

753.1.0

Doc. 750.0.0

82

750.2.0.2

0033-625.1

0033-31.1 (UE)

IV. Lenzburger Tagung  
der schweizerischen Friedensstiftung  
auf Schloss Lenzburg bei Zürich  
30./31. Oktober 1992

**UMWELTFLÜCHTLINGE ALS KONFLIKTPOTENTIAL**

*Diskussionsbeitrag von Peter Arbenz,  
Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge*

**Umweltflüchtlinge  
in der schweizerischen Asyl- und Flüchtlingspolitik**

**1. Einleitung**

Noch vor wenigen Jahren war der Begriff "Umwelt" wenig geläufig oder hatte mindestens im politischen Bewusstsein nicht den Stellenwert von heute. Dementsprechend ist auch der Ausdruck "Umweltflüchtling" jüngeren Datums. Er ist in die Serie von ähnlichen Wortschöpfungen wie "Wirtschaftsflüchtling", "Armutsflüchtling", "Kriegsflüchtling", "Gewaltflüchtling", "Frauenflüchtling" usw. einzureihen. Alle diese Begriffe haben gemeinsam, dass sie eher zur Verwirrung als zur Klärung der Phänomene beitragen. Denn sie sind nicht nur unpräzise, sondern sogar widersprüchlich. Ein Beispiel hierfür ist der Begriff "Wirtschaftsflüchtling", der ja bekanntlich nicht vor der Wirtschaft, sondern eher in die Wirtschaft flieht. Auch der "Frauenflüchtling" ist nicht ein Mann, der vor Frauen flieht, sondern offensichtlich eine Frau auf der Flucht. Diese Begriffe bewirken in der breiten Öffentlichkeit die Vorstellung, dass jeder Mensch, der aus irgendwelchen Motiven einem Problem entflieht, ein Flüchtling sei. Weil wir noch über zuwenig präzise gesetzliche Instrumente verfügen, um mit diesen Phänomenen umzugehen, müssen wir heute für die Folgen dieser Krisenherde, soweit sie zu Flucht- und Migrationsbewegungen in die Schweiz führen, das Asylverfahren beanspruchen. Dadurch sind die Asylbehörden, die zuständig sind für die Asylgewährung an politisch Verfolgte, mit zusätzlichen Aufgaben beansprucht, für die sie letztlich nicht kompetent wären.



Dies hat wiederum zu einer Krise in der Asylpolitik geführt, die zum Teil immer noch anhält und noch längst nicht in allen europäischen Staaten überwunden ist.

Ich möchte deshalb aus der Sicht der Asyl- und Flüchtlingsbehörden zunächst die Begriffe klären.

## 2. Begriffsdefinitionen

Im allgemeinen Sprachgebrauch gilt jeder als Flüchtling, der seinen Heimatstaat tatsächlich verlassen hat, um den dortigen Lebensbedingungen zu entfliehen. Dies unabhängig davon, ob seine Gründe wirtschaftlicher, politischer, ökologischer, religiöser oder anderer Natur waren.

Davon grundlegend zu unterscheiden ist der **Begriff des Flüchtlings im Rechtssinn**. Als solcher gilt nach den Begriffsdefinitionen der Genfer Flüchtlingskonvention und des schweizerischen Asylgesetzes, wer in seinem Heimatstaat wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Anschauungen ernsthaften Nachteilen ausgesetzt war oder solche zu befürchten hat. Wer diese Voraussetzungen erfüllt, genießt den **Schutz des Non-Refoulement** (zu deutsch: des Rückschiebungsverbots). Dies bedeutet, dass ein Flüchtling im Rechtssinn nicht in ein Land ausgewiesen werden darf, in welchem ihm aus einem der genannten Gründe ernsthafte Nachteile drohen.

Flüchtlinge, welche keinen der Ausschlussgründe des Asylgesetzes erfüllen, erhalten zudem in der Schweiz **Asyl**. Dieses ist definiert als Schutz, der einem Ausländer aufgrund seiner Flüchtlingseigenschaft gewährt wird. Es schliesst das Recht auf Anwesenheit in der Schweiz ein.

**Asylbewerber** sind Ausländer, die ausserhalb ihres Heimatstaates um Schutz nachsuchen. Sie haben in der Schweiz Anspruch auf ein Asylverfahren, welches der Abklärung der Flüchtlingseigenschaft und der Asylgewährung dient. Ergibt diese Prüfung, dass die Voraussetzungen für eine Asylgewährung nicht erfüllt sind, ist sein Gesuch abzulehnen und er wird grundsätzlich aus der Schweiz wegweisen.

Von diesem Grundsatz gibt es verschiedene Ausnahmen:

Auf den **Vollzug der Wegweisung** ist zu verzichten, wenn dieser **unzulässig, unzumutbar oder unmöglich** ist.

Als **unzulässig** gilt ein Vollzug der Wegweisung, wenn ihm völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz entgegenstehen. Hier ist in erster Linie an das oben erwähnte Verbot des Non-Refoulement und an Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu denken. Wer zwar die Flüchtlingseigenschaft erfüllt und damit vom Schutz des Non-Refoulement profitiert, wegen verwerflicher Handlungen aber kein Asyl erhalten kann, wird als **Flüchtling vorläufig aufgenommen**.

Eine **vorläufige Aufnahme als Ausländer** ist dagegen zu verfügen, wenn die Wegweisung aufgrund von Artikel 3 EMRK unzulässig ist. Er verbietet die Wegweisung eines Ausländers in einen Staat, in welchem ihm Folter oder eine unmenschliche Behandlung drohen. Dies selbst dann, wenn die befürchtete unmenschliche Behandlung aus asylfremden Motiven erfolgt.

Den selben Rechtsstatus erhalten Ausländer, deren **Wegweisung unzumutbar** ist, weil sie eine konkrete Gefährdung zur Folge hätte. Zu denken ist namentlich an Fälle, in denen einem abgewiesenen Asylbewerber im Heimatstaat jede Existenzgrundlage fehlt oder wenn eine dringend notwendige medizinische Behandlung im Heimatstaat nicht erfolgen könnte.

Auch die technische **Unmöglichkeit der Wegweisung** wegen fehlender Reisepapiere oder Transportmittel führt zu einer vorläufigen Aufnahme als Ausländer.

Schliesslich ist an die sogenannten **Härtefälle** zu denken. Ist ein Asylverfahren seit mehr als vier Jahren hängig und die Integration des Asylbewerbers in der Schweiz entsprechend fortgeschritten oder sprechen schwerwiegende medizinische oder menschliche Gründe gegen einen Vollzug der Wegweisung, können die kantonalen Fremdenpolizeibehörden einem Ausländer gestützt auf Artikel 13 Bst. f der Begrenzungsverordnung eine Aufenthaltsbewilligung erteilen.

Gesamthaft können wir feststellen, dass weder die Internationale Flüchtlingskonvention noch die schweizerische Asyl- und Ausländergesetzgebung den Begriff des "Umweltflüchtlings" kennt. Umgekehrt liegt es in der Souveränität eines Staates, Einwanderern aus irgendwelchen Gründen die Einreise, den Aufenthalt und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu gewähren. Die Schweiz ist in dieser Beziehung heute noch sehr restriktiv, lässt sie doch lediglich Ausländer auf ihrem Arbeitsmarkt zu, die aus sogenannten Rekrutierungsgebieten stammen. Dies sind heute noch primär die europäischen Staaten, USA, Kanada und Japan.

Dass es dennoch viele Menschen gibt, die gezwungen sind, ihr Heimatland zu verlassen, oder die mindestens willens sind, von zu Hause wegzuziehen und dies aus den verschiedensten Gründen, kann aus der Tabelle in der Beilage entnommen werden. Ihre Motive können politische Verfolgung, Krieg oder Bürgerkrieg, Armut, wirtschaftliche Chancenlosigkeit, Strafverfolgung wegen zivil- oder strafrechtlichen Vergehen, familiäre Probleme oder Umweltkrisen oder Katastrophen sein.

### 3. Die Umwelt und ihre Bedrohungen

Als Umwelt verstehe ich die natürlichen Lebensgrundlagen unserer Erde, zu der auch die atmosphärischen Bedingungen hinzuzuzählen sind. Diese Umwelt kann sich aus natürlichen bzw. klimatischen Gründen oder durch menschliches Verhalten bzw. Fehlverhalten verändern. Dieses Fehlverhalten wiederum kann in einer Uebernutzung von Ressourcen, in übermässigem Verbrauch von Energie sowie durch Abgabe von Schadstoffen an die Böden bzw. die Flora und Fauna, an das Wasser und in die Luft bestehen. Umweltveränderungen können schleichend oder katastrophenartig erfolgen.

Naturkatastrophen können beispielsweise Unwetter, Stürme, Ueberschwemmungen, Erdbeben, Bergstürze, Waldbrände, Dürren, Erdbeben oder extremer Schädlingsbefall sein. Naturkatastrophen können allenfalls durch vorsorgliche Massnahmen abgewendet oder in ihren Auswirkungen eingedämmt werden.

Von den Naturkatastrophen zu unterscheiden sind sogenannte zivilisationsbedingte Katastrophen, die durch direktes menschliches oder technisches Versagen verursacht werden. In Frage kommen radioaktive Verstrahlungen, Chemieunfälle, Staudammbrüche, Grossbrände, Explosionen, gen- oder biotechnologische Unfälle, Seuchen und Epidemien. Beispiele für solche menschenverursachte Katastrophen finden sich in jüngster Zeit zur Genüge sowohl im eigenen Land wie im Ausland. Ich brauche sie gar nicht einzeln aufzuzählen.

Ebenso negativ wie direktes Fehlverhalten und eine Ueberbelastung der Umwelt durch Schadstoffe wirkt sich auf lange Sicht aber auch die demographische Explosion der Weltbevölkerung auf den Oekoraum Erde aus. Dieses exponentielle Bevölkerungswachstum findet heute bekanntlich vor allem in der Dritten Welt statt und verschärft den bereits bestehenden Nord-Süd-Konflikt. Würden diese rund 4/5 aller Erdbewohner in der Dritten Welt mit ihren Produktionstechniken und in ihrem Konsumverhalten ebenso viel Energie und Ressourcen bean-

sprechen wie die Industrieländer und eine ebenso hohe Mobilität entfalten, so würde dies wohl schnell zu einem weltweiten Zusammenbruch unseres Oekosystemes führen. Während in den Industrieländern diese Zusammenhänge schon tief ins Bewusstsein eingedrungen sind und in verschiedensten Bereichen Recyclingprozesse und umweltschonende Technologien, wenn auch wiederum mit hohem Energie- und Kapitaleinsatz, eingeleitet worden sind, so ist dieses Bewusstsein in Ländern der Dritten Welt noch wenig verbreitet. Umweltprobleme geniessen dort einstweilen noch eine tiefe politische Priorität, da es zunächst darum geht, die Grundbedürfnisse der Bevölkerung und ihr nacktes Ueberleben sicherzustellen.

Gesamthaft können wir feststellen, dass als Folge der generellen Ueberlastung unseres Oekoraumes die natürlichen Lebensgrundlagen bedroht sind.

Als Folge von Umweltkrisen oder -katastrophen werden immer wieder Zehn-, wenn nicht Hunderttausende oder Millionen von Menschen aus ihrem angestammten Siedlungsgebiet ausweichen müssen. Noch kaum abzuschätzen ist heute, welche Folgen die langsame Erwärmung unserer Atmosphäre auf Wassermangel einerseits und Ueberschwemmungen durch das Abschmelzen der Eismassen der Arktis und das Ansteigen des Meeresspiegels andererseits hätte. Ernährungsspezialisten sagen aber auch voraus, dass in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren rund 500 Millionen Menschen, wenn nicht eine Milliarde an Hunger sterben werden.

Ich wage keine Prognose, wo, in welchem Ausmass und mit welchen Folgen in den kommenden Jahren Umweltkrisen oder Katastrophen zu Fluchtbewegungen und Migrationen führen werden. Es dürfte sich jedoch um Dimensionen handeln, die die heute bekannten klassischen Fluchtbewegungen bei weitem übersteigen werden. Im Zusammenhang mit dem Rio-Gipfel publizierte das World-Watch-Institut eine Schätzung, derzufolge sich von den 17 Millionen Menschen, die momentan auf der Flucht sind, 10 Millionen wegen Hungersnöten, Dürreperioden, Ueberschwemmungen etc. ausserhalb ihrer Heimat befinden.

#### 4. Zur Problematik der "Umweltflüchtlinge" aus der Sicht der Asyl- und Flüchtlingspolitik

##### 4.1 Reaktionen von umweltbedrohten Menschen

##### 4.1.1 *Im Fall von Umweltkatastrophen*

Im Fall von Umweltkatastrophen können Tausende, ja Hunderttausende von Menschen innert Stunden oder Tagen ge-

zwungen sein, ihren Wohnort oder ihr Heimatland fluchtartig zu verlassen und sich in sichere Gebiete des Heimatlandes oder allenfalls in die Nachbarländer der Region zu begeben. Wenn ihnen dort nicht rasch geholfen werden kann, so sind viele von ihnen zu einer Weiterwanderung gezwungen. Ihre Flucht ist eine Ueberlebensfrage. Viele von ihnen verlieren ihr Leben bei solchen Naturkatastrophen oder mindestens ihr Haus, ihren Hof und ihre Mobilien. Eine Rückkehr ist in der Regel erst nach längerer Zeit und nach Wiederinstandstellungsarbeiten möglich.

#### 4.1.2 *Im Fall von Umweltkrisen*

Umweltkrisen können zu einer sukzessiven Auswanderung von Tausenden bis zu Millionen von Menschen innert Monaten oder Jahren führen. Diese Auswanderung ist keine kleinräumige Massenflucht, sondern eine Migration in Etappen. Sie besteht in der Regel zunächst in einer Flucht vom Land in die städtischen Agglomerationen des Heimatlandes oder der Nachbarländer und von dort allenfalls später in einer zweiten Etappe in weiter entfernte Gebiete oder Kontinente. Wegen auf lange Sicht fehlender Lebensgrundlagen und Ueberlebenschancen sind diese Menschen gezwungen, an andern Orten eine neue Existenz aufzubauen.

### 4.2 Bedürfnisse der Umweltflüchtlinge

#### 4.2.1 *Im Fall von Umweltkatastrophen*

Menschen, die einer Umweltkatastrophe ausweichen müssen, brauchen zunächst humanitäre Soforthilfe, d.h. Transportmittel, Unterkunft, Nahrung, Kleidung, medizinische Versorgung. Später benötigen sie allenfalls psychologische Betreuung, Beratung für eine Neuorientierung ihrer Lebensgestaltung in neuer Umgebung und noch etwas später Beratung für die Rückkehr und schliesslich Hilfe für den Wiederaufbau und ihre Wiedereingliederung.

#### 4.2.2 *Im Falle von Umweltkrisen*

Auswanderer wegen einer drohenden Umweltkrise benötigen Wohnraum, neue Arbeitsplätze, allenfalls zusätzliche Ausbildung im Hinblick auf eine berufliche Neuorientierung, allenfalls Land für landwirtschaftliche Tätigkeit, meistens finanzielle Mittel und für den Fall des Verlassens ihres Heimatlandes eine Bewilligung zur Einreise und zum Aufenthalt in einem Zielland.

#### 4.3 Eine Aufgabe für Asyl- und Flüchtlingsbehörden?

Aus den bisherigen Darlegungen wird wohl deutlich, dass die Bewältigung der Umweltfluchtproblematik nicht primär Gegenstand der Asyl- oder nationalen Flüchtlingspolitik sein kann. Wie bereits eingangs festgestellt, ist es Aufgabe der Asylpolitik, politisch verfolgten Menschen Asyl zu gewähren. Wer im Rahmen des Asylverfahrens nicht als Flüchtling anerkannt werden kann, muss wieder aus der Schweiz weggewiesen werden. So will es das schweizerische Asylgesetz.

Das Bundesamt für Flüchtlinge hat sich dennoch zusammen mit einer interdepartementalen Arbeitsgruppe für ausserordentliche Lagen mit der Problematik eines überraschenden und ausserordentlich hohen Zustromes von schutzbedürftigen Menschen im weitesten Sinne auseinandergesetzt. Denn es ist ja durchaus denkbar, dass eines Tages innert Stunden oder Wochen Tausende, wenn nicht Zehntausende von schutzsuchenden Ausländern an unsere Grenze strömen werden, um vorübergehend in unserem Land vor einer Umweltkatastrophe Zuflucht zu finden. Die Schweiz hat für solche Fälle ein Konzept für die Betreuung von schutzsuchenden Ausländern in ausserordentlichen Lagen erarbeitet. Darin ist vorgesehen, dass bis gegen 120'000 Menschen unter Inanspruchnahme der Asylinfrastrukturen sowie von Einrichtungen und Formationen des Zivilschutzes und der Armee für eine gewisse Zeit in unserem Land untergebracht werden könnten. Für solche Fälle ist allerdings davon auszugehen, dass kein Asylverfahren durchgeführt wird, sondern sich die Dienstleistungen unseres Landes auf Fürsorge und Betreuung konzentrieren. Auf welche Weise solche Menschen fremdenrechtlich geregelt würden, bleibt im Anwendungsfall zu definieren und hängt wohl weitgehend von der zu erwartenden Verweildauer und den Rückkehrmöglichkeiten ab. Dem Bundesamt für Flüchtlinge obliegt in solchen möglichen Lagen die Führung und die Koordination. Mitwirken müssten jedoch vor allem auch andere Bundesämter, die Kantone, Gemeinden und Hilfswerke.

#### 4.4 Eine Aufgabe der Umweltbehörden und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe

Prävention, Früherkennung und Abwehr von Umweltkrisen und -katastrophen sind demnach, soweit es sich um nationale Probleme handelt, Aufgaben der schweizerischen Umweltbehörden, soweit es sich um internationale Probleme handelt, Aufgaben der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe sowie anderer mit der Aussenpolitik beauftragter Bundesämter.

Doch auch diese Behörden sind machtlos, wenn sich der einzelne Mensch, der Politiker, der Wissenschaftler und der Unternehmer umweltschädigend verhält und in seinem Denken und Handeln andere Prioritäten setzt. Welche Beiträge die übrigen Bundesämter und schweizerischen Behörden zur Prävention, Früherkennung und Abwehr von Umweltfluchtproblemen leisten, wird an anderer Stelle darzustellen sein. Das Bundesamt für Flüchtlinge erkennt diese Zusammenhänge und ist auch bereit, im Rahmen seiner Möglichkeiten zur Linderung der Umweltfluchtprobleme beizutragen.

## 5. Schlussfolgerungen

- Das Bedrohungsbild ist uns heute bekannt. Umweltkrisen oder Katastrophen lassen sich in der Regel frühzeitig erkennen. Im Inland sind wir diesbezüglich weiter und ist dies auch leichter möglich. Im Ausland aber ist es für uns schwieriger, auf die Gesetzgebung und das Verhalten der Politiker und der einzelnen Menschen einzuwirken. Unsere Leistungen müssen sich dort wohl darauf beschränken, unsere Partner zu sensibilisieren, auf die Bedrohungen hinzuweisen und bei der Durchführung von Abwehrmassnahmen zu beraten.
- Bei Ausbruch von Katastrophen können wir durch den Einsatz des schweizerischen Katastrophenhilfekorps oder durch eine vorübergehende Aufnahme von Betroffenen in der Schweiz helfen.
- Gegen latente oder potentielle Umweltbedrohungen in der Schweiz, in den übrigen industrialisierten Staaten und in der Dritten Welt sind insgesamt noch wirksamere Strategien zu entwickeln, die über bisherige Deklarationen an Umweltschutzkonferenzen, Appelle und wissenschaftliche Forschung hinausgehen.
- Für die Prävention in der Schweiz ist auf Bundesebene wohl hauptsächlich das BUWAL und die kompetenten Stellen der Kantone und Gemeinden zuständig, im Ausland und vor allem in der Dritten Welt die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, das BAWI und alle an der schweizerischen Aussenpolitik beteiligten Stellen.
- Suchen sogenannte "Umweltflüchtlinge" in der Schweiz vorübergehend Zuflucht, so können wir nicht davon ausgehen, dass sie als Flüchtlinge anerkannt werden, gelten sie doch weder gemäss internationaler Flüchtlingskonvention noch nach schweizerischem Asylrecht als Flüchtlinge.

- Nachdem es sich bei "Umweltflüchtlingen" um Menschen handelt, die unter Umständen akuter bedroht sind als politische Flüchtlinge und für die ein Ausweichen in-  
nert Stunden zur Ueberlebensfrage werden kann, können sie auch in unserem Land als vorübergehend schutzsuchende Ausländer in ausserordentlichen Lagen Zuflucht finden und aufgenommen werden. Die entsprechenden planerischen Vorbereitungen und vorsorglichen Massnahmen sind getroffen.
- Handlungsbedarf besteht aus Sicht des Bundesamtes für Flüchtlinge nicht im juristischen bzw. gesetzgeberischen Bereich, sondern vielmehr im Bereich der politischen Bewusstseinsbildung, der Koordination von Forschungsmassnahmen, der konsequenten Anwendung der Umweltgesetzgebung im eigenen Land, des umweltgerechten Verhaltens der Konsumenten und Produzenten auf der ganzen Welt und der Umsetzung von nachhaltigen und umweltgerechten Entwicklungsstrategien.

#### Beilage

- Tabelle

3003 Bern, 29. Oktober 1992 A/ner

Flucht- und Migrationsbewegungen				
	Menschen, die <b>gezwungen</b> sind, ihr Herkunftsland zu verlassen			Menschen, die <b>nicht gezwungen, aber willens</b> sind, ihr Herkunftsland zu verlassen
<b>Ursachen</b>	- Menschenrechtsverletzungen	- Bürgerkriege	- Hungersnot - ökologische Katastrophen	- Unterentwicklung (Armut, Arbeitslosigkeit, fehlendes Kapital, schlechte soziale und wirtschaftliche Perspektiven)
<b>Bezeichnung dieser Menschen</b>	- Flüchtlinge	- Kriegsvertriebene	- Menschen in Not	- Auswanderer
<b>Bedürfnisse</b>	- Schutz und Sicherheit	- vorübergehende Unterkunft, Ueberlebensgarantien	- Nahrung, Unterkunft, Kleidung, medizinische Hilfe	- Wissen, Können - Kapital - Infrastrukturen - demokratische Mitbeteiligung
<b>Sofortmassnahmen</b>	- Asyl - Menschenrechtspolitik	- vorläufige Aufnahme - Konfliktregelung	- physische Unterstützung und humanitäre Hilfe	- internationale Entwicklungszusammenarbeit - Wirtschafts- und Finanzhilfe - politische Beratung
<b>Repatriierung</b>	- nicht möglich	- vorübergehend nicht möglich	- möglich mit Rückkehrhilfe	- möglich
<b>internationale Verantwortung</b>	- UNHCR - Asylland - UN-Menschenrechtskommission - Staatengemeinschaften (EG, ASEAN, etc.)	- IKRK - KSZE - UN-Sicherheitsrat	- regionale Organisationen - OIM	- UNDP, UNESCO, FAO, Welternährungsprogramm, UNIDO, G 24, OIM, OECD, ILO, IWF, Weltbank usw.
<b>internationale Instrumente</b>	- Internationale Flüchtlingskonvention - EMRK - humanitäre Tradition - UNO-Uebereinkommen gegen Folter und andere grausame Behandlung (UNO-Folterkonvention) - Europäisches Uebereinkommen zur Verhütung der Folter	- EMRK - humanitäre Tradition - Haager Uebereinkommen	- EMRK - Migrationsinstrumente - humanitäre Tradition - EG-Umweltrecht	- EMRK - bilaterale und multilaterale Migrationsinstrumente