A Basic Introduction*, in: Fitzpatrick Joan (Hrsg.), *Human Rights Protection for Refugees, Asylum-Seekers, and Internally Displaced Persons, A Guide to International Mechanisms and Procedures*, New York, 2002
- GEMENNE FRANÇOIS How they became the human face of climate change, Research and policy interactions in the birth of the „environmental migration“ concept, in: Piguet Etienne/Pécoud Antoine/De Guchteneire Paul (Hrsg.), *Migration and Climate Change*, Cambridge, 2011, 225-259
- GOODWIN-GILL GUY S./MCADAM JANE *The Refugee in International Law*, 3. Auflage, Oxford, 2007
- HAILBRONNER KAY/KAU MARCEL Dritter Abschnitt, Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte, in: Vitzthum Wolfgang Graf (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Auflage, Berlin/New York, 2010, 147-261
- HEENEMANN KRISTIN/KOCH SEBASTIAN/WALTER JUSTINE *Gedanken zur Nachhaltigkeit. Eine Einleitung*, in: Baumert Stefanie, Schlütter Kathleen, Stoppe Sebastian, Zlotowski Marc (Hrsg.), *Nachhaltigkeit – Auf den Spuren eines Begriffs und seiner Bedeutung im universitären Kontext*, Berlin, 2013
- HOSTETTLER EVA *Der Schutz der internationalen Klimavertriebenen in Europa*, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf, 2012
- JULIEN-LAFERRIÈRE FRANÇOIS La compatibilité de la politique d’asile de l’Union Européenne avec la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, in: Publications de l’institut international des droits de l’homme, Institut René Cassin de Strasbourg, *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après: bilan et perspectives*, Haute Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Délégation pour la France et Institut International des Droits de L’Homme, Brüssel, 2001, 257-286
- KÄLIN WALTER *Conceptualising Climate-Induced Displacement*, in: McAdam Jane (Hrsg.), *Climate Change and Displacement, Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, 2010, 81-103
- KÄLIN WALTER *Wer verdient Schutz? Der Flüchtlingsbegriff im Lichte aktueller Herausforderungen*, 27 ff., in: *Asyl, Flüchtlingsbegriff im Wandel*, Bern, Sondernummer, 2011
- KÄLIN WALTER/KÜNZLI JÖRG *Universeller Menschenrechtsschutz*, 2., vollständig überarbeitete und ergänzte Auflage, Basel, 2008

KÄLIN WALTER/SCHREPFER NINA Legal and Protection Policy Research Series, Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change, Normative Gaps and Possible Approaches, Februar 2012, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/protect>, zuletzt besucht am 4. April 2015

KLEIN ECKART/SCHMAHL STEFANIE Vierter Abschnitt, Die Internationalen und die Supranationalen Organisationen, in: Vitzthum Wolfgang Graf (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Auflage, Berlin/New York, 2010, 263-387

KLUG ANJA Regional Developments: Europe, in: Zimmermann Andreas (Hrsg.), The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, A Commentary, Oxford, 2011, 117-144

KOSER KHALID Climate Change and internal displacement: challenges to the normative framework, in: Piguet Etienne/Pécoud Antoine/De Guchteneire Paul (Hrsg.), Migration and Climate Change, Cambridge, 2011, 289-305

LEIGHTON MICHELLE Drought, desertification and migration: past experiences, predicted impacts and human rights issues, in: Piguet Etienne/Pécoud Antoine/De Guchteneire Paul (Hrsg.), Migration and Climate Change, Cambridge, 2011, 331-358

MAURUGG MICHAEL Völkerrechtliche Definition des Ausdrucks „Flüchtling“, Ein Beitrag zur Geschichte unter besonderer Berücksichtigung sogenannter de-facto-Flüchtlinge, Diss. Zürich, Basel/Frankfurt a. M., 1990

MCADAM JANE Refusing „refuge“ in the Pacific: (de)constructing climate-induced displacement in international law, in: Piguet Etienne/Pécoud An-

toine/De Guchteneire Paul (Hrsg.), Migration and Climate Change, Cambridge, 2011, 102-137

MESSERSCHMIDT KLAUS Europäisches Umweltrecht, München, 2011

MOBERG KARA K. Extending Refugee Definitions to Cover Environmentally Displaced Persons, Displaces Necessary Protection, 2009, 1107-1136, abrufbar unter: http://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CDsQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.uiowa.edu%2F~ilr%2Fissues%2FILR_94-3_Moberg.pdf&ei=tIX1UZjXaseF4gT5jYHgAQ&usq=AF-QjCNGMonzxV_blgIRv27gdfr7WyIJCw&bv=bv.49784469,d.bGE, zuletzt besucht am 4. April 2015

MONA MARTINO Die Perspektivenübernahme im globalen Urzustand und das Recht auf Einwanderung, in: Achermann Alberto, Caroni Martina, Epiney Astrid, Kälin Walter, Son Nguyen Minh und Uebersax Peter (Hrsg.), Jahrbuch für Migrationsrecht/Annuaire du droit de la migration, 2009/2010, 153 – 174

PARK SUSIN Les principes directeurs et la pratique du HCR relatifs au principe du non-refoulement, in: Amarelle Cesla/Nguyen Minh Son (Hrsg.), Le principe de non-refoulement, Fondements et enjeux pratiques, Bern, 2010, 51-86

PETERS ANNE Völkerrecht Allgemeiner Teil, 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf, 2008

PETERS ANNE/PAGOTTO ISABELLA New Gov, New Modes of Government Project, Integrated Project, Priority 7 - Citizens and Governance in the Knowledge-based Society, Soft Law as a New Mode of Governance: A Legal Perspective, 2004, abrufbar unter: <https://ius.unibas.ch/uploads/pu>

blics/3940/20100219145119_4b7e9757829c2.pdf, zuletzt besucht am 4. April 2015

PIGUET ETIENNE/PÉCOUD ANTOINE/DE GUCHTENEIRE PAUL Introduction: migration and climate change, in: Piguet Etienne/Pécoud Antoine/De Guchteneire Paul (Hrsg.), *Migration and Climate Change*, Cambridge, 2011, 1-33

PROELSS ALEXANDER Fünfter Abschnitt, Raum und Umwelt im Völkerrecht, in: Vitzthum Wolfgang Graf (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Auflage, Berlin/New York, 2010, 389-489

ROMER KATE „Environmental“ refugees?, in: Norwegian Refugee Council, *Forced Migration Review* 25, Mai 2006

SANDS PHILIPPE/PEEL JACQUELINE Principles of International Environmental Law, 3. Auflage, Cambridge, 2012

SCHLOTHFELDT STEFAN Dürfen Notleidende an den Grenzen wohlhabender Länder abgewiesen werden? in: Cassee Andreas, Goppel Anna (Hrsg.), *Migration und Ethik*, 2012, 199 – 208

STEIN TORSTEN/VON BUTTLAR CHRISTIAN *Völkerrecht*, 13. Auflage, München, 2012

VON HAUFF MICHAEL, KLEINE ALEXANDRO Nachhaltigkeit in 3D, Plädoyer für drei Nachhaltigkeitsdimensionen, in: *GAiA, Ökologische Perspektiven für Wissenschaft und Gesellschaft*, 18/1 (2009), 29-31

WEISS FAGEN PATRICIA Receiving Haitian Migrants in the Context of the 2010 Earthquake, Georgetown University, 2013, abrufbar unter: <http://isim.georgetown.edu/work/publications/>, zuletzt besucht am 4. April 2015

YONETANI MICHELLE *Global Estimates 2014, People displaced by disasters, 2014*, abrufbar unter:

www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201409-global-estimates.pdf, zuletzt besucht am 4. April 2015

ZETTER ROGER Schutz für Vertriebene; Konzepte, Herausforderungen und neue Wege, abrufbar unter: http://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_schutz_d.pdf, zuletzt besucht am 4. April 2015

Materialienverzeichnis

Deshingkar Priya, The role of circular migration in economic growth, in: *agriculture & rural development* 2/2006, S. 54-56, abrufbar unter: <http://www.odi.org.uk/resources/download/4187.pdf>, zuletzt besucht am 4. April 2015.

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM, *Schutzgewährung, Empfehlungen*, 2014 abrufbar unter http://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/emp_f_schutz.pdf, zuletzt besucht am 4. April 2015

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change, Migration and Displacement: Who will be affected?* Working paper submitted by the informal group on Migration/Displacement and Climate Change of the International Agency Standing Committee (IASC), 31. Oktober 2008, (zit. IPCC)

L'Université de Limoges, *Project de Convention relative au statut international des déplacés environnementaux*, deuxième version, mai 2010, Faculté de droit et des sciences économiques de

l'Université de Limoges avec le concours de CIDCE, abrufbar unter: <http://www.cidce.org/>, zuletzt besucht am 4. April 2015

Policy Brief No. 8 Changing Climate, Moving People: Framing Migration, Displacement and Planned Relocation, UN University 2013, abrufbar unter: <http://www.ehs.unu.edu/article/read/changing-climate-moving-people-framing-migration-displacement>, zuletzt besucht am 4. April 2015

Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987, abrufbar unter: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>, zuletzt besucht am 4. April 2015

Submission Forced Displacement in the Context of Climate Change: Challenges for States under International Law, paper submitted by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in cooperation with the Norwegian Refugee Council, the Representative of the Secretary General on the Human Rights on Internally Displaced Persons and the United Nations University, to the 6th session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action (AWG-LCA 6) under the UN Convention on Climate Change (UNFCCC), 1.-12. Juni 2009, Bonn, 19. Mai 2009

UN General Assembly Resolution 67/299, (13. August 2012), 67th Session, Human rights of migrants, Note by the Secretary-General, UN Doc A/67/299

Internetfundstellen

<http://www.guardian.co.uk/global-development/2012/dec/07/african-convention-internally-displaced-persons>, zuletzt besucht am 4. April

2015

<http://www.nanseninitiative.org/>, zuletzt besucht am 4. April 2015

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA : https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/humanitaere-politik-derschweiz/Nansen_Initiative.html zuletzt besucht am 4. April 2015

THILL SCOTT, Climate destruction will produce millions of „envirogees“, Alternet, abrufbar unter: http://www.alternet.org/story/86285/climate_destruction_will_produce_millions_of_%27envirogees%27, zuletzt besucht am 4. April 2015

www.nachhaltigkeit.info Rat für Nachhaltige Entwicklung

www.unhcr.ch/mandat/html, zuletzt besucht am 4. April 2015

https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/aktuell/news/2015/ref_2015-03-061.html, zuletzt besucht am 12. Juli 2015

Urteil

EGMR Boudaïeva und andere gg. Russland, nos 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 und 15343/02, 20. März 2008

Bei *foraus* aktiv werden

als Mitglied

Eine Mitgliedschaft in unserem einzigartigen Netzwerk und ein ehrenamtliches Engagement bei *foraus* steht jeder und jedem offen. Wir bieten Dir Zugang zu einem hochkarätigen Netzwerk, spannenden Persönlichkeiten der Schweizer Aussenpolitik und der Möglichkeit, Dein wissenschaftliches Know-How in die öffentliche Debatte zu tragen.

als Autor

foraus ermöglicht es Dir, Herausforderungen der Schweizer Aussenpolitik konkret anzupacken und bietet Dir eine Plattform, Deine innovativen Ideen für die Schweizer Aussenpolitik im Rahmen eines Diskussionspapiers oder einer Kurzanalyse zu publizieren.

als Gönner

Unser Gönnerverein „Cercle des Donateurs“ trägt zur Verbreiterung der Trägerschaft bei und bietet interessierten Persönlichkeiten die Möglichkeit, *foraus* nachhaltig zu unterstützen und zu fördern.

Neuste Publikationen

foraus Diskussionspapier 24

Suisse-UE: les 50 qui comptent

Cinquante acteurs au coeur des bilatérales

foraus Diskussionspapier 23

Gefangen im Nullsummenspiel

Eine Bewertung der MEI-Umsetzungsvorschläge

foraus Diskussionspapier 22

Initiative populaires et droit international

Une solution pour éviter les violations de traités internationaux

www.foraus.ch

Zürich | *foraus* - Forum Aussenpolitik | Röschibachstrasse 24 | 8037 Zürich
office@foraus.ch | +41 (0) 44 501 68 65

Geneve | *foraus* - Forum de politique étrangère | c/o IHEID | 2, ch. Eugène Rigot | 1211 Genève 21
bureau_romandie@foraus.ch | +41 (0) 22 908 44 56

PC-Konto: 60-176892-9