



Rechtsstellung und rechtliche Behandlung von Umweltflüchtlingen

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Förderkennzeichen 3708 18 101
UBA-FB 001368

Rechtsstellung und rechtliche Behandlung von Umweltflüchtlingen

von

Margit Ammer

Prof. Manfred Nowak (Projektleitung)

Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Wien

Lisa Stadlmayr

Prof. Gerhard Hafner (Projektleitung)

Universität Wien, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Abteilung
Völkerrecht und Internationale Beziehungen

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

UMWELTBUNDESAMT

Diese Publikation ist ausschließlich als Download unter <http://www.uba.de/uba-info-medien/4035.html> verfügbar. Hier finden Sie auch eine deutsche und eine englische Kurzfassung.

Die in der Studie geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

ISSN 1862-4804

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 14 06
06813 Dessau-Roßlau
Tel.: 0340/2103-0
Telefax: 0340/2103 2285
E-Mail: info@umweltbundesamt.de
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>
<http://fuer-mensch-und-umwelt.de/>

Redaktion: Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
Ralf Becker

Dessau-Roßlau, November 2010

Berichts-Kennblatt

1. Berichtsnummer UBA-FB 001368	2.	3.
4. Titel des Berichts Entwicklung von Vorschlägen zur Rechtsstellung und rechtlichen Behandlung von Umweltflüchtlingen		
5. Autor(en), Name(n), Vorname(n) Mag. ^a Margit Ammer E.MA Mag. ^a Lisa Stadlmayr Prof. Gerhard Hafner Prof. Manfred Nowak		8. Abschlussdatum 30. November 2009
6. Durchführende Institution (Name, Anschrift) Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte Freyung 6, Hof 1, Stiege 2 1010 Wien Universität Wien, Rechtswissenschaftliche Fakultät Abteilung Völkerrecht und Internationale Beziehungen Schottenbastei 10-16 1010 Wien		9. Veröffentlichungsdatum November 2010
		10. UFOPLAN-Nr. 3708 18 101
		11. Seitenzahl 195
		12. Literaturangaben 154
7. Fördernde Institution (Name, Anschrift) Umweltbundesamt, Postfach 14 06, 06813 Dessau-Roßlau		13. Tabellen und Diagramme 2
		14. Abbildungen 0
15. Zusätzliche Angaben		
16. Zusammenfassung Nach Entwicklung einer Arbeitsdefinition von „Umweltflüchtlingen“ analysiert vorliegende Studie in einem ersten Schritt den völkerrechtlichen Bestand an staatlichen Verpflichtungen (des Herkunftsstaates und von Drittstaaten) im Zusammenhang mit der Prävention von „Umweltflucht“ sowie der Bewältigung von „Umweltflucht“ (durch Aufnahme „internationaler Umweltflüchtlinge“ und Schutz „interner Umweltflüchtlinge“), die sich aus dem internationalen Menschenrechtssystem und dem allgemeinen Völkerrecht ergeben. Schwachstellen werden identifiziert. Aufbauend auf dieser völkerrechtlichen Bestandsaufnahme und Defizitanalyse wird in einem zweiten Schritt ein Katalog erstrebenswerter staatlicher Verpflichtungen und individueller Rechte erstellt, der den bestmöglichen Schutz für (potentielle) „Umweltflüchtlinge“ erreichen soll. Nach einer Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile verschiedener Lösungsmodelle wird ein konkreter, „idealer“ Lösungsvorschlag erarbeitet.		
17. Schlagwörter Umweltflucht; Klimaflucht; Umweltflüchtlinge; Klimaflüchtlinge; Menschenrechte; Flüchtlingsrecht; Staatenverantwortlichkeit; Umweltschutzrecht; Klimaschutzrecht		
18. Preis	19.	20.

Report Cover Sheet

1. Report No. UBA-FB 001368	2.	3.
4. Report Title Development of Suggestions on the Legal Status and the Legal Treatment of Environmental Refugees		
5. Autor(s), Family Name(s), First Name(s) Mag. ^a Margit Ammer E.MA Mag. ^a Lisa Stadlmayr Prof. Gerhard Hafner Prof. Manfred Nowak		8. Report Date 30 November 2009
6. Performing Organisation (Name, Address) Ludwig Boltzmann Institute for Human Rights Freyung 6 1010 Vienna University of Vienna, Faculty of Law Department for Public International Law and International Relations Schottenbastei 10-16 1010 Vienna		9. Publication Date November 2010
		10. UFOPLAN-Ref. No. 3708 18 101
		11. No. of Pages 195
		12. No. of Reference 154
7. Funding Agency (Name, Address) Umweltbundesamt (Federal Environmental Agency) Postfach 14 06, 06813 Dessau-Roßlau		13. No. of Tables, Diagrams 2
		14. No. of Figures 0
15. Supplementary Notes		
16. Abstract After the development of a working definition of "environmental refugees", the study examines existing State obligations in international law (obligations of the State of origin and of third States under human rights law and general public international law), which are relevant for the prevention of "environmental flight" as well as for coping with situations of "environmental flight" and identifies shortcomings. In a second step and based on this inventory and gap analysis, a catalogue of "ideal" State obligations and individual rights aiming at the best possible protection for (potential) "environmental refugees" is created. After comparing the advantages and disadvantages of different solution models, a specific, "ideal" solution is presented.		
17. Keywords Environmental refugee; climate refugee; human rights; refugee law; state responsibility; international environmental law; international climate law		
18. Price	19.	20.

Abkürzungsverzeichnis	8
1 Einleitung	11
1.1 Mögliche Umweltfluchtszenarien	12
1.2 Definition „Umweltflüchtlinge“	16
1.2.1 Überblick über bestehende Definitionen und Kategorien von „Umweltflüchtlingen“	16
1.2.1.1 „Umweltflüchtling“	17
1.2.1.2 „Environmentally displaced persons“	19
1.2.1.3 „Klimaflüchtlinge“: Cord Jakobeit, Chris Methmann (2007)	21
1.2.2 Kritik an bisherigen Definitionen	21
1.2.3 Mögliche Elemente einer vorläufigen Arbeitsdefinition „Umweltflüchtlinge“	23
1.2.3.1 Persönlicher Geltungsbereich	24
1.2.3.2 Unfreiwillige Migration	24
1.2.3.3 Ursachen der unfreiwilligen Migration: menschlich vs „natürlich“ induziert	25
1.2.3.4 Rolle des Herkunftsstaates	26
1.2.3.5 Folgen	27
1.3 Terminologie	27
1.3.1 „Umweltflüchtlinge“	27
1.3.2 „Umweltflucht“	28
1.3.3 „Umweltfluchtsituation“	28
1.3.4 „Prävention von Umweltflucht“ und „Bewältigung von Umweltflucht“	28
1.3.4.1 „Prävention von Umweltflucht“	29
2 Staatliche Verpflichtungen hinsichtlich der Prävention und Bewältigung von „Umweltflucht“: Bestandsaufnahme der völkerrechtlichen Rahmenbedingungen	32
2.1 Menschenrechtliche Verpflichtungen hinsichtlich Prävention und Bewältigung von „Umweltflucht“	32
2.1.1 Allgemeines	32
2.1.1.1 Staatliche Verpflichtungen und Voraussetzungen für das Vorliegen einer Menschenrechtsverletzung	32
2.1.1.2 Rechtsfolgen einer Menschenrechtsverletzung	34
2.1.1.3 Menschenrechtliche Verpflichtungen während Natur-/Umweltkatastrophen	35
2.1.1.4 Das Verhältnis von Menschenrechten und einer gesunden Umwelt	36
2.1.2 Prävention von „Umweltflucht“ aufgrund von menschenrechtlichen Verpflichtungen des Herkunftsstaates	38
2.1.2.1 Prävention von „Umweltflucht“ aufgrund von Verpflichtungen, die sich aus einem Recht auf eine gesunde Umwelt ergeben	38
2.1.2.2 Prävention von „Umweltflucht“ aufgrund von Verpflichtungen, die sich aus anderen Menschenrechten ergeben	41
2.1.2.2.1 Universelle Ebene	41
2.1.2.2.2 Regionale Ebene	44
2.1.2.2.2.1 Europa	44
2.1.2.2.2.2 Afrika	47
2.1.2.2.2.3 Lateinamerika	48
2.1.2.2.3 Zusammenfassung	48
2.1.2.3 Die Bedeutung der <i>IDP Guiding Principles</i> und der <i>Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters</i> (2006) für die Prävention von „Umweltflucht“	49
2.1.2.3.1 Anwendbarkeit der IDP Guiding Principles auf „interne Umweltflüchtlinge“	51
2.1.2.3.2 IDP Guiding Principles: Schutz vor Vertreibung, Bereitstellung humanitärer Hilfe	52
2.1.2.3.3 Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters, Manual	53
2.1.2.3.4 Zusammenfassung	54
2.1.3 Prävention von „Umweltflucht“ aufgrund von menschenrechtlichen Verpflichtungen von Drittstaaten	54
2.1.3.1 Extraterritoriale staatliche Verpflichtungen iZm WSK-Rechten?	56
2.1.3.2 Ein „Recht“ auf humanitäre Hilfe bei Naturkatastrophen?	59
2.1.4 Bewältigung „interner Umweltflucht“ durch den Herkunftsstaat	61
2.1.5 Bewältigung „internationaler Umweltflucht“ durch Schutzgewährung in Drittstaaten	61
2.1.5.1 Universelles Flüchtlingsrecht	61
2.1.5.1.1 Liegt „Verfolgung“ vor?	62
2.1.5.1.2 Verfolgung aufgrund eines GFK-Grundes	64
2.1.5.1.3 Private Akteure als Verfolger?	65
2.1.5.1.4 Drittstaaten als Verfolger?	65
2.1.5.1.5 Prima facie Flüchtlinge	65
2.1.5.1.6 Conclusio	66
2.1.5.2 Regionales Flüchtlingsrecht	66
2.1.5.3 Komplementäre Schutzformen	67
2.1.5.4 „Vorübergehender Schutz“	69
2.1.5.5 „Untergang“ von Staaten – Anwendbarkeit des Staatenlosenregimes?	70
2.1.5.6 Die „Umweltflüchtlinge“-Problematik unter dem Aspekt des EU Asyl-/Migrationsrechts	72
2.2 Andere primäre völkerrechtliche Verpflichtungen	74

2.2.1	Allgemeine völkerrechtliche Prinzipien	74
2.2.1.1	Precautionary "Principle"	74
2.2.1.2	Polluter Pays Principle (Verursacherprinzip)	75
2.2.1.3	Das Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit	76
2.2.2	Pflichten zur Prävention von Umweltveränderungen an sich	77
2.2.2.1	Allgemein	77
2.2.2.2	Klimaschutz	80
2.2.2.3	Umweltschutz	82
2.2.2.4	Katastrophenschutz	83
2.2.3	Pflichten hinsichtlich Anpassungsmaßnahmen	84
2.2.3.1	Klimaschutz	84
2.2.3.2	Katastrophenschutz	85
2.2.4	Pflichten hinsichtlich präventiver Abschwächung sowie Bewältigung von „Umweltfluchtsituationen“	86
2.2.4.1	Klimaschutz	86
2.2.4.2	Katastrophenhilfe	86
2.2.4.2.1	Pflicht zur Leistung bzw zur Annahme humanitärer Hilfe?	87
2.2.4.2.2	Spezifische Verpflichtungen iZm Katastrophenhilfe	88
2.2.4.2.3	Verpflichtungen nach dem Konzept der R2P?	89
2.2.5	Verpflichtungen/Mechanismen zur Finanzierung	91
2.2.5.1	Klimaschutz	91
2.2.5.2	Umweltschutz	92
2.2.5.3	Katastrophenhilfe	93
2.2.6	Exkurs: „Umweltflucht“ und Sicherheit, insb iZm Kapitel VII UN Charta-Maßnahmen	93
2.3	Sekundäre Verpflichtungen nach den Grundsätzen der Staatenverantwortlichkeit	94
2.3.1	Allgemeines zur Anwendbarkeit des allgemeinen Staatenverantwortlichkeitsregimes iZm Umwelt-/Klimaschutzrecht und Menschenrechten	96
2.3.1.1	Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung (<i>internationally wrongful act</i>)	97
2.3.1.2	Zurechnung	98
2.3.1.3	Ausschluss der Völkerrechtswidrigkeit	98
2.3.1.4	Die Folgen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit	99
2.3.1.5	Die Geltendmachung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit	100
2.3.2	Staatenverantwortlichkeit iZm „Umweltfluchtsituationen“, „Umweltflucht“	101
2.3.2.1	Verletzungen menschenrechtlicher Verpflichtungen	101
2.3.2.1.1	Bestimmung des „internationally wrongful acts“	102
2.3.2.1.2	Geltendmachung	102
2.3.2.1.2.1	Geltendmachung durch Staaten	102
2.3.2.1.2.2	Geltendmachung durch Individuen	103
2.3.2.2	Verletzungen internationaler Verpflichtungen aus Umwelt- und Klimaschutzrecht	105
2.3.2.2.1	Bestimmung des „internationally wrongful acts“	106
2.3.2.2.2	Zurechnung	106
2.3.2.2.3	Schaden und Kausalitätserfordernis	107
2.3.2.2.3.1	Vielzahl an Verursachern	107
2.3.2.2.3.2	Beweislast	108
2.3.2.2.4	Konkreter Umfang der sekundärrechtlichen Verpflichtung	108
2.3.2.2.4.1	Einstellung	109
2.3.2.2.4.2	Wiedergutmachung	110
2.3.2.2.5	Geltendmachung	111
2.3.2.2.6	Bisherige Anwendung iZm Umweltverschlechterung und Ausblick	111
2.3.3	Exkurs zur Staatenverantwortlichkeit „Flucht“ verursachender Staaten	113
2.3.4	Exkurs: Haftung für völkerrechtlich erlaubtes Verhalten?	115
2.3.4.1	Risikohaftung	115
2.3.5	Verursacherhaftung	116
3	Lösungsvorschläge	117
3.1	Grundlegende Ansätze	118
3.1.1	Human Rights Based Approach (HRBA)	118
3.1.2	Human Security Based Approach	119
3.1.3	Prävention und Proaktivität, Nachhaltigkeit	119
3.1.4	Querschnittsmaterie	120
3.1.5	Unterscheidung zwischen „Umweltflüchtlingen“ und „Klimaflüchtlingen“?	120
3.1.6	Primäre Verantwortlichkeit des Herkunftsstaates und internationale Kooperationspflichten	122
3.2	Wünschenswerte Regelungsinhalte und Status Quo	123
3.2.1	Prävention von „Umweltflucht“	123
3.2.1.1	Wünschenswerte Regelungsinhalte hinsichtlich Adaptierung	123
3.2.1.1.1	Laufendes Risk Assessment, Monitoring und Informationsaustausch – Early Warning I	124
3.2.1.1.2	Adaptierungsmaßnahmen	126
3.2.1.1.3	Exkurs: freiwillige, langfristig geplante, nationale und internationale Umsiedlung als Adaptierungsmaßnahme (als „last resort“)	128

3.2.1.1.4	Status quo	129
3.2.1.2	Wünschenswerte Regelungsinhalte hinsichtlich präventiver Abschwächung	131
3.2.1.2.1	Frühwarnsysteme – Early Warning II: “Communication for action is the key”	131
3.2.1.2.2	„Preparedness”: “Prepare for the certain and the uncertain.”	132
3.2.1.2.3	Status Quo	135
3.2.1.3	Wünschenswerte Regelungsinhalte hinsichtlich Abschwächungsmaßnahmen	136
3.2.1.3.1	Warnpflicht – Early Warning III	136
3.2.1.3.2	Unterstützung der Bevölkerung (und Unterstützung des Staates bei Bewältigung)	136
3.2.1.3.3	Status Quo	139
3.2.2	Bewältigung von „Umweltflucht“	140
3.2.2.1	Wünschenswerte Regelungsinhalte hinsichtlich interner „Umweltflüchtlinge“	140
3.2.2.1.1	Schutzgewährung	140
3.2.2.1.2	Dauerhafte Lösungen	142
3.2.2.1.3	Status Quo	143
3.2.2.2	Wünschenswerte Regelungsinhalte hinsichtlich internationaler „Umweltflüchtlinge“	144
3.2.2.2.1	Wissensbildung und Bewusstseinsbildung hinsichtlich bestehender Zusammenhänge zwischen Umwelt und unfreiwilliger Migration	145
3.2.2.2.2	Schutz von internationalen „Umweltflüchtlingen“ durch Aufnahme	145
3.2.2.2.3	Dauerhafte Lösungen („Durable Solutions“)	147
3.2.2.2.4	Status Quo	147
3.2.2.3	Wünschenswerte(r) Regelungsinhalte/Regelungsbedarf hinsichtlich StaatsbürgerInnen von „untergehenden“ bzw „untergegangenen Staaten“	148
3.2.2.3.1	Regelung ob bzw ab wann ein Staat als völkerrechtlich „untergegangen“ gilt	148
3.2.2.3.2	Regelung der Konsequenzen für StaatsbürgerInnen	149
3.2.2.3.3	Status Quo	150
3.3	Lösungsvorschläge	150
3.3.1	Formen der Regelungsinhalte und deren Vor- und Nachteile	150
3.3.1.1	Rechtlich verbindlich (materiell/prozedural) vs nicht rechtlich verbindliche Lösungsansätze	150
3.3.1.2	Umfassende vs fragmentierte Lösungsansätze	151
3.3.1.3	Globale vs regionale Lösungsansätze	152
3.3.1.4	Anknüpfung an ein bestehendes völkerrechtliches Instrument vs Eigenständigkeit	152
3.3.2	Mögliche Kombinationen, Beispiele	154
3.3.2.1	Fragmentiert / verbindlich / global	154
3.3.2.1.1	Präventive freiwillige Umsiedlung von internen und internationalen „Klimaflüchtlingen“ – Protokoll zur UNFCCC	154
3.3.2.1.2	Schutz von internen und internationalen „Umweltflüchtlingen“ durch eine multilaterale Konvention	156
3.3.2.1.3	„Adaptierungs-Protokoll“ zur UNFCCC	157
3.3.2.1.4	Schutz durch Aufnahme von „internationalen Umweltflüchtlingen“ durch Abänderung/Ergänzung der GFK bzw durch eine eigene Konvention	158
3.3.2.1.5	IDP Guiding Principles verbindlich	159
3.3.2.2	Fragmentiert / verbindlich / regional	160
3.3.2.2.1	Regional orientiertes „Klimaflüchtlings“-Regime im Rahmen der UNFCCC	160
3.3.2.2.2	Europarat “Framework Convention for the Recognition of Status and Rights of Environmental Migrants”	161
3.3.2.3	Umfassend / verbindlich / global	162
3.3.2.3.1	Multilaterales Instrument in Anlehnung an UN Antifolterkonvention (CAT)	162
3.3.2.3.2	Multilaterales menschenrechtliches Instrument zu „Umweltflüchtlingen“ auf Basis von Umwelt- und Flüchtlingsrecht	163
3.3.2.3.3	Convention on Climate Change Refugees	164
3.3.2.4	Umfassend / unverbindlich	164
3.3.2.4.1	Sammlung von Prinzipien	164
3.3.2.4.2	Internationaler Koordinationsmechanismus	165
3.3.2.5	Fragmentiert / unverbindlich	166
3.3.2.5.1	Interpretativ	166
3.3.2.5.2	Koordinierung bereits bestehender Strategien	166
3.3.3	Aufteilung der sich aus den Regelungsinhalten ergebenden Lasten bzw Verantwortlichkeiten (Burden-/Responsibility Sharing)	166
3.3.3.1	Hintergrund	166
3.3.3.2	Identifizierung von begünstigten und verpflichteten Staaten	167
3.3.3.3	Operationalisierung - Formen des <i>Burden-/Responsibility Sharing</i>	168
3.3.3.3.1	„Sharing of Persons“	168
3.3.3.3.2	Finanzielle Mittel	170
3.3.3.3.2.1	Exkurs: Haftungsmechanismen für private Akteure	171
3.3.3.3.3	Internes Burden-Sharing (zwischen den verpflichteten Staaten)	172
3.3.4	Institutionen zur Um- und Durchsetzung von Regelungsinhalten	172
3.3.4.1	Umsetzung	173
3.3.4.1.1	Koordinationsmechanismus	173
3.3.4.1.2	Stärkung der umweltpolitischen Kapazitäten der UN, Aufwertung von UNEP	175
3.3.4.2	Durchsetzung	176
3.3.4.2.1	Berichts-, Beschwerdemechanismus	176
3.3.4.2.2	Durchsetzung durch UN Sicherheitsrat	178

3.4	Reflektion der Arbeitsdefinition.....	179
4	Ein konkreter Lösungsvorschlag	181
	Literaturverzeichnis	187

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (UN)
AmEMR	Amerikanische Erklärung der Menschenrechte und –pflichten (OAS)
AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention (OAS)
Art	Artikel
ASR	Artikel zur Staatenverantwortlichkeit (ILC)
AU	Afrikanische Union
bzw	beziehungsweise
ca	circa
CAT	Antifolterkonvention (Convention Against Torture) (UN)
CBD	Übereinkommen über die biologische Vielfalt 1992 (Convention on Biological Diversity) (UN)
CEDAW	Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women) (UN)
CERD	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination) (UN)
CIREFCA	International Conference on Central American Refugees
CoE	Europarat (Council of Europe)
DGVN	Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
dh	das heißt
DRR	Disaster Risk Reduction
EACH-FOR	Environmental Change and Forced Migration Scenarios
ECE	Wirtschaftskommission für Europa (Economic Commission for Europe) (UN)
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat (Economic and Social Council) (UN)
EFMSV	Internationale Konferenz über “Environment, Forced Migration and Social Vulnerability”, Oktober 2008, Bonn
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (CoE)
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte (CoE)
EM-DAT	Emergency Events Database
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention (CoE)
EU	Europäische Union
GEF	Global Environmental Facility
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention (UN)
GV	Generalversammlung (UN)
IAGMR	Inter-Amerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte (OAS)
IAKMR	Inter-Amerikanische Kommission für Menschenrechte (OAS)

IASC	Ständiger interinstitutioneller Ausschuss (Inter-Agency Standing Committee) (UN)
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
IDI	Institut de Droit International
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre (Norwegian Refugee Council)
idF	in der Folge
IDP	Internally Displaced Person
IDP Guiding Principles	Guiding Principles on Internal Displacement (UN)
idR	in der Regel
i.e.	id est, das heißt
ieS/iwS	im engeren/weiteren Sinne
IGH	Internationaler Gerichtshof (UN)
IIED	International Institute for Environment and Development
ILC	International Law Commission (UN)
ILO	Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organisation) (UN)
IMF	Internationaler Währungsfonds (International Monetary Fund)
inkl	inklusive
insb	insbesondere
IOM	Internationale Organisation für Migration
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN)
IPCC	Weltklimarat (Intergovernmental Panel on Climate Change)
IPWSKR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN)
iSd	im Sinne des/der
iSv	im Sinne von
iZm	in Zusammenhang mit
KP	Kyoto Protokoll (UN)
KRK	Kinderrechtskonvention (UN)
MoU	Memorandum of Understanding
MR-Ausschuss	Menschenrechtsausschuss (IPBPR)
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten (Organisation of American States)
OAU	Organisation Afrikanischer Einheit (Organisation of African Unity)
OCHA	Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (UN)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OHCHR	Amt des Hochkommissars für Menschenrechte (Office of the High Commissioner for Human Rights) (UN)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

PACE	Parlamentarische Versammlung des Europarats (Parliamentary Assembly of the Council of Europe)
R2P	Responsibility to Protect
Res	Resolution
RL	Richtlinie
SG	Generalsekretär (UN)
SR	Sicherheitsrat (UN)
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
ua	unter anderem
uU	unter Umständen
UN	Vereinte Nationen
UNCCD	Übereinkommen zur Vermeidung der Wüstenbildung 1994 (UN Convention to Combat Desertification)
UNCLOS	Seerechtskonvention 1982 (UN Convention on the Law of the Sea)
UNDP	UN Entwicklungsprogramm (UN Development Programme)
UNEP	UN Umweltprogramm (Environmental Programme)
UNESCO	Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UN Educational, Scientific and Cultural Organization)
UNFCCC	Klimaschutzrahmenkonvention (UN Framework Convention on Climate Change)
UNHCR	UN Flüchtlingshochkommissariat (UN High Commissioner for Refugees)
UNISDR	International Strategy for Disaster Reduction (UN)
UNTS	United Nations Treaties Series
va	vor allem
vgl	vergleiche
vs	versus
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der (deutschen) Bundesregierung zum Thema Globale Umweltveränderungen
WHO	Weltgesundheitsorganisation (World Health Organisation) (UN)
WSK Rechte	wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
WSK-Ausschuss	Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR)
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
zB	zum Beispiel
ZP	Zusatzprotokoll
zT	zum Teil

1 Einleitung

Ziel der Studie ist die Untersuchung, inwieweit Staaten zur Setzung von Maßnahmen hinsichtlich der **Prävention von „Umweltflucht“** sowie hinsichtlich der **Bewältigung von „Umweltflucht“** (wie zum Beispiel durch Aufnahme von „Umweltflüchtlingen“) verpflichtet sind bzw verpflichtet werden können.

Um dieses Ziel zu erreichen, werden folgende Wege verfolgt: zunächst die Untersuchung möglicher Staatenverpflichtungen aufgrund von **Normen des internationalen Menschenrechtsschutzes** (inkl des Flüchtlingsrechts), aufgrund von **anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen** (insb aufgrund von Normen des internationalen Klimaschutz- und Umweltrechts) sowie schließlich mithilfe der **Regeln der Staatenverantwortlichkeit**.

Hinsichtlich des ersten Weges wird davon ausgegangen, dass durch Umweltveränderungen die Gewährleistung von Menschenrechten (insb auch von wirtschaftlichen sozialen und kulturellen Rechten) gefährdet sein kann; in diesem Zusammenhang soll untersucht werden, inwieweit (Herkunfts- oder Dritt-)Staaten aufgrund von menschenrechtlichen Normen zur Prävention von „Umweltflucht“ bzw zur Bewältigung von „Umweltflucht“ verpflichtet sind bzw sein können (zum Beispiel auch die Frage inwieweit Drittstaaten aufgrund von Normen des internationalen Menschenrechtsschutzes (inkl des Flüchtlingsrechts) zur Aufnahme von „Umweltflüchtlingen“ verpflichtet sein könnten).

Hinsichtlich des zweiten Weges wird zunächst untersucht, welche primären Pflichten sich aus internationalem Klimaschutz-/Umweltrecht und aus internationalem Katastrophenschutz-/Katastrophenhilfsrecht ergeben, die für die Prävention von „Umweltflucht“¹ relevant sind. Die Untersuchung dieser primären Pflichten erfolgt auch vor dem Hintergrund, eine Basis für die nachfolgende Untersuchung des Staatenverantwortlichkeitsregimes zu identifizieren.

Hinsichtlich des dritten Weges wird untersucht, inwieweit sich aus der Verletzung internationalen Rechts (insb des internationalen Umweltrechts und der Menschenrechte) durch einen bestimmten Staat sekundärrechtlichen Pflichten dieses Staates ergeben, die für die Prävention oder Bewältigung von „Umweltflucht“ nutzbar gemacht werden können.

Andere Ansätze wie zum Beispiel das Konzept der *Human Security* („Menschliche Sicherheit“, als Gegenpol zum klassischen internationalen Konzept der staatlichen Sicherheit) oder der *Responsibility to Protect (R2P)* werden zwar am Rande mitbehandelt, sollten aber keinen Schwerpunkt dieser Forschungsarbeit darstellen, da sie nicht völkerrechtlich verbindlich sind und momentan davon

¹ Pflichten im Zusammenhang mit der Bewältigung von „Umweltflucht“ werden nicht gesondert untersucht, da sich keine relevanten Verpflichtungen rund um die Aufnahme von „Umweltflüchtlingen“ identifizieren lassen; ein Verweis erfolgt lediglich auf die Relevanz mancher Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Bewältigung „interner Umweltflucht“.

ausgegangen wird, dass zumindest das Konzept der R2P nur unter sehr engen Voraussetzungen anwendbar ist.²

Vor Beginn der Untersuchung eben genannter völkerrechtlicher Rechtsquellen, ist zunächst festzulegen, wie der **Begriff des „Umweltflüchtlings“** für die Zwecke dieser Studie definiert werden soll, damit dieser idF ein geeigneter Anknüpfungspunkt für eine völkerrechtliche Regelung sein kann (siehe 1.2). Die bislang diskutierten Definitionsvorschläge, die ihren Ausgangspunkt vorwiegend in der Umwelt- oder Migrationsforschung hatten, sind umstritten (Kapitel 1.2.2). Das Ziel der Studie sowie die genannten Varianten zur Zielerreichung sollen den Rahmen für die Anforderungen an eine Arbeitsdefinition „Umweltflüchtlinge“ abstecken. Obwohl der Begriff des „Umweltflüchtlings“ umstritten ist, soll dieser – mangels überzeugender Alternativen – im Folgenden verwendet werden, aber ausdrücklich nicht die Anwendbarkeit der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) auf diese Gruppe implizieren – eine diesbezügliche Prüfung soll vielmehr Gegenstand vorliegender Studie sein. Der Ausdruck *displacement* („Vertreibung“), der sich in der Literatur zu „Umweltflüchtlingen“ oftmals findet wird vermieden, da damit oftmals aktives staatliches Handeln impliziert wird.

Im Folgenden wird als Einstieg in die Materie ein Überblick über Schätzungen zum Ausmaß der Auswirkungen von Umweltveränderungen auf Menschen (Kapitel 1.1), über relevante bestehende Definitionen von „Umweltflüchtlingen“ (Kapitel 1.2.1) und über Kritik an diesen (Kapitel 1.2.2) geboten. Aus den vorgestellten Definitionen werden Elemente herausgearbeitet, die mögliche Bestandteile für eine Arbeitsdefinition bilden könnten (Kapitel 1.2.3).

1.1 Mögliche Umweltfluchtszenarien

Grundsätzlich können sowohl **natürlich induzierte** wie auch **menschlich bedingte Umweltveränderungen** zu „Umweltflucht“ führen. Innerhalb der Gruppe der menschlich bedingten Umweltveränderungen kann man zwischen **klimawandelinduzierten** und **anderen Umweltveränderungen** (wie zB Industrieunfälle, Entwicklungsprojekte, nicht-klimawandelherbeiführende Emissionen/Immissionen aus menschlicher Tätigkeit) unterscheiden, die in der Folge zu „Umweltflucht“ führen können. Allerdings geht man heute davon aus, dass die gewichtigere Ursache für „Umweltflucht“ klimawandelinduzierte Ereignisse sind und sein werden.³

² Das Konzept R2P soll nur bei Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit anwendbar sein (siehe dazu Quellen bei der Diskussion der R2P unter 2.2.4.2.3).

³ So sind neun von zehn Naturkatastrophen heute auf Klimawandel zurückzuführen; über die letzten zwei Jahrzehnte hat sich die Anzahl der registrierten Naturkatastrophen verdoppelt (von ca 200 auf über 400 pro Jahr); vgl *Holmes J.*, Under Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator, Opening Remarks at the Dubai International Humanitarian Aid and Development Conference and Exhibition ‘DIHAD 2008 Conference’, unter: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/YSAR-7DHL88?OpenDocument> (30.04.2009).

Hinsichtlich **klimawandelinduzierter Umweltveränderungen** geht die vorliegende Studie von gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnissen des Vierten Sachstandsberichts des Weltklimarats⁴ aus, der für das Ende des 21. Jahrhunderts – allein infolge von durch Menschen verursachten Klimawandel – die Zunahme der Intensität tropischer Wirbelstürme, der Häufigkeit schwerer Regenfälle und Überflutungen sowie das Ansteigen von Dürren und Desertifikation wie auch des Meeresspiegels vorhersagt.⁵ Obwohl die Wissenschaft zunehmend in der Lage ist, Regionen zu identifizieren, die besonders von Klimawandel und damit Umweltveränderungen betroffen sind, ist nach wie vor – aufgrund der Verknüpfung mit anderen Faktoren⁶ – nicht klar, wie letztere die Migrationsmuster beeinflussen und wie viele Menschen in der Folge tatsächlich ihre Heimat verlassen werden. Es kann jedoch wissenschaftlich belegt werden, inwieweit einzelne Umweltveränderungen dazu „geeignet“ sind, die Entstehung von „Umweltflucht“ zu begünstigen.

In letzter Zeit gibt es vermehrt **empirische Studien** wie zB das von der EU Kommission finanzierte und erst kürzlich abgeschlossene zweijährige Rechercheprojekt „Environmental Change and Forced Migration Scenarios“ (**EACH-FOR**), das die Ursachen von „environmentally-induced forced migration“ (i.e. sowohl natürliche wie auch menschlich induzierte Umweltveränderungen) und deren Verknüpfung mit anderen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Phänomenen in Europa und in 23 Hauptherkunftsländern untersucht und plausible zukünftige Szenarien entwickelt hat. In Fallstudien wurden die Charakteristika und die Herkunft von MigrantInnen sowie deren Zusammenhänge mit Umweltveränderungen und auch Anpassungskapazitäten an Klimawandel untersucht.⁷ Resultat der gesamten EACH-FOR Feldforschung ist die Erkenntnis, dass sich die Verflechtung von Umweltfaktoren mit wirtschaftlichen, sozialen und politischen Faktoren auf Migrationsströme auswirkt. Die Natur stellt die Basis für Landwirtschaft (Fischerei, Viehzucht) dar, die nach wie vor Haupteinnahmequelle für die Mehrheit der Bevölkerung in Entwicklungs- und Schwellenländer ist.⁸ Neben klimawandelinduzierten Umweltveränderungen erwähnt die Studie insbesondere auch Wasser- oder Luftverschmutzung (zB Türkei, Ghana, Ägypten), Dammbauten (zB Türkei, China), Atomtests (Kasachstan),

⁴ Das *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* [Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen] wurde der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) beigeordnet. Hauptaufgabe des Ausschusses ist es, Risiken der globalen Erwärmung zu beurteilen und Vermeidungsstrategien zusammenzutragen. Der Ausschuss betreibt selbst keine Wissenschaft sondern akkumuliert Forschungsergebnisse verschiedener Disziplinen.

⁵ *IPCC (2007) Climate Change: Synthesis Report, Fourth Assessment Report, Summary for Policymakers*, abrufbar unter: <http://www.ipcc.ch> (29.10.2008). Vgl auch *Stern N. (2006) The Stern Review on the Economic Effects of Climate Change* (Report to the British Government), abrufbar unter <http://www.sternreview.org.uk> (30.10.2008), idF Stern Report (2006). Beispiele bislang eingetretener Umweltveränderungen, die als Folge von Klimawandel beurteilt werden, siehe *Jakobeit C., Methmann C. (2007) Klimaflüchtlinge*, Universität Hamburg, Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Studie im Auftrag von Greenpeace, 16-25, idF *Jakobeit C., Methmann C. (2007)*. Vgl auch *McAdam J., Saul B. (2008) An Insecure Climate for Human Security? Climate-Induced Displacement and International Law*, Sydney Centre Working Paper 4, abrufbar unter <http://www.law.usyd.edu.au/scil/pdf/SCIL%20WP%204%20Final.pdf> (03.11.2009), idF *McAdam J., Saul B. (2008)*.

⁶ So wird argumentiert, dass Umweltveränderungen den Wettbewerb um rare Ressourcen erhöhen und zu extrem hohen Preisen führen werden, die die Ärmsten am meisten treffen und Instabilität verursachen werden. *UNHCR (2008) Global Trends 2007: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. UNHCR berichtet über 25 Millionen „natural disaster-IDPs“ im Vergleich zu 26 Millionen „conflict generated IDPs“.

⁷ Endergebnisse des Projekts sind bereits verfügbar: *EACH-FOR (2009) Synthesis Report*, abrufbar unter http://www.each-for.eu/documents/EACH-FOR_Synthesis_Report_090515.pdf (20.10.2009).

⁸ Diese Szenarien wurden von Prof. Janos Bogardi (Global Water System Project, Universität Bonn, ehemaliger Leiter des UNU Institute for Environment and Human Security) anlässlich des im Rahmen dieses Forschungsprojekts veranstalteten Workshops des Umweltbundesamts in Berlin am 21.09.2009 vorgestellt („Environmental Migration: Examples and Expectations“).

Bodenverschmutzung (zB Kirgisistan, Kasachstan, Tadschikistan), Müllablagerung (zB Kirgisistan), Erdbeben (Kirgisistan, Tadschikistan) oder Abholzung (zB Haiti, Dominikanische Republik, Ecuador) als mögliche Ursachen von „Umweltflucht“.

Vorhersagen über die voraussichtliche Anzahl betroffener Personen – wie jene von Myers über 200 Millionen⁹ oder sogar eine Milliarde „Umweltflüchtlinge“¹⁰ – sind mangels präziser Definition des Begriffs „Umweltflüchtling“ mit Vorsicht zu genießen;¹¹ weiters sind diese Vorhersagen aufgrund der verschiedenen zugrunde gelegten Definitionen nicht vergleichbar.

Im Folgenden wird ein Überblick geboten, inwieweit einzelne **Umweltveränderungen** dazu „geeignet“ sind, die **Entstehung von „Umweltflucht“ zu begünstigen**:

Tropische Wirbelstürme, schwere Regenfälle und Überflutungen sowie die Anzahl der davon betroffenen Personen sind schwer vorhersehbar; insb ist die Anzahl auch von der Bevölkerungsdichte des betroffenen Gebiets abhängig. Argumentiert wird, dass Wirbelstürme und schwere Regenfälle nur beschränktes Potential haben, langfristige und Langstreckenmigration nach sich zu ziehen. Da vor allem arme Länder betroffen seien, bestehe kaum Mobilität, weshalb die „Opfer“ wieder an ihren Heimatort zurückkehren würden. Laut der „International Emergency Events Database“ (EM-DAT)¹² waren zwischen 2000 und 2005 ca 106 Millionen Personen von Überflutung und ca 38 Millionen von Wirbelstürmen betroffen.

Bei **Dürren sowie Desertifikation** sind die Größe der betroffenen Bevölkerung sowie die Migrationsströme ebenfalls schwierig vorherzusehen. Der Mangel an Trinkwasser und Bewässerung führt eher zu schrittweiser zyklischer (nicht permanenter) Migration, die auch eine jahrhundertalte Überlebensstrategie darstellt (zB Südamerika, Syrien, Iran, Zentralasien, Südasien). Migration stellt eher einen letzten Schritt dar und ist idR regional und kurzfristig. Laut EM-DAT waren zwischen 2000 und 2005 ca 146 Mio. Personen betroffen.¹³ Das EACH-FOR Projekt kommt hinsichtlich Trockengebieten in Zentralamerika und Zentralafrika zum Schluss, dass Migration oftmals als Mittel verwendet wurde, um mit Auswirkungen von periodisch wiederkehrenden Umweltereignissen fertig zu werden (zB Dürren, Fluten) (idR temporäre oder saisonale Migration). In manchen Gebieten haben sich diese traditionellen Muster in den letzten Jahrzehnten geändert – zT aufgrund von Klimawandel aber auch wegen anderer menschlich induzierter Faktoren. Viele der Personen, die aufgrund von Umweltproblemen migrierten,

⁹ Myers N., Kent J. (1995) Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena, Climate Institute, Washington DC, 1, 14, idF Myers N., Kent J. (1995).

¹⁰ Diese Schätzung wurde anlässlich der Climate Change and Forced Migration Conference am 29.04.2008 (organisiert vom Institute for Public Policy Research) abgegeben; Teilnehmer war u.a. auch Norman Myers. Siehe auch: The Independent, (29.04.2008) „Climate change could force 1 billion from their homes by 2050.“

¹¹ Castles S. (2002) Environmental change and forced migration: making sense of the debate, New Issues in Refugee Research Nr. 70, 8-10, idF Castles S. (2002).

¹² Die Emergency Events Database (EM-DAT) wird vom WHO Collaborating Centre for Research on the Epidemiology of Disasters betrieben, um humanitären Aktivitäten auf nationaler und internationaler Ebene zu dienen; die Datenbank ist abrufbar unter <http://www.emdat.be> (15.06.2009).

¹³ ZB Massenabwanderung in der Sahel-Zone zwischen 1973 und 1999; bis zu eine Million Vertriebene während der Dürre in Niger 1985.

schreiben Migration nicht direkt Umweltfaktoren zu sondern berufen sich auf niedriges Einkommen und schlechte Lebensbedingungen, in manchen Fällen auf schlechte politische und soziale Bedingungen. In vielen Fällen jedoch ist eine der Grundursachen des Verlusts der Lebensgrundlage umweltbezogen.¹⁴

Laut IPCC-Bericht 2007 ist mit zunehmender Wasserknappheit in Afrika und Asien zu rechnen, von der bis 2020 74 bis 250 Millionen Personen betroffen sein könnten: „*Freshwater availability in Central, South, East and South-East Asia, particularly in large river basins, is projected to decrease due to climate change which, alongwith population growth and increasing demand arising from higher standards of living, could adversely affect more than a billion people by the 2050s.*”¹⁵

Laut EACH-FOR Projekt ist die Lebensgrundlage eines Drittels der Weltbevölkerung von gletschergespeisten Gewässern des Himalayas abhängig.¹⁶

Meeresspiegelanstieg (Wasserausbreitung, Eisschmelze) ist leicht lokalisierbar und daher relativ leicht vorherzusagen. Küstenzonen mit niedrigen Höhenlagen machen ca 2,2 % des trockenen Landes aus, das Zuhause für 10,5 % der Weltbevölkerung (das sind ca 602 Mio. Menschen). 75 % der gefährdeten Bevölkerung lebt in Süd- und Ostasien. Es handelt sich um einen langfristigen Prozess mit dem größten Potential für Migration, da er irreversibel und schrittweise über einen längeren Zeitraum stattfindet. Bangladesch, ein Staat mit sehr hoher Bevölkerungsdichte, ist aufgrund von Meeresspiegelanstieg, häufigeren und stärkeren Stürmen, Überschwemmungen und Trockenheit gefährdet, einen bedeutenden Teil seiner Oberfläche zu verlieren.¹⁷ Während es im Norden Chinas zur Reduktion von Niederschlägen und Austrocknung von Flüssen kommt, erhöhen sich im Süden die Niederschläge und die Wahrscheinlichkeit von Überschwemmungen.¹⁸

Die Mehrheit der von Überschwemmung, Verlust von Landfläche, Versalzung von fruchtbaren Böden sowie einem potentiellen schrittweisen „Untergang“ betroffenen Staaten sind Inselstaaten im Südpazifik, Indischen Ozean oder in der Karibik.¹⁹ 2005 wurde beschlossen, 980 Personen von den Carteret-Inseln (Papua Neuguinea) aufgrund von steigenden Meeresspiegeln zu evakuieren.²⁰

¹⁴ Prof. Janos Bogardi anlässlich des im Rahmen dieses Forschungsprojekts veranstalteten Workshops („Environmental Migration: Examples and Expectations“).

¹⁵ IPCC (2007) Climate Change: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Summary for Policymakers, 13, abrufbar unter: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg2/ar4-wg2-spm.pdf> (20.10.2009).

¹⁶ Prof. Janos Bogardi anlässlich des im Rahmen dieses Forschungsprojekts veranstalteten Workshops („Environmental Migration: Examples and Expectations“).

¹⁷ Hampson F., (2005) Expanded Working Paper on the Human Rights Situation of Indigenous Peoples in States and Other Territories Threatened with Extinction for Environmental Reasons, Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, E/CN.4/Sub.2/2005/28, Z 25f, idF Hampson F., (2005).

¹⁸ Jakobeit C., Methmann C. (2007) 23.

¹⁹ Die am stärksten betroffenen Inselstaaten sind Tuvalu, Nauru, Kiribati, Malediven und die Bahamas, deren Gesamtbevölkerung weniger als eine halbe Million Personen beträgt; Tuvalu beispielsweise, ein Inselstaat im Westpazifik (bewohnt von ca 10.000 BürgerInnen), liegt nur ein paar Zentimeter über dem Meeresspiegel; es wird erwartet, dass die Insel bis 2050 unbewohnbar ist, vgl Hampson F. (2005) Z 25f.

²⁰ The Guardian, The first climate change refugees, 02.12.2005; verfügbar unter: <http://www.guardian.co.uk/theguardian/2005/dec/02/guardianweekly.guardianweekly11> (02.11.2009)

Die EACH-FOR Studie kommt hinsichtlich **Migrationsmustern in Deltaregionen** zum Ergebnis, dass in dicht bevölkerten Gebieten des Ganges, Mekong und Nildeltas ein Meeresspiegelanstieg von einem Meter 23,5 Millionen Personen betreffen könnte (die Landfläche, die intensiv landwirtschaftlich bewirtschaftet wird, könnte sich beträchtlich reduzieren – um mindestens 1,5 Millionen Hektar). Im Jahr 2000 bildete beispielsweise das Nildelta für 40,2 Millionen Personen die Lebensgrundlage, davon lebten 10,7 Millionen in Gebieten, die durch einen Meeresspiegelanstieg von nur zwei Metern überschwemmt werden würden. Gleichzeitig könnte die fortschreitende Desertifikation an den Rändern des Nildeltas in Kombination mit ansteigenden Meeresspiegeln die Bevölkerung in einem schon jetzt dicht bevölkerten Land in ein kleineres bewohnbares Gebiet drängen. Dies könnte zu stark verschlechterten Lebensbedingungen und Migration führen. Viele der EACH-FOR Fallstudien zeigen, dass Personen, die ihre Dörfer, Regionen oder das Land verlassen wollen, dies nur dann können, wenn sie über genügend finanzielle Mittel und Zugang zu Netzwerken, die Migration unterstützen, verfügen. Oftmals sind finanzielle Mittel nicht verfügbar, da sich Umweltverschlechterung eine negative auf das Einkommen auswirkt.²¹

1.2 Definition „Umweltflüchtlinge“

1.2.1 Überblick über bestehende Definitionen und Kategorien von „Umweltflüchtlingen“

Der Begriff „Umweltflüchtling“ („environmental refugee“) tauchte erstmals in den späten 1970er Jahren auf und wurde ab Mitte der 1980er Jahre vorwiegend im Bereich Umweltforschung (zB *International Institute for Environment and Development (IIED)*, *UN Environment Programme (UNEP)*) verwendet. Seit den 1990er Jahren wurde dieser Begriff vom Umweltforscher Norman Myers, der auch Schätzungen zum Ausmaß der von Umweltveränderungen betroffenen Bevölkerung abgab, gebraucht. In der Folge fand dieser Begriff auch unter PolitikerInnen (zB Ex-US Präsident Bill Clinton, Ex-UN Generalsekretär Boutros-Ghali) und in den Medien Verwendung.²²

Obwohl das IPCC kaum Bezüge zwischen Klimawandel und Migration herstellt, ist zunehmend auch von „Klimaflüchtlingen“ die Rede, da wissenschaftliche Erkenntnisse über das Fortschreiten und die negativen Auswirkungen des Klimawandels konkreter und zuverlässiger werden; insb soll damit zum Ausdruck kommen, dass Klimawandel für den größten Teil der Umweltveränderungen verantwortlich ist.

Im Folgenden wird ein Überblick über die am häufigsten zitierten Definitionen geboten.

²¹ Prof. Janos Bogardi anlässlich des im Rahmen dieses Forschungsprojekts veranstalteten Workshops („Environmental Migration: Examples and Expectations“).

²² *Kolmannskog V.O.* (2008) *Future Floods of Refugees, A Comment on Climate Change, Conflict and Forced Migration*, Norwegian Refugee Council, 8, idF *Kolmannskog V.O.* (2008).

1.2.1.1 „Umweltflüchtling“

UNEP, Essam El-Hinnawi (1985)²³

„Those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardised their existence and/or seriously affected the quality of their life. By ‘environmental disruption’ in this definition is meant any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life.“

Die **Ursache** der Migration ist ernsthafte Gefährdung der Existenz oder Lebensqualität aufgrund “marked environmental disruption“, i.e. jegliche physikalische, chemische und/oder biologische Veränderungen im Ökosystem (oder der Rohstoffbasis), die menschliches Leben – vorübergehend oder auf Dauer – unmöglich macht. Die Definition unterscheidet nicht, ob die Umweltveränderung vom Menschen oder der Natur verursacht wurde oder ob diese graduell oder akut stattfindet.

Die **Folge** ist **vorübergehende** oder **permanente** Migration. In der Definition wird nicht zwischen interner oder internationaler Migration unterschieden.

Zusätzlich nennt El-Hinnawi eine kleinere Kategorie von Personen, die in Folge von **Umweltzerstörung** (die eine **Strategie in bewaffneten Konflikten** darstellt) ihre Heimat verlassen mussten.²⁴

Jodi L. Jacobson (1988)²⁵

“Environmental refugees have become the single largest class of displaced persons in the world. They fall into 3 broad categories: 1) those displaced temporarily because of a local disruption such as an earthquake or avalanche, 2) those who migrate because of environmental degradation that undermines their livelihood or threatens their health, or 3) those who resettle because land degradation has resulted in desertification or because of other permanent and untenable changes in their habitat.“

Jacobson unterscheidet zwischen vorübergehender Migration aufgrund lokaler Umweltveränderung (zB Lawine, Erdbeben), Migration aufgrund der Unterminierung der Existenzgrundlage oder unakzeptabler Gesundheitsrisiken (aufgrund von Umweltveränderung) sowie Migration aufgrund der mit Landverschlechterung einhergehenden Desertifikation und anderer permanenter oder untragbarer Änderungen im Lebensraum.

Er bezeichnet – obwohl er die genaue Anzahl von “Umweltflüchtlingen” als nicht bekannt annimmt – diejenigen, die ihre Heimat dauerhaft verlassen müssen, als die größte und am schnellsten wachsende

²³ El-Hinnawi E. (1985) Environmental Refugees, UNEP, 4.

²⁴ Vgl. Bates D. (2002) Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change, in: Population and Environment, Vol. 23, Nr. 5, 469, mit Verweis auf El-Hinnawi (1985), idF Bates D. (2002).

²⁵ Jacobson, J.L. (1988) Environmental Refugees. A Yardstick of Habitability. Worldwatch Paper 86, Worldwatch Institute, 37f.

Gruppe. Im Jahr 1988 sieht er Landverschlechterung als die wichtigste Ursache für die Entstehung von „Umweltflüchtlingen“, merkt jedoch an, dass in Zukunft der Meeresspiegelanstieg die Hauptursache sein wird; er sagt für Mitte des 21. Jahrhunderts eine Vervielfachung der Anzahl von „Umweltflüchtlingen“ aufgrund des „unausweichlichen Meeresspiegelanstiegs (aufgrund Klimawandels)“ voraus.

Norman Myers (1993, 1995, 2005)²⁶

“[...] People who can no longer gain a secure livelihood in their erstwhile homelands because of drought, soil erosion, desertification, and other environmental problems. In their desperation, they feel they have no alternative but to seek sanctuary elsewhere, however hazardous the attempt. Not all of them have fled their countries; many are internally displaced. But all have abandoned their homelands on a semi-permanent if not permanent basis, having little hope of a foreseeable return.”

Die **Ursachen** der Migration sind Dürren, Bodenerosion, Verwüstung, und „andere Umweltprobleme“, aufgrund derer in Folge der Unterhalt nicht mehr gesichert werden kann. Myers inkludiert auch ein **subjektives Element**: Verzweiflung bzw das Gefühl, keine Alternative zur Suche nach Schutz in einer anderen Region zu haben – egal wie gefährlich dieser Versuch sein mag. Die **Folge** ist voraussichtlich **semi-permanentes** wenn nicht sogar **permanentes Verlassen der Heimat**; die Migration kann **innerhalb des Landes** wie auch **international** erfolgen.

1995 gehen Myers und Kent von 25 Millionen „Umweltflüchtlingen“ aus, für 2010 von doppelt so vielen, und für 2025 insb aufgrund Klimawandels von bis zu 200 Millionen betroffenen Personen. Myers führt in seinem Werk auch noch „zusätzliche Faktoren, die eng mit Umweltfaktoren verknüpft sind“ an: *„[...] population pressures and poverty, also malnutrition, landlessness, over-rapid urbanisation, unemployment, pandemic diseases and government shortcomings, together with ethnic strife and conventional conflicts, also exogenous problems such as foreign debt. [...]“*

2005 verwendet Myers die gleiche Definition wie zuvor, erwähnt nun jedoch als Migrationsursache zusätzlich Abholzung und die mit Umweltfaktoren verknüpften Probleme des Bevölkerungsdrucks und der gravierenden Armut:

“[...] people who can no longer gain a secure livelihood in their homelands because of drought, soil erosion, desertification, deforestation and other environmental problems, together with associated problems of population pressures and profound poverty. In their desperation, these people feel they have no alternative but to seek sanctuary elsewhere, however hazardous the attempt. Not all of them have fled their countries; many being internally displaced. But all have abandoned their homelands on a semi-permanent if not permanent basis, having little hope of foreseeable return.”

²⁶ Myers N. (1993) Environmental Refugees in a Globally Warmed World, in: Bioscience, Vol. 43, 752; Myers N., Kent J. (1995) 1, 14; Myers N. (2005) Environmental Refugees: An Emergent Security Issue, 13th Economic Forum, 22.05.2005.

Diane Bates (2002)²⁷

Bates geht von einer bewusst vagen Definition aus: *“People who migrate from their usual residence due to changes in their ambient non-human environment.”*

Sie trifft in weiterer Folge eine Unterscheidung auf Basis von Kriterien, die sich auf die **Art der Umweltveränderung** beziehen (natürliche vs technische Entstehung; akuter vs gradueller Eintritt; geplante Migration als Folge oder nicht). Darauf aufbauend unterscheidet sie drei **Kategorien von Ursachen** unfreiwilliger Migration aufgrund von Umweltfaktoren:

- Desaster/Katastrophen (zB Vulkanausbruch, Atomunfall) sind plötzliche Ereignisse, die entweder vom Menschen aber auch durch die Natur verursacht sein können. Migration ist keine beabsichtigte Folge der Umweltveränderung.²⁸
- Enteignung ist ein plötzliches Ereignis, bei der Migration die geplante Folge der Umweltveränderung ist. Letztere wurde vom Menschen durch wirtschaftliche Entwicklung (Dammbau) oder Krieg hervorgerufen.²⁹
- Umweltveränderungen sind graduelle, vom Menschen verursachte Änderungen, die anhand der Ursache der Verschlechterung im Hinblick auf Verschmutzung (Klimawandel) und Substanzverminderung (Abholzung) unterschieden werden.³⁰ Sie argumentiert, dass bei gradueller Umweltverschlechterung der Spielraum für Anpassungsmaßnahmen, die „Umweltflucht“ abwenden können, größer sei und daher keinesfalls von unfreiwilliger Migration die Rede sein könne.³¹

1.2.1.2 “Environmentally displaced persons”³²

Die International Organisation for Migration (IOM) verwendet den Begriff **“environmentally displaced persons”**, der sich auch im von der EU Kommission finanzierten EACH-FOR Projekt findet. Der Begriff stellt darauf ab, ob (objektive) Umweltveränderung ein Hauptgrund – wenn auch nicht der einzige Grund – für das Verlassen des gewöhnlichen Aufenthaltsortes ist.³³

²⁷ Bates D. (2002) 468.

²⁸ Bates D. (2002) 469-471.

²⁹ Bates D. (2002) 471-472.

³⁰ Bates D. (2002) 469. Siehe auch Cordereit C., Methmann C. (2007) 12.

³¹ Vgl Bates D. (2002) 473-475.

³² IOM verwendet auch den ähnlichen Begriff „environmentally induced migration“: *“Environmental migrants are persons or groups of persons who for compelling reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad.”* Opening Statement of Brunson McKinley, Director General, IOM, Conference on Climate Change, Environmental Degradation and Migration: Addressing Vulnerabilities and Harnessing Opportunities, Geneva, 19.02.2008. Siehe auch IOM, Discussion Note: Migration and the Environment (MC/INF/288, 01.11.2007, 94th Session) 14.02.2008.

³³ Zu unterscheiden ist dieses Szenario (Umweltveränderung/-verschlechterung als dominanter Grund) von einer Situation, in der eine Umweltdimension in andere, zB soziale, politische oder wirtschaftliche Migrationsgründe, hineinspielt; siehe EACH-FOR (2008) Preliminary Findings from the EACH-FOR Project on Environmentally Induced Migration, Environmental Change and

“[...] Persons who are displaced within their own country of habitual residence or who have crossed an international border and for whom environmental degradation, deterioration or destruction is a major cause of their displacement, although not necessarily the sole one.”³⁴

Innerhalb dieses Begriffs wird zwischen freiwilliger („**environmental migrants**“)³⁵ und unfreiwilliger Migration („**environmental displacees**“, „**development displacees**“) unterschieden. Innerhalb letzter Kategorie soll es einen Unterschied machen, ob das Verlassen der Heimat geplant war („development displacees“) oder nicht („environmental displacees“). Migration kann vorübergehend (kurzfristig, i.e. bis ein Jahr; langfristig, i.e. ein bis drei Jahre) oder dauerhaft (Umsiedlung länger als drei Jahre) sein.

Im Einzelnen:

Environmental Displacees

“[...] people who are forced to leave their usual place of residence, because their lives, livelihoods and welfare have been placed at serious risk as a result of adverse environmental processes and events (natural and/or triggered by people).”³⁶

Erläuternd wird ausgeführt: *“[...] people who are displaced by both slow onset and rapid onset environmental process and events e.g. natural disasters, land degradation and sea-level rise. Their departure or flight from their usual place of residence is forced due to a rapidly or slowly deteriorating environment.”³⁷*

Personen sehen sich gezwungen, ihren gewöhnlichen Aufenthaltsort zu verlassen, da aufgrund gradueller oder akuter Umweltveränderung (egal ob vom Menschen hervorgerufen oder nicht) ihr Leben oder ihre Lebensgrundlage bedroht sind. Argumentiert wird, dass diese Definition dem Begriff “Umweltflüchtling” von El-Hinnawi, Myers oder Jacobson nahekommmt.³⁸

Development Displacees

Unter diese Kategorie fallen Personen, die aufgrund von durch Landnutzungsänderung (zB Entwicklungsprojekte wie Dammbauten, Naturkonservierungsprojekte) hervorgerufenen Umweltveränderungen ihre Heimat verlassen müssen. Der wesentliche Unterschied zu anderen

Forced Migration Scenarios Project, 30, idF EACH-FOR (2008) Preliminary Findings. Umweltfaktoren müssen aber von den Aufbrechenden als einer der Hauptfaktoren identifiziert werden.

³⁴ IOM, Environmentally Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migration, International Symposium, Geneva, 21-24 April 1996.

³⁵ Von “environmental migrants” sind jedoch sogenannte “amenity migrants“, i.e. Personen, die die Umwelt- bzw Klimabedingungen subjektiv negativ empfinden, ohne dass es sich dabei um eine Umweltverschlechterung handelt (zB kaltes, regnerisches Wetter), zu unterscheiden. Siehe EACH-FOR (2008) Preliminary Findings, 30.

³⁶ Dun O., Gemenne F., Stojanov R. (2007) Environmentally displaced persons: Working definitions for the EACH-FOR project, verfügbar unter: http://www.each-for.eu/documents/Environmentally_Displaced_Persons_-_Working_Definitions.pdf (02.11.2009). Die Autoren verweisen auf die ähnliche Definition von Jeff Crisp, UNHCR sowie Gorlick B. (2007) Environmentally Displaced Persons: A UNHCR Perspective. Presentation given at “Environmental Refugees: the Forgotten Migrants” Discussion Event, UN Headquarter, New York, 16.05.2007.

³⁷ Dun O., Gemenne F., Stojanov R. (2007).

³⁸ EACH-FOR (2008) Preliminary Findings, 30.

Kategorien ist, dass Migration beabsichtigt ist und es ein konkretes, verantwortliches Subjekt gibt, das für Entschädigungsleistungen gesetzlich haftet.³⁹

1.2.1.3 „Klimaflüchtlinge“: Cord Jakobeit, Chris Methmann (2007)⁴⁰

Diese beiden Autoren verstehen „Klimaflüchtlinge“, als einen Sonderfall von „Umweltflüchtlingen“. Als Grundlage verwenden sie die Definition bzw. Kategorisierung hinsichtlich „Umweltflüchtlingen“ von Bates und passen diese an die Besonderheiten der globalen Erwärmung an. Unterschieden wird im Hinblick auf die Auswirkungen des Klimawandels (freiwillige, „getriebene“ Migration) zwischen vier Ursachen (siehe unten). Jakobeit/Methmann plädieren dafür, Migration aufgrund von Umweltveränderungen auf einem Kontinuum anzuordnen, welches von freiwilliger Migration (basierend allein auf dem freien Willen der Betroffenen) bis hin zu vollständig erzwungener Migration (Bedrohung des Lebens) reicht; als Zwischenkategorie nennen sie „getriebene MigrantInnen“, denen ein gewisser Entscheidungsspielraum bleibt.

Sie unterscheiden zwischen folgenden **vier Ursachen**, i.e. verschiedenen Arten von Umweltveränderungen, die im unterschiedlichen Ausmaß auf Klimawandel zurückzuführen sind und bringen deren unterschiedliche Auswirkungen mit der (Un-)Freiwilligkeit der Migration in Verbindung:

- **Umweltveränderungen, die eindeutig dem Klimawandel zuzuordnen sind:** während das Ansteigen des Meeresspiegels unfreiwillige Migration nach sich zieht, wird das Auftauen der Permafrostböden oder die Versäuerung der Meere mit freiwilliger Migration in Verbindung gebracht.
- **Bestehende Umweltprobleme, die durch Klimawandel verstärkt werden:** während bei Dürre, Stürmen und Überschwemmungen unfreiwillige Migration folgt, ist bei Ernteeinbußen, Krankheiten, Temperaturextremen, degradierten Ökosystemen freiwillige Migration die Konsequenz.
- **Armut und Unterentwicklung, die durch Klimawandel verstärkt werden** (zB schlechte wirtschaftliche Perspektiven) werden als Ursache von „getriebener Migration“ erwähnt.
- **Konflikte in Folge von Umweltveränderungen** haben laut Jakobeit/Methmann nur unfreiwillige Migration zur Folge.

1.2.2 Kritik an bisherigen Definitionen⁴¹

Im Wesentlichen wird argumentiert, dass der Begriff „Umweltflüchtling“ inadäquat sei, da die angebotenen Definitionen nicht ausreichend zwischen unfreiwilliger und freiwilliger Migration

³⁹ EACH-FOR (2008) Preliminary Findings, 31.

⁴⁰ Jakobeit C., Methmann C. (2007) 8ff.

⁴¹ Vgl dazu Black R. (2001) Environmental refugees: myth or reality?, New Issues in Refugee Research Nr. 34, idF Black R. (2001).

unterscheiden würden.⁴² Weiters würde keine Unterscheidung zwischen Umweltveränderung als unmittelbar intervenierender Variable und als Hintergrundvariable,⁴³ zwischen gradueller und akuter Umweltveränderung (Vulkanausbruch vs Verschlechterung der Bodenqualität) sowie zwischen von Menschen herbeigeführter und natürlicher Umweltveränderung getroffen.⁴⁴

Im Einzelnen:

Begriff „Flüchtling“

Kritisiert wird, dass bei „Umweltflüchtlingen“ nicht von „Verfolgung“ iSd GFK gesprochen werden könne, da es sich primär um Fälle handle, in denen „Verfolgung“ alleinig von der Natur und nicht von staatlichen Akteuren ausgehe. Abgesehen davon läge sehr oft die iZm der GFK geforderte „Individualität der Verfolgung“ nicht vor. Die Verwendung des Begriffs „Flüchtling“ bringe die Gefahr der Vermischung zwischen politischen und nicht-politischen Flüchtlingen mit sich, was zu einer restriktiveren Anwendung gegenüber Personen, die derzeit unter die Definition der GFK fallen, führen könne.⁴⁵

Außerdem impliziere der Begriff „Flüchtling“, dass es sich um internationale Migration handle, obgleich tatsächlich ein Großteil davon intern erfolge. Auch António Guterres, UN Flüchtlingshochkommissar, hat sich kritisch zum Begriff „Umwelt-“ oder „Klimaflüchtlinge“ geäußert, da diese Ausdrücke keine Grundlage im internationalen Flüchtlingsrecht hätten - ein Großteil dieser Personen habe nicht einmal internationale Grenzen überschritten.⁴⁶

Umweltzerstörung/Klimawandel als alleinige Ursache für Migration?

Argumentiert wird, dass es keine wissenschaftlichen und faktischen Argumente gäbe, die für eine Verbindung zwischen Umweltfaktoren und unfreiwilliger Migration sprechen würden⁴⁷ und der Begriff „Umweltflüchtlinge“ nicht helfe, komplexe Prozesse wie Verarmung, Konflikt und Migration zu

⁴² Bates D. (2002) 467ff: kein Eingehen auf „control over decisions“.

⁴³ Jakobeit C., Methmann C. (2007) 9.

⁴⁴ Vgl die äußerst kritische Stellungnahme von Stavropoulou: “[...] adoption of a legal definition, that would cover all situations of movement of persons away from their homes and home areas due to the environment is, from a practical, doctrinal and legal point of view, simplistic, if not impossible, and risks resulting in faulted policies. This is true not only for the term ‘environmental refugee’, but also the terms ‘environmental migrant’, ‘environmentally displaced person’ and all other variations.” (Stavropoulou M. (2008) Environmental Displacement: The International Legal Dimensions, Beitrag zur EFMSV-Konferenz, 5f, idF Stavropoulou M. (2008) EFMSV-Konferenz).

⁴⁵ McGregor J.A. (1993) Refugees and the Environment, in Black R., Robinson V. (Hrsg) Geography and Refugees, 162: “In so far as the term environmental refugee conflates the idea of disaster victim and refugee, its use brings with it the danger that key features of refugee protection could be undermined and lowest common denominator adopted. Because environmental can imply a sphere outside politics, use of the term environmental refugee may encourage receiving states to treat the term in the same way as economic migrants to reduce their responsibility to protect and assist.” Vgl auch King T. (2006) Environmental Displacement: Coordinating Efforts to Find Solutions, Georgetown International Environmental Law Review, Vol. 18 543, idF King T. (2006). Siehe weiters UNHCR (2009) Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: a UNHCR Perspective, 8f.

⁴⁶ UNHCR (2008) Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: a UNHCR Perspective, 7, idF UNHCR (2008) Climate Change.

⁴⁷ UNU-EHS (2008) Human Security, Climate Change and Environmentally Induced Migration, 60, idF UNU-EHS (2008). Vgl aber Argumente für das Vorliegen einer neuen Kategorie von Flüchtlingen: Conisbee M., Simms A. (2003) Environmental Refugees, The Case for Recognition, idF Conisbee M., Simms A. (2003).

erklären.⁴⁸ Umweltveränderung inkl Klimawandel alleine führe nicht unweigerlich zu unfreiwilliger Migration. Vielmehr würden wirtschaftliche, soziale, ethnische und politische Faktoren das Ausmaß verringern bzw verstärken: “[...] the term ‘environmental refugee’ is simplistic, one-sided and misleading. It implies a monocausality which very rarely exists in practice.”⁴⁹ Vielmehr seien Umweltfaktoren nur “Teil eines komplexen Musters multipler Kausalitäten”: “[...] part of complex patterns of multiple causality, in which natural and environmental factors are closely linked to economic, social and political ones.”⁵⁰

So könnten beispielsweise aktive staatliche Maßnahmen die Notwendigkeit von Migration vermindern (Warnsysteme, Flutversicherung, Errichtung von Dämmen, Wiederaufbauhilfe).⁵¹ Schlüsselproblem sei daher die Möglichkeit, mit Folgen von Umweltveränderungen, insb des Klimawandels fertig zu werden. Die Verfügbarkeit finanzieller Mittel⁵² und damit zugleich die Unterentwicklung bzw Nord-Süd-Unterschiede spielen hier eine große Rolle,⁵³ da ein starker, „reicher“ Staat mit Umweltproblemen besser umgehen könne als ein schwacher, „armer“ und eventuell korrupter Staat. So heißt es im Stern Report: „The exact number of people who will actually be displaced or forced to migrate will depend on the level of investment, planning and resources at a government’s disposal to defend these areas or provide access to public services and food aid. The Thames Barrier, for example, protects large parts of London. In Shanghai and Tokyo, flood defences and pumped drainage prevent flooding of areas lying below normal tides [...]“;⁵⁴ die Kosten für zB Dammbauten würden sich auf mehrere Milliarden Dollar belaufen.⁵⁵

Hinsichtlich des Arguments, dass Umweltveränderungen relevant in der Entwicklung von Konflikten seien (zB Darfur, Sierra Leone/Liberia, Somalia, Große Seen), wird kritisiert, dass Klimawandel lediglich einer von vielen Faktoren sei, der die Wahrscheinlichkeit von Konflikten allenfalls erhöhe. Es gäbe jedoch keine überzeugenden Fälle, in denen alleinig Umweltfaktoren Ursache von kriegesischen Konflikten seien.⁵⁶

1.2.3 Mögliche Elemente einer vorläufigen Arbeitsdefinition „Umweltflüchtlinge“

Auf Basis der vorangegangenen Definitionen und den kritischen Anmerkungen zu diesen werden im

⁴⁸ Castles S. (2002) 5.

⁴⁹ Castles S. (2002) 8.

⁵⁰ Castles S. (2002) 5. Vgl dazu auch Piguet E. (2008) Climate change and forced migration, New Issues in Refugee Research Nr. 153, 3; idF Piguet E. (2008).

⁵¹ Black R. (2001) 8.

⁵² Piguet E. (2008) 8.

⁵³ Castles S. (2002) 4.

⁵⁴ Stern Report (2006) 112.

⁵⁵ Piguet E. (2008) 8 mit Verweis auf den Stern Report (2006) 112; der Stern Bericht (112) führt dahingehend aus: “Protection is expensive, however, particularly relative to income levels in developing countries. A project to construct 8,000 kilometres of river dykes in Bangladesh – a country with a GNI of \$61 billion - is costing \$10 billion. These high costs will discourage governments from investing. Defensive investments must be made early to be effective, but they may be politically unpopular if they would divert large amounts of money from programmes with more immediate impact such as infrastructure, health and education.”

⁵⁶ Black R. (2001) 8-10; siehe auch International Peace Academy (2007) Climate Change and Conflict: The Migration Link; Castles S. (2002) 5-7. Vgl auch UNU-EHS (2008) 62.

Folgenden Elemente einer Definition für „Umweltflüchtlinge“ identifiziert und für jedes dieser Elemente ein Vorschlag hinsichtlich dessen Ausgestaltung dargestellt.⁵⁷

1.2.3.1 Persönlicher Geltungsbereich

Die meisten vorgestellten Definitionen inkludieren in ihrem persönlichen Geltungsbereich Personen, die entweder durch die Staatsbürgerschaft oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt einen engen Bezugspunkt zum Herkunftsstaat (selbst wenn dieser faktisch „untergegangen“ sein sollte) aufweisen. Es erscheint sinnvoll, diesen Personenkreis auch für die Arbeitsdefinition heranzuziehen, sofern diese Personen keinen stärkeren Bezug zu einem anderen Staat haben, der ihnen Schutz gewähren könnte.

Vorschlag: Neben StaatsbürgerInnen sollen auch Personen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Herkunftsstaat hatten/haben, umfasst sein, sofern sie keinen engeren Bezug zu einem anderen Staat haben (zB Staatenlose). Weiters sollen auch Personen, deren Herkunftsstaat „untergegangen“ ist, von der Definition erfasst sein.

1.2.3.2 Unfreiwillige Migration

Von der Definition soll lediglich unfreiwillige Migration umfasst sein. Die Entscheidung zur Migration wird in der Migrationstheorie als Kontinuum beschrieben: von Personen mit absolut keiner Kontrolle (unfreiwillige Migration) bis hin zu Personen mit voller Kontrolle (freiwillige Migration).⁵⁸ In vorliegender Studie soll die ernsthafte Gefährdung des Lebens oder der Lebensgrundlage einer Person das entscheidende Kriterium für die Qualifikation als unfreiwillige Migration und damit als „Umweltflüchtling“ sein. Die „Ernsthaftigkeit“ einer Gefährdung des Lebens oder des Lebensunterhalts hängt eng damit zusammen, inwieweit die Gewährleistung eines Minimums grundlegender Menschenrechte (zB Recht auf Nahrung, Wasser, Unterkunft, Gesundheit, Leben) durch Umweltveränderungen beeinträchtigt wird (vgl. hierzu die Allgemeinen Bemerkungen der UN Vertragskörper wie zB des Ausschusses für wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte (Expertenorgan des UN Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR))). In diesem Zusammenhang wird auch auf die individuelle Situation der betroffenen Person (zB Zugehörigkeit zu einer besonders schutzbedürftigen Gruppe) einzugehen sein.

Vorschlag: Kriterium für die Unfreiwilligkeit der Migration ist die „ernsthafte Gefährdung des Lebens oder der Lebensgrundlage“ einer Person.

⁵⁷ Bei der Identifikation der Elemente für die vorläufige Arbeitsdefinition ist mitzubedenken, dass eine eher breite Definition in umfangreichen Vertragslasten und somit wohl in geringerer Akzeptanz der Staaten münden könnte. Andererseits können ausufernde Vertragslasten in Instrumenten mit weitem Anwendungsbereich vermieden werden, indem für die einzelnen Verpflichtungen ein engerer spezifischerer Anwendungsbereich gewählt wird.

⁵⁸ Bates D. (2002) 467ff. Ähnlich auch Jakobeit C., Methmann C. (2007) 11.

1.2.3.3 Ursachen der unfreiwilligen Migration: menschlich vs „natürlich“ induziert

Klimawandel vs andere menschlich induzierte Umweltfaktoren

Neben klimawandelinduzierten Umweltveränderungen können auch andere menschlich bedingte Umweltveränderungen (zB Reaktorunfälle, Entwicklungsprojekte wie Staudammbau, andere als klimawandelverursachende Emissionen/Immissionen aus menschlicher Tätigkeit) zu unfreiwilliger Migration führen.

Für vorliegende Studie könnte diese Unterscheidung nach den Ursachen der unfreiwilligen Migration insofern von Relevanz sein, da hinsichtlich des Klimawandels ein spezielles rechtliches Regime zur Anwendung kommt (zB UN Klimarahmenkonvention (UNFCCC), Kyoto Protokoll (KP)); das gilt aber zB ebenso für die Ausübung besonders gefährlicher Tätigkeiten wie den Betrieb von Atomreaktoren (eigenes Haftungsregime).

Hinsichtlich der Kategorie menschlich induzierter „Umweltflüchtlinge abzüglich Klimaflüchtlinge“ ist fraglich, inwieweit die Arbeitsdefinition auch Fälle von absichtlich herbeigeführter Umweltveränderung (zB durch Entwicklungsprojekte herbeigeführte Umweltveränderungen) oder Fälle, in denen bereits aufgrund Gefährdungshaftung eine klare Verantwortlichkeit gegeben ist (zB Haftung für Atomkraftanlagen), umfassen soll.

Vorschlag: Die Definition soll möglichst umfassend sein. Auszuklammern sind aber jene Fälle beabsichtigter Umweltveränderungen, bei denen eine Umsiedlung gezielt geplant war (zB Umsiedlung aufgrund von Umweltveränderungen, die auf Entwicklungsprojekte zurückzuführen sind). Fälle, bei denen die Rechtsfolge klar geregelt ist (insb bei denen aufgrund eines eigenen Haftungsregimes eine klare Verantwortlichkeit gegeben ist (zB Reaktorunfälle)), sollen inkludiert sein und in Grundzügen mitbehandelt werden, aber keinen Schwerpunkt der Studie bilden.

Von Menschen herbeigeführte Umweltveränderungen vs natürlicher Prozess

In die erste Kategorie fallen insb alle klimawandelbedingten Umweltveränderungen sowie Umweltveränderungen, die zB die Folge von Entwicklungsprojekten, Atom-/Industrieunfällen oder von menschlich induzierter Boden- und Luftverschmutzung sind. Die zweite Kategorie umfasst Umweltveränderungen, die ihre Ursache in rein natürlichen, nicht vom Menschen beeinflussbaren Vorgängen wie Wetter und geologischen Aktivitäten haben („Naturkatastrophen“⁵⁹) (zB Erdbeben).

⁵⁹ Der Begriff „natural disaster“ wird vom *Inter-Agency Standing Committee (IASC)* (2008) *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster*, 5, definiert wie folgt: „[...] consequences of events triggered by such natural hazards as earthquakes, volcanic eruptions, landslides, tsunamis, floods and drought that overwhelm local response capacity. Such disasters seriously disrupt the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses, which exceed the ability of the affected community or society to cope by using its own resources.“ Vgl dazu auch die Terminologie der *International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR)* (abrufbar unter: <http://www.unisdr.org/eng/library/lib-terminology-eng%20home.htm> (02.11.2009)); Demnach sind „natural hazards“ „natural processes or phenomena occurring in the biosphere that may constitute a damaging event.“ Erklärend wird ausgeführt: „Natural hazards can be classified by origin namely: geological, hydrometeorological or biological. Hazardous events can vary in magnitude or intensity, frequency, duration, area of extent, speed of onset, spatial dispersion and temporal spacing.“

Vor allem hinsichtlich der Untersuchung und allenfalls Begründung staatlicher Verpflichtungen hat die Unterscheidung Bedeutung, da im Fall von menschlich herbeigeführten Umweltveränderungen auf bestehende rechtliche Prinzipien zurückgegriffen werden kann (Staatenverantwortlichkeit bei Verletzung Klimaschutz-/umweltrechtlicher Normen oder Ausübung gefährlicher Tätigkeiten), in anderen Fällen (Naturkatastrophen) eine solche Anknüpfungsmöglichkeit aber fehlt.

Vorschlag: Aufnahme von beiden Fällen, wobei Fälle beabsichtigter Umweltveränderungen, bei denen eine Umsiedlung gezielt geplant war, ausgeklammert bleiben (siehe oben).

Umweltveränderung als alleinige vs eine von vielen Ursache(n) von Migration

Ein Kritikpunkt an bisherigen Definitionen von „Umweltflüchtlingen“ ist, dass Umweltfaktoren niemals alleinige Ursache für unfreiwillige Migration sein können. Für die Zwecke der vorliegenden Studie scheint es nicht notwendig, dass Umweltfaktoren die „alleinige“ Ursache darstellen. Sinnvoll ist es jedoch, die Qualifikation der relevanten Umweltveränderungen als *maßgeblichen* Grund für das Verlassen der Heimat vorzusetzen (is einer *sine qua non*-Klausel für das Verlassen der Heimat).

Vorschlag: Von der Arbeitsdefinition umfasst werden sollen Umweltveränderungen, die den maßgeblichen Grund für unfreiwillige Migration darstellen.

Graduelle vs plötzliche Umweltveränderungen⁶⁰

Argumentiert wurde, dass bei gradueller Umweltveränderung der Spielraum für Personen, sich dieser Situation anzupassen, größer und dies ein Indiz für die Freiwilligkeit der Migration sei. Diese Unterscheidung ist jedoch für vorliegende Studie irrelevant, da (wie oben erläutert) auf die „ernsthafte Gefährdung“ des Lebens oder des Lebensunterhalts abgestellt wird.

Vorschlag: Der Begriff „Umweltflüchtlinge“ soll sich auf beide Kategorien beziehen, da in beiden Fällen unfreiwillige Migration und daher gleiche Schutzbedürftigkeit vorliegen kann.

1.2.3.4 Rolle des Herkunftsstaates

Die GFK verweist in ihrer Flüchtlingsdefinition auf die Unmöglichkeit oder (aufgrund der Furcht vor Verfolgung) Unwilligkeit des Einzelnen, sich des Schutzes des Herkunftsstaates zu bedienen. Im Fall der „Umweltflüchtlinge“ ist das Problem jedoch anders gelagert und es ist fraglich, ob das Verhalten des Herkunftsstaates, im Besonderen seine Unfähigkeit oder Unwilligkeit, Schutz zu gewähren, für die Definition von „Umweltflüchtlingen“ eine Rolle spielen sollte. Eine Betonung der Verantwortlichkeit des Herkunftsstaates für den Schutz seiner Bevölkerung scheint wünschenswert, allerdings muss dies nicht in der Definition erfolgen und erscheint an dieser Stelle auch fehl am Platz. Das Abstellen auf die Unfähigkeit oder Unwilligkeit des Herkunftsstaates würde den Anwendungsbereich erheblich reduzieren und schwierige Abgrenzungsfragen mit sich bringen.

⁶⁰ Siehe Lafontaine E. (2007) The Need for a new Instrument to deal with ‚Environmental Refugees‘, 3, idF Lafontaine E. (2007).

Vorschlag: Aus den genannten Gründen soll das Abstellen auf die *de facto* ernsthafte Gefährdung des Lebens oder der Lebensgrundlage ausreichend sein. Auf das Abstellen auf die Schutzunfähigkeit oder –unwilligkeit wird verzichtet.

1.2.3.5 Folgen

Unfreiwillige Migration als direkte vs indirekte Folge von Umweltveränderungen

Fraglich ist, wie mit jenen Fällen umzugehen ist, in denen Umweltveränderungen zu Konflikten führen und letztere der unmittelbare Auslöser für das Verlassen der Heimat sind.

Vorschlag: Es sollen jene Umweltveränderungen umfasst sein, die direkt zu unfreiwilliger Migration führen. Umweltveränderungen als indirekte Ursache, insb Fälle, in denen durch Umweltfaktoren ausgelöste Konflikte der direkte Auslöser unfreiwilliger Migration sind, sind auszuklammern, da Opfer von bewaffneten Konflikten idR durch das humanitäre Völkerrecht bereits ausreichend geschützt sind.

Unfreiwillige interne vs unfreiwillige internationale Migration

Von vielen bisherigen „Umweltflüchtlings“-Definitionen sind auch *internally displaced persons* (IDPs) umfasst. Dies erscheint aufgrund der Erwartung, dass die Mehrzahl der Fälle von „Umweltflucht“ interne Migration betreffen wird, wünschenswert. Zu beachten ist, dass für IDPs eigene Standards zur Anwendung kommen.

Vorschlag: Die Definition soll sowohl interne als auch internationale „Umweltflüchtlinge“ umfassen. Im Rahmen der Untersuchung wird es aber teilweise notwendig sein, zwischen diesen beiden Gruppen zu differenzieren.

Temporäre oder dauerhafte Migration

Die meisten Umweltflüchtlingsdefinitionen umfassen sowohl Personen, die von voraussichtlich temporärer wie auch dauerhafter Migration (zB bei Meeresspiegelanstieg und Untergehen des Staatsgebiets) betroffen sind.

Vorschlag: Die Definition umfasst beide Kategorien.

1.3 Terminologie

1.3.1 „Umweltflüchtlinge“

Die Arbeitsdefinition „Umweltflüchtlinge“ lautet: „*StaatsbürgerInnen und Personen mit gewöhnlichem Aufenthalt, die ihren Heimatort innerhalb ihres Herkunftsstaates oder ihren Herkunftsstaat vorübergehend oder auf Dauer verlassen mussten; der maßgebliche, unmittelbare Grund für das Verlassen sind von Mensch oder Natur herbeigeführte Umweltveränderungen, die das Leben oder den Lebensunterhalt ernsthaft gefährden.*“

Im Folgenden werden – je nach Vorhandensein eines grenzüberschreitenden Elements – die Ausdrücke „**internationale**“ und „**interne Umweltflüchtlinge**“ verwendet. Der Ausdruck „Flüchtling“ iSd GFK weist zwar eine eigenständige rechtliche Bedeutung auf und der Begriff der „Umweltflüchtlinge“ ist umstritten. Der Begriff soll jedoch – mangels überzeugender Alternativen – als *sui generis* Begriff verwendet werden und keinerlei Anknüpfung an das traditionelle Flüchtlingsrecht implizieren.

Explizit von der Untersuchung **ausgeschlossen** werden **Fälle beabsichtigter Umweltveränderungen, bei denen eine Umsiedlung gezielt geplant war** (zB durch Entwicklungshilfeprojekte, durch Anpassungsmaßnahmen (Bau von Staudämmen und damit verbundene Umsiedlung)), weiters sind vom „Umweltflüchtlingsbegriff“ jene Personen, die aufgrund *geplanter, koordinierter* Umsiedlung ihre Heimat verlassen, nicht umfasst (da es sich bei diesen Umsiedlungsmaßnahmen gerade um Maßnahmen zur Prävention von „Umweltflucht“ handelt). Fälle **unfreiwilliger Migration aufgrund von Konflikten**, die sich ua aufgrund von Ressourcenmangel entwickelt haben, werden ebenfalls ausgeschlossen, sowie **Fälle unfreiwilliger Migration, in denen Umweltveränderungen nur sehr indirekte Auslöser** sind. Da aufgrund der Multikausalität von „Umweltfluchtsituationen“ ein exaktes Isolieren der Umweltveränderung als Ursache in der Regel nicht möglich ist, ist für die hier vorgeschlagene Definition ausreichend, dass von Mensch oder Natur herbeigeführte Umweltveränderungen *maßgeblich* mitursächlich für eine unfreiwillige Migrationsbewegung sind.

1.3.2 „Umweltflucht“

Der Ausdruck „Umweltflucht“ bezeichnet – im Gegensatz zur „Umweltfluchtsituation“, siehe dazu sogleich unten 1.3.3 – das *tatsächliche*, unfreiwillige Verlassen der Heimat innerhalb des Heimatstaates oder des Heimatstaates, vorübergehend oder auf Dauer; der maßgebliche, unmittelbare Grund für das Verlassen sind von Mensch oder Natur herbeigeführte Umweltveränderungen, die das Leben bzw den Lebensunterhalt ernsthaft gefährden.

1.3.3 „Umweltfluchtsituation“

Der Begriff „Umweltfluchtsituation“ umfasst – der Definition von „Umweltflüchtlingen“ entsprechend – Veränderungen in der Umwelt/Natur, die das Leben oder den Lebensunterhalt ernsthaft gefährden (insb auch Vorgänge gradueller Natur) und daher unfreiwillige Migration zur Folge haben *können*.

Die Begriffe „Natur“ und „Umwelt“ werden idF gleichbedeutend verwendet – so auch die Begriffe „Umwelt-“ und „Naturkatastrophe“.

1.3.4 „Prävention von Umweltflucht“ und „Bewältigung von Umweltflucht“

Grundsätzlich wird im Rahmen dieser Studie zwischen der „**Prävention von Umweltflucht**“ sowie der „**Bewältigung von Umweltflucht**“ unterschieden:

Prävention von „Umweltflucht“				Bewältigung von „Umweltflucht“	
Vermeidung von Umweltveränderung an sich (Umwelt- / Klimaschutz)	Adaptierungsmaßnahmen (Reduktion von Schwachstellen)	Präventive Abschwächungsmaßnahmen (Präventive Minimierung der Folgen von „Umweltfluchtsituationen“)	Abschwächungsmaßnahmen (Bewältigung konkreter „Umweltfluchtsituationen“)	Schutz von „internen Umweltflüchtlingen“	Aufnahme von „internationalen Umweltflüchtlingen“

1.3.4.1 „Prävention von Umweltflucht“

„Prävention“ ist als Vermeidung der Realisierung einer Gefahr und die Vermeidung der mit der Realisierung einer Gefahr einhergehenden negativen Folgen⁶¹ zu verstehen. In Anlehnung an die Definition von „Katastrophen“⁶² und aufgrund der Verwendung dieses Begriffs iZm dem für diese Studie wichtigen Konzept der *Disaster Risk Reduction* (DRR)⁶³ wird in der Folge davon ausgegangen, dass zwei Elemente für das spezielle **Risiko des Entstehens einer „Umweltfluchtsituation“** (in Bezug auf eine Region, eine Bevölkerungsgruppe) zentral sind: die **Gefahr** (*hazard*) sowie eine/mehrere **Schwachstelle/n** (*vulnerabilities*). Zur Verringerung des Risikos des Eintritts von „Umweltfluchtsituationen“ ergeben sich nach dieser Definition daher folgende mögliche Ansätze:

Prävention von „Umweltflucht“ durch Vermeidung der Gefahr

Hierunter fallen beispielsweise Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen⁶⁴ Luftverschmutzungsverbote, allgemeine Umweltschutzmaßnahmen oder das Verbot der grenzüberschreitenden Schädigung. Ein Abriss diesbezüglich bestehender Verpflichtungen und deren Relevanz iZm Umweltveränderungen erfolgt in Kapitel 2.2.2.

⁶¹ UNISDR Terminologie 2009: *“The outright avoidance of adverse impacts of hazards and related disasters. Intention to completely avoid potential adverse impacts through action taken in advance. Examples include dams or embankments that eliminate flood risks, land-use regulations that do not permit any settlement in high risk zones, and seismic engineering designs that ensure the survival and function of a critical building in any likely earthquake. Very often the complete avoidance of losses is not feasible and the task transforms to that of mitigation. Partly for this reason, the terms prevention and mitigation are sometimes used interchangeably in casual use.”*

⁶² UNISDR Terminologie 2009: *“A serious disruption of the functioning of a community or a society involving widespread human, material, economic or environmental losses and impacts, which exceeds the ability of the affected community or society to cope using its own resources. Disasters are often described as a result of the combination of: the exposure to a hazard; the conditions of vulnerability that are present; and insufficient capacity or measures to reduce or cope with the potential negative consequences.”*

⁶³ Dabei geht es um Strategien, die das Hauptaugenmerk auf die Vorbeugung von Katastrophen oder auf die (präventive) Minimierung der Folgen von Katastrophen legen: The conceptual framework of elements considered with the possibilities to minimize vulnerabilities and disaster risks throughout a society, to avoid (prevention) or to limit (mitigation and preparedness) the adverse impacts of hazards, within the broad context of sustainable development.” (UNISDR (2004) Living With Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives, 17).

⁶⁴ Die Reduktion der Treibhausgasemissionen wird als erster und wichtiger Ansatzpunkt für die Bekämpfung des Klimawandels und mit diesem verbundenen Migrationsströmen gesehen; weitere Beispiele sind nachhaltige Energienutzung, Emissionsverringerungen durch „carbon budgeting“, Verwendung besserer Technologien und Aufforstung. Die UNFCCC verwendet hier den Begriff „Mitigation“ und meint damit die Abschwächung jener Faktoren, die Umweltveränderungen verursachen; iZm mit Katastrophenschutz/-hilfe wird unter „Mitigation“ / Abschwächung jedoch die Setzung von Maßnahmen, die die Auswirkungen einer Katastrophe abschwächen sollen, verstanden (siehe zu diesen sogleich unten).

Relevant ist die Untersuchung dieser Pflichten hier (neben der direkten Vermeidung der Gefahr an sich) auch insofern, als sich an die Verletzung dieser Pflichten nach den Regeln der Staatenverantwortlichkeit weitere Verpflichtungen ergeben können (zB zur Wiedergutmachung). Für betroffene Herkunftsstaaten und „Umweltflüchtlinge“ könnte die Geltendmachung dieser sekundärrechtlichen Pflichten iZm „Umweltfluchtsituationen“ und „Umweltflucht“ bedeutsam sein.

Auf Maßnahmen, die das Risiko von „Umweltfluchtsituationen“ durch Prävention/Abschwächung der **Umweltveränderungen als hazards** selbst senken sollen, wird aber im Rahmen der Suche nach einer idealen Lösung (siehe Kapitel 3) nicht näher eingegangen.⁶⁵

Prävention von „Umweltflucht“ durch Anpassungsmaßnahmen⁶⁶

Um den Eintritt von „Umweltfluchtsituationen“ zu verhindern, muss – wie in der Folge erklärt – auch bei der Verringerung des zweiten „Katastrophenfaktors“, bei den **spezifischen Schwachstellen einer Region oder Bevölkerung**, angesetzt werden. Es gibt eine Vielzahl von Aspekten, die sich aus physischen, sozialen, ökonomischen und umweltbedingten Faktoren ergeben, und denen sehr konkret entgegengewirkt werden kann. Maßnahmen zur Verringerung dieser Schwachstellen und damit zur Verhinderung umweltbedingter Schäden werden iZm Anpassung an Umweltveränderungen oftmals als **„Adaptierungsmaßnahmen“** bezeichnet – inhaltlich entsprechen einander Adaptierungsmaßnahmen und Maßnahmen der allgemeinen DRR weitgehend.⁶⁷ **Adaptierungsmaßnahmen⁶⁸** sind – für den Rahmen unserer Studie – Maßnahmen zur Verringerung von Schwachstellen, die eine Region/Bevölkerungsgruppe anfällig für die Realisierung von „Umweltfluchtsituationen“ machen. Ziel ist die Verhinderung deren Eintritts durch möglichst weitgehende Beseitigung dieser Schwachstelle.

Prävention von „Umweltflucht“ durch Abschwächungsmaßnahmen

Neben diesen beiden Ansätzen zur Vermeidung der Verwirklichung einer Gefahr an sich ist iZm der Prävention von „Umweltflucht“ auch die Kategorie von **Bewältigungs-/Abschwächungsmaßnahmen⁶⁹**

⁶⁵ Der unmittelbaren Prävention von Klimawandel (und gravierenden Umweltveränderungen allgemein) in Form einer konsequenten Klima- bzw. Umweltschutzpolitik muss grundsätzlich zur wirksamen Bekämpfung unfreiwilliger Umweltmigration große Bedeutung zukommen. So ist es zB notwendig, die Ratifizierung und Umsetzung von multilateralen Instrumenten im Bereich des Klima- und Umweltschutzes durch entwickelte Länder, aber auch durch Schwellenländer (wie insb China, Indien) weiter voranzutreiben – ein rechtlich verbindliches, langfristiges Commitment ist nötig, um global und langfristig Ergebnisse zu erzielen. Entwickelte Staaten müssen dabei eine Führungsrolle übernehmen und Entwicklungsländer durch Technologietransfers und andere Maßnahmen unterstützen. (Kolmannskog V.O. (2008) 34). Die Debatte um Einhaltung von Emissionszielen bleibt für diese Studie weiters va im Rahmen der Diskussion um die Finanzierung der notwendigen Maßnahmen relevant.

⁶⁶ Die Begriffe Adaptierung und Anpassung werden in der Folge synonym verwendet.

⁶⁷ Beispiele sind ua die Erstellung von Risiko-Zonen-Karten; verbesserte Einteilung der Landnutzung („Land-Zoning“); Einführung und Durchsetzung von Gebäude-Richtlinien; sicherere Krankenhäuser und andere öffentliche Einrichtungen; bessere Frühwarnsysteme.

⁶⁸ UNISDR Terminologie 2009: *“The adjustment in natural or human systems in response to actual or expected climatic stimuli or their effects, which moderates harm or exploits beneficial opportunities.”* Kommentar dazu: *“This definition addresses the concerns of climate change and is sourced from the secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). The broader concept of adaptation also applies to non-climatic factors such as soil erosion or surface subsidence. Adaptation can occur in autonomous fashion, for example through market changes, or as a result of intentional adaptation policies and plans. Many disaster risk reduction measures can directly contribute to better adaptation.”*

⁶⁹ „Abschwächung“ wird hier anders verstanden als im Rahmen der UNFCCC In der UNFCCC wird Abschwächung („Mitigation“) definiert als: *“an anthropogenic intervention to reduce the anthropogenic forcing of the climate system; it*

relevant. Dabei handelt es sich um Aktivitäten, die darauf abzielen, die Auswirkungen von *eintretenden* “Umweltfluchtsituationen“ abzuschwächen. Diese können präventiv, aber auch nach Verwirklichung der Gefahr ergriffen werden.

includes strategies to reduce greenhouse gas sources and emissions and enhancing greenhouse gas sinks”. Diese Definition unterscheidet sich von der im Folgenden verwendeten (UNISDR Terminologie 2009): “The lessening or limitation of the adverse impacts of hazards and related disasters. The adverse impacts of hazards often cannot be prevented fully, but their scale or severity can be substantially lessened by various strategies and actions. Mitigation measures encompass engineering techniques and hazard-resistant construction as well as improved environmental policies and public awareness.”

2 Staatliche Verpflichtungen hinsichtlich der Prävention und Bewältigung von „Umweltflucht“: Bestandsaufnahme der völkerrechtlichen Rahmenbedingungen

Ziel dieser Bestandsaufnahme ist die Identifikation derzeit im Völkerrecht bestehender Staatenverpflichtungen hinsichtlich der Setzung von Maßnahmen zur Prävention und Bewältigung von „Umweltflucht“. Es werden Verpflichtungen sowohl des Herkunftsstaates von „Umweltflüchtlingen“ wie auch von Drittstaaten untersucht.

Im Folgenden (Kapitel 2.1 und 2.2) wird ein Überblick über primärrechtliche Verpflichtungen hinsichtlich der Prävention von „Umweltflucht“ sowie hinsichtlich der Bewältigung von „Umweltflucht“ geboten. Zunächst werden jene Verpflichtungen, die sich aus menschenrechtlichen Bestimmungen ergeben (können), untersucht (2.1); in der Folge jene, die sich auf Basis „anderer“ völkerrechtlicher Normen identifizieren lassen (2.2).⁷⁰ Daran anschließend wird untersucht, ob das Staatenverantwortlichkeitsregime bei Verletzung der identifizierten Primärnormen Ansätze bietet, die iZm der Problematik der „Umweltflüchtlinge“ genützt werden können (2.3)

2.1 Menschenrechtliche Verpflichtungen hinsichtlich Prävention und Bewältigung von „Umweltflucht“⁷¹

Es soll untersucht werden, inwieweit Staaten aufgrund menschenrechtlicher Instrumente völkerrechtlich verpflichtet sind, Maßnahmen zur Prävention von „Umweltflucht“ sowie Maßnahmen zur Bewältigung von „Umweltflucht“ zu setzen.

2.1.1 Allgemeines

2.1.1.1 Staatliche Verpflichtungen und Voraussetzungen für das Vorliegen einer Menschenrechtsverletzung

Internationale Menschenrechtsinstrumente auf regionaler und universeller Ebene begründen für den Staat eine Vielzahl von Verpflichtungen: Staaten sind grundsätzlich verpflichtet, die Menschenrechte der Individuen, die sich innerhalb ihrer Territorien bzw Jurisdiktionen befinden,⁷²

⁷⁰ Auf *Soft Law* wird nur insoweit Bezug genommen, als es *Hard Law* reflektiert, als es bei der Entstehung von Völkergewohnheitsrecht eine Rolle spielen könnte oder generell für die Verständlichkeit von Zusammenhängen notwendig erscheint.

⁷¹ Im Folgenden werden unter menschenrechtlichen Verpflichtungen nur jene staatlichen Verpflichtungen verstanden, die sich aus spezifisch menschenrechtlichen Instrumenten (inkl des Flüchtlingsregimes) ergeben, dh es wird kein Versuch unternommen iSd Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes (IGH) im *LaGrand* Fall aus diversen völkerrechtlichen Bestimmungen menschenrechtliche Verpflichtungen iwS abzuleiten.

- zu **achten** („*duty to respect*“), also nicht ungerechtfertigt⁷³ in ein Recht einzugreifen.⁷⁴ Eine Verletzung liegt bei einem Eingriff, der nicht gerechtfertigt werden kann, vor.
- **vor Eingriffen** privater Akteure zu **schützen** („*duty to protect*“), i.e. positive Handlungen zu setzen, um unzulässige Eingriffe in Menschenrechte durch private Akteure zu verhindern. Hier liegt bei einer ungerechtfertigten Unterlassung seitens des Staates, adäquate Maßnahmen zu setzen, eine Verletzung von menschenrechtlichen Verpflichtungen vor.
- zu **gewährleisten** („*duty to fulfil-facilitate*“, „*duty to fulfil-promote*“, „*duty to fulfil-provide*“),⁷⁵ dh positive Handlungen, insb legislative, administrative, justizielle sowie praktische Maßnahmen zu setzen, um die Rechte in größtmöglichem Ausmaß zu gewährleisten.⁷⁶ Auch hier kann eine Unterlassung eine Menschenrechtsverletzung darstellen, sofern die Nichteinhaltung einer positiven Verpflichtung nicht zu rechtfertigen ist. Ob eine Verletzung vorliegt kann aber nur in Zusammenschau und Abwägung (*ex ante* und *ex post*) mehrerer Faktoren (zB wirtschaftliche Faktoren, Kostenintensität eines Rechts) festgestellt werden.⁷⁷ Insgesamt müssen Standards in reichen Ländern wohl höher sein. Bei wirtschaftlichen sozialen und kulturellen (WSK) Rechten, die schrittweise zu realisieren sind, liegt eine Verletzung jedenfalls bei rückschrittlichen Maßnahmen, also Maßnahmen die eine Verschlechterung des Status Quo zur Folge haben, und bei Nichtgewährleistung zumindest des *core contents*⁷⁸ eines Rechts vor.

Es wird argumentiert, dass es sich als eher schwierig gestaltet, die Auswirkungen von zB Klimawandel als Menschenrechtsverletzung zu qualifizieren, da – abgesehen von faktischen Schwierigkeiten⁷⁹ – diese oft Vorhersagen über zukünftige Auswirkungen seien.⁸⁰ **Menschenrechtsverletzungen werden jedoch idR erst nach Eingriff in ein Recht und nicht präventiv festgestellt.**⁸¹

⁷² Zur extraterritorialen Anwendung siehe Kapitel 2.1.3.

⁷³ Hier ist zu beachten, dass absolute Menschenrechte wie das Folter- oder Sklavereiverbot einen besonderen Fall darstellen, da in diese unter keinen Umständen eingegriffen werden darf.

⁷⁴ So verpflichtet beispielsweise das Recht auf Leben den Staat, nicht willkürlich zu töten; das Recht auf Arbeit verpflichtet den Staat, niemanden willkürlich vom Arbeitsmarkt auszuschließen.

⁷⁵ Vgl. *Nowak M.* (2003) Introduction to the International Human Rights Regime, 48f, idF *Nowak M.* (2003); vgl. zB auch WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 19 (2001): The right to social security (Art 9), Z 47-51.

⁷⁶ So hat der IPBPR-Menschenrechtsausschuss hinsichtlich des Rechts auf Leben *inter alia* die Setzung von Maßnahmen, um vor Unterernährung und Epidemien zu schützen, verlangt.

⁷⁷ Bei beschränkten Ressourcen des Staates wird dieser wohl eine Priorisierung vornehmen müssen; zu achten sein wird auf die „wirtschaftliche Vernünftigkeit“ einer Maßnahme. Manche Aspekte einiger Rechte sind bei der Umsetzung sehr kostenintensiv, zB das Recht auf ein faires Verfahren, Recht auf Bildung oder Gesundheit.

⁷⁸ WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 3 (1990): The nature of States parties obligations (Art 2 (1)) Z 9f, idF WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 3 (1990).

⁷⁹ Es sei unmöglich, komplexe kausale Zusammenhänge von historischen Treibhausgasemissionen eines bestimmten Landes mit den Auswirkungen dieser Emissionen in einem anderen konkreten Land herzustellen; Erderwärmung sei überdies oft auch nur einer von mehreren Faktoren von klimawandelinduzierten Auswirkungen.

⁸⁰ UN Human Rights Council, Annual Report of the High Commissioner for Human Rights and Reports of the OHCHR and the UNSG, Report of the OHCHR on the relationship between climate change and human rights, A/HRC/10/61, 15.01.2009, Z 70.

⁸¹ So hat der IPBPR-Menschenrechtsausschuss festgestellt, dass um ein Opfer einer Menschenrechtsverletzung zu sein, „*he or she must show either that an act or an omission of a State party has already adversely affected his or her enjoyment of such a right, or that such an effect is imminent [...] Aalbersberg vs Netherlands* (Nr. 1440/2005). In einigen Fällen betreffend

2.1.1.2 Rechtsfolgen einer Menschenrechtsverletzung

Grundsätzlich können betroffene Individuen die Verletzung ihrer Menschenrechte **primär auf nationaler Ebene** geltend machen: das **Recht auf eine wirksame Beschwerde** (Art 2 (3) IPBPR;⁸² Art 13 EMRK;⁸³ Art 25 (1) Amerikanische Menschenrechtskonvention (AMRK);⁸⁴ Art 26 Afrikanische Charta für Menschenrechte und Rechte der Völker (Banjul Charter) verpflichtet Staaten, **Institutionen einzurichten**, die über behauptete Menschenrechtsverletzungen in einem rechtsstaatlichen Verfahren entscheiden.

Inhaltlich umfasst das Recht auf eine wirksame Beschwerde die Leistung einer (primär auf nationaler Ebene geltend zu machenden) **Entschädigung**, die in verschiedenen Formen vorgesehen werden kann: Restitution, finanzielle Entschädigung für materielle und immaterielle Schäden, Rehabilitation (zB medizinische Versorgung von Folteropfern), öffentliche Entschuldigung, Garantie der Nicht-Wiederholung, Änderungen im Recht. Manche Rechte inkludieren explizit ein Recht auf Entschädigung/Wiedergutmachung (zB Art 9 (5) IPBPR Haftentschädigung, 14 (6) IPBPR Entschädigung bei Fehlurteilen).

Erst **sekundär** ist es möglich, **internationale Institutionen** (zB Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Inter-Amerikanische Kommission für Menschenrechte (IAKMR), Inter-Amerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR)) hinsichtlich der Verletzung von Menschenrechten anzurufen; diese sind auch **nur teilweise befugt, Entschädigungen zuzusprechen** (vgl zB Art 41 EMRK hinsichtlich des EGMR, Art 63 AMRK hinsichtlich des IAGMR). Auf **europäischer Ebene** funktioniert dies relativ gut, va weil der EGMR verbindliche Urteile aussprechen und Wiedergutmachung zusprechen kann; das Ministerkomitee überprüft idF die Umsetzung der Urteile. Auf **universeller Ebene** wird als größte Schwachstelle des internationalen Menschenrechtssystems die fehlende Möglichkeit einer effektiven Durchsetzung der Menschenrechtsinstrumente beklagt. Die Expertenorgane auf UN-Ebene wie zum Beispiel der Menschenrechtsausschuss (Vertragsorgan des IPBPR) oder der UN Anti-Folterausschuss (Vertragsorgan zur CAT) können zwar in Individualbeschwerdeverfahren, die idR fakultativ vorgesehen sind, Verletzungen feststellen, jedoch

Umweltschädigungen hat der Menschenrechtsausschuss (IPBPR) festgestellt, dass die Beschwerdeführer keine Opfer einer Menschenrechtsverletzung seien.

⁸² „Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, a) dafür Sorge zu tragen, daß jeder, der in seinen in diesem Pakt anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht hat, eine wirksame Beschwerde einzulegen, selbst wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben; b) dafür Sorge zu tragen, daß jeder, der eine solche Beschwerde erhebt, sein Recht durch das zuständige Gerichts-, Verwaltungs- oder Gesetzgebungsorgan oder durch eine andere, nach den Rechtsvorschriften des Staates zuständige Stelle feststellen lassen kann, und den gerichtlichen Rechtsschutz auszubauen; c) dafür Sorge zu tragen, daß die zuständigen Stellen Beschwerden, denen stattgegeben wurde, Geltung verschaffen.“

⁸³ „Jede Person, die in ihren in dieser Konvention anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, hat das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.“

⁸⁴ “Everyone has the right to simple and prompt recourse, or any other effective recourse, to a competent court or tribunal for protection against acts that violate his fundamental rights recognized by the constitution or laws of the state concerned or by this Convention, even though such violation may have been committed by persons acting in the course of their official duties”.

keine verbindlichen Entscheidungen treffen.⁸⁵ Es wird kritisiert, dass es innerhalb der Vereinten Nationen an einer sinnvollen Aufgabenverteilung zwischen gerichtlichen Rechtsschutzorganen und politischen Durchsetzungsorganen mangle. Seit der Einrichtung des UN Menschenrechtsrates (2006) und dem neuen Instrument des *Universal Periodic Review* habe sich zwar Wesentliches geändert, es bedürfe jedoch noch der Einrichtung eines gerichtlichen Rechtsschutzorgans.⁸⁶

2.1.1.3 Menschenrechtliche Verpflichtungen während Natur-/Umweltkatastrophen

Naturkatastrophen vergrößern bestehende Ungleichheiten und erhöhen die Vulnerabilität der Bevölkerung. Menschen bleiben idR auch während Naturkatastrophen durch die Gewährleistung von Menschenrechten durch den Herkunftsstaat geschützt.⁸⁷ In einer solchen Situation muss ein Gleichgewicht zwischen der Bereitstellung humanitärer Hilfe und der Aufrechterhaltung von Menschenrechten gewährleistet werden.⁸⁸

Internationale Verträge, die bürgerliche und politische Rechte regeln, enthalten idR eine Klausel, wonach ein Staat im Fall eines öffentlichen Notstands – soweit es die Lage unbedingt erfordert – die vorgesehenen Verpflichtungen außer Kraft setzen kann.⁸⁹ Auch schwerwiegende Natur- oder Umweltkatastrophen (zB Erdbeben, Flutkatastrophen, Zyklone oder Atomunfälle) können einen „Notstand“ darstellen, sofern sie die ganze Bevölkerung betreffen und das organisierte Leben der Gemeinschaft bedrohen.⁹⁰ Notstandsfeste Rechte sind zB das Folter- und Sklavereiverbot bzw das Recht auf Leben unter bestimmten Voraussetzungen.⁹¹

⁸⁵ Die UN Menschenrechtsinstrumente sehen idR nur Staatenberichte obligatorisch vor – auch hier können keine verbindlichen Entscheidungen getroffen werden. In Zukunft wird auch der WSK-Ausschuss Individualbeschwerden prüfen können. Das diesbezügliche ZP zum IPWSKR wurde bereits 2008 angenommen (UN GV, A/RES/63/117 (10.12.2008)).

⁸⁶ Laut Nowak könnte ein Weltmenschenrechtsgeschichtshof die Funktion der Expertenkommissionen in Bezug auf Individualbeschwerden übernehmen. Eine Schaffung wäre mithilfe eines neuen Vertrages (zB nach Vorbild des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes) denkbar. Die Staaten sollten bei Ratifizierung selbst bestimmen, welche Menschenrechtsverträge sie der Jurisdiktion des Gerichts unterstellen (à la carte-System biete die Möglichkeit der schrittweisen Erweiterung der Zuständigkeit des Gerichtshofes). Es soll auch möglich sein, nichtstaatliche Akteure der Jurisdiktion des Gerichtshofes zu unterstellen (im derzeitigen Völkerrecht sei es schwierig, diese Akteure rechtlich an Menschenrechtsstandards zu binden und sie für Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung zu ziehen; dies gelte auch für internationale Organisationen). Auch bei einem Weltgerichtshof könnten Staaten mit der Ratifizierung des Statuts ihre Gerichtsbarkeit gegenüber Dritten teilweise an den Gerichtshof abtreten. Im Sinne eines Weltrechts wäre es vorstellbar, dass nicht nur Staaten, sondern zB auch Unternehmen das Statut ratifizieren. Vgl *Nowak M.* (2007) *The Need for a World Court of Human Rights*, *Human Rights Law Review* 2007 Vol. 7 Nr. 1, 251-259; *Nowak M.* in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN), Protokoll der Fachtagung „Die Zukunft des Weltrechts und der Weltorganisation am 7./8.11.2008 in Berlin „Paradigmenwechsel vom Völkerrecht zum Weltrecht“, Zusammenfassung des Einleitungsvortrags von Prof. Emmerich-Fritzsche, verfügbar unter http://www.dgyn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/Multimediateien/Weltrechtstagung7_11_08/Protokoll_Weltrechtstagung_final.pdf (19.05.2009).

⁸⁷ Die meisten Menschenrechtsinstrumente enthalten keinen expliziten Verweis auf Katastrophen; vgl aber Art 11 UN Übereinkommen zum Schutz der Menschen mit Behinderung sowie Art 23 (1), 23 (4) African Charter on the Rights and Welfare of the Child.

⁸⁸ Statement of the Director of the Department of Humanitarian Affairs to the UNHCR Sub-Committee of the Whole on International Protection, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Geneva, 18.05.1994 (zitiert in E/CN.4/1995/50, Z 183).

⁸⁹ Vgl Art 4 IPBPR, Art 15 EMRK. Die Maßnahmen dürfen aber nicht im Widerspruch zu sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen (zB Genfer Konventionen zum humanitären Völkerrecht) stehen.

⁹⁰ *Nowak M.* (1989) UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll: CCPR-Kommentar, 86 Rz 16.

⁹¹ Vgl auch *Grabenwarter C.* (2008) 11 ff, Rz 9 ff.

Internationale Verträge, die WSK Rechte regeln, sehen solche Notstandsklauseln nicht vor. Vielmehr stellen Opfer von Naturkatastrophen und Personen, die in katastrophenanfälligen Gebieten leben, besonders schutzbedürftige Gruppen dar, die den Staat im Fall solcher Katastrophen zu besonderen Maßnahmen verpflichten.⁹² So muss der Staat während Naturkatastrophen zumindest ein **Minimum** der Rechte gewährleisten – insb auch durch positive Maßnahmen um bestimmte Rechte direkt zu erfüllen („*duty to fulfil-provide*“), zB durch die Bereitstellung von Nahrung und medizinischer Versorgung an Opfer von Naturkatastrophen, wenn diese nicht in der Lage sind ihre Versorgung aus eigenen Mitteln zu sichern.⁹³

2.1.1.4 Das Verhältnis von Menschenrechten und einer gesunden Umwelt

Rechte in einem völkerrechtlichen Umweltkontext wurden in der Vergangenheit entweder im Rahmen eines **materiellen Rechts auf eine gesunde Umwelt**, im Rahmen von **prozeduralen Rechten** (zB Rechte auf Zugang zu Information, Partizipationsrechte) oder in einem Kontext, in dem **Umwelt eine Voraussetzung für den Genuss anderer Menschenrechten** bildet, angesprochen.⁹⁴ Schließlich können Menschenrechte **Mittel** bereitstellen, **um die Umwelt zu schützen** (zB Meinungsäußerungs- und Versammlungsfreiheit).⁹⁵

Ein **Recht auf eine Umwelt bestimmter Qualität** wurde 1972 in der Stockholm Erklärung über die menschliche Umwelt,⁹⁶ 1987 im Rahmen der Weltkommission über Umwelt und Entwicklung⁹⁷ sowie

⁹² WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 12 (1999) Z 13: Hinsichtlich Zugangs zu Nahrung wird klargestellt: “*Physical accessibility implies that adequate food must be accessible to everyone, including physically vulnerable individuals [...]. Victims of natural disasters, people living in disaster-prone areas [...] may need special attention and sometimes priority consideration with respect to accessibility of food. [...] „Economic accessibility implies that personal or household financial costs associated with the acquisition of food for an adequate diet should be at a level such that the attainment and satisfaction of other basic needs are not threatened or compromised. Economic accessibility applies to any acquisition pattern or entitlement through which people procure their food and is a measure of the extent to which it is satisfactory for the enjoyment of the right to adequate food. Socially vulnerable groups such as landless persons and other particularly impoverished segments of the population may need attention through special programmes.*”

⁹³ WSK-Ausschuss, General Comment, Nr. 12 (1999) Z 15: “[...] whenever an individual or group is unable, for reasons beyond their control, to enjoy the right to adequate food by the means at their disposal, States have the obligation to fulfil (provide) that right directly. This obligation also applies for persons who are victims of natural or other disasters”. WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 4 (1991): The right to adequate housing (Art 11 (1)) Z 8: Hinsichtlich angemessener Unterkunft wird festgehalten: “[...] Disadvantaged groups must be accorded full and sustainable access to adequate housing resources. Thus, such disadvantaged groups as [...] victims of natural disasters, people living in disaster-prone areas and other groups should be ensured some degree of priority consideration in the housing sphere. Both housing law and policy should take fully into account the special housing needs of these groups. Within many States parties increasing access to land by landless or impoverished segments of the society should constitute a central policy goal. Discernible governmental obligations need to be developed aiming to substantiate the right of all to a secure place to live in peace and dignity, including access to land as an entitlement.”

⁹⁴ Pedersen O. W. (2008) European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A Long Time Coming?, Georgetown International Environmental Human Rights, Vol. 21 Nr. 1, 2, (m Folgenden: Pedersen O.W. (2008).

⁹⁵ Vgl African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Social and Economic Rights Action Centre vs Nigeria*.

⁹⁶ *Stockholm Declaration on the Human Environment*, 11 I.L.M. 1416 (1972), idF Stockholm Deklaration. Prinzip 1 der Stockholm Deklaration enthält explizit ein Recht auf Leben in einer gesunden Umwelt und auch gleichzeitig eine Verpflichtung des Menschen, die Umwelt für zukünftige Generationen zu schützen. Dieses Prinzip der unverbindlichen Erklärung stellt bislang noch kein Völkergewohnheitsrecht oder einen allgemeinen Rechtsgrundsatz dar. Siehe aber die Argumentation in Bilderbeek S., Wijgerde A., van Schaik N. (1992) Biodiversity and International Law: The Effectiveness of International Environmental Law, 90f.

⁹⁷ *World Commission on Environment and Development* (1987) Our Common Future, UN Doc. A/42/427, Prinzip 1: “*All human beings have the fundamental right to an environment adequate for their health and well-being.*”

1994 im sogenannten Ksentini-Bericht „*Human Rights and the Environment*“⁹⁸ erwähnt. Momentan existiert in keiner universell anerkannten völkerrechtlich verbindlichen Rechtsquelle⁹⁹ ein materielles Menschenrecht auf eine gesunde Umwelt; ein solches ist teilweise auf regionaler vertraglicher sowie völkergewohnheitsrechtlicher Ebene zu finden (Afrika – Art 24 Banjul Charta; Lateinamerika – Art 11 San Salvador Protokoll) (siehe Kapitel 2.1.2.1). Obwohl argumentiert wird, dass regionale gewohnheitsrechtliche Regelungen (inkl einem völkergewohnheitsrechtlichen prozeduralen Umweltrecht auf europäischer Ebene¹⁰⁰) zusammen mit nationalen Bestimmungen, die ein Recht auf intakte Umwelt beinhalten,¹⁰¹ zur Bildung universellen Völkergewohnheitsrechts beitragen,¹⁰² so ist ein solches Recht momentan bestenfalls im Entstehen begriffen.¹⁰³

In Anbetracht des momentanen Fehlens einer solchen völkerrechtlichen Regelung wird auf universeller wie auch auf regionaler Ebene versucht, eine **gesunde Umwelt als Komponente anderer Menschenrechte, die eine gesunde Umwelt voraussetzen**, geltend zu machen; diese anderen Menschenrechte können sowohl bürgerliche und politische Rechte (zB Recht auf Leben), wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (zB Recht auf Gesundheit) wie auch kollektive Rechte sein. So hat schon der damalige Vizepräsident des IGH, Christopher Weeramantry, im *Gabčíkovo-Nagymaros* Fall festgestellt, dass Umweltschutz eine *sine qua non* Voraussetzung für die Verwirklichung der Menschenrechte darstellt: “[...] *protection of the environment is likewise a vital part of contemporary human rights doctrine, for it is a sine qua non for numerous human rights such as the right to health and the right to life itself.*”¹⁰⁴ Dazu siehe ausführlich Kapitel 2.1.2.2.

⁹⁸ Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Human Rights and the Environment: Final Report prepared by Mrs Fatima Zohra Ksentini, Special Rapporteur, e/cw.4/Sub.2/1994/9; der Bericht beinhaltet Prinzipien über Menschenrechte und Umwelt (zB alle Menschen haben Recht auf eine sichere, gesunde und ökologisch intakte Umwelt).

⁹⁹ Art 38 (1) IGH Statut.

¹⁰⁰ Pedersen O. W. (2008) 51.

¹⁰¹ Pedersen O. W. (2008) 48ff erwähnt die französische Verfassung (Recht der BürgerInnen in einer „*balanced environment, favourable to human health*“ zu leben), Belgien (das Recht, ein Leben in Würde zu leben, umfasst das Recht auf Schutz einer intakten Umwelt), Portugal (“*all have the right to a healthy ecologically balanced human environment and the duty to defend it*”), Spanien (“*jeder hat das Recht, eine Umwelt zu genießen, die für die Entwicklung der Person adäquat ist; aber auch die Pflicht, die Umwelt zu bewahren*”); Finnland (“*die Behörden sollen für jeden das Recht auf eine gesunde Umwelt gewährleisten*”), Norwegen (right to “*an environment that is conducive to health*”); viele osteuropäische Staaten haben ihre Verfassungen geändert und ein materielles Recht auf Umwelt integriert. Viele Verfassungen enthalten prozedurale Umweltrechte (zB Recht, Information bezüglich Umweltsituation und geplante Eingriffe zu erhalten; Recht auf freien Zugang zu Information hinsichtlich Umwelt). Vgl zur weiten Anerkennung eines Rechts auf gesunde Umwelt auch auf nationaler Ebene in lateinamerikanischen Verfassungen: Fabra A., Arnal E. (2002) Review of Jurisprudence on Human Rights and the Environment in Latin America, Background Paper Nr. 6, Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment.

¹⁰² Pedersen O.W. (2008) 13.

¹⁰³ Asia Pacific Forum (2007) Human Rights and the Environment, Reference Paper for the 12th Annual Meeting of the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions in Sydney, 33f, verweist auf Meeting of Experts on Human Rights and the Environment, Conclusions: Final Text (2002), abrufbar unter <http://www.unhcr.ch/environment/conclusions.html> (31.01.2009); die Experten empfahlen “*to support the growing recognition of a right to a secure, healthy and ecologically sound environment, either as a constitutionally guaranteed entitlement/right or as a guiding principle of national and international law.*”

¹⁰⁴ *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungary vs Slovakia), 25.09.1997 ICJ. 7, 88, Z 91. In einem von OHCHR und UNEP organisierten Expertentreffen (2002) wurde die immer stärker werdende Verbindung zwischen Menschenrechten und Umwelt, zuletzt im Kontext von nachhaltiger Entwicklung, betont und auch auf die Rechtsprechung auf nationaler Ebene, die diese Verbindung untermauere, hingewiesen, vgl Meeting of Experts on Human Rights and the Environment, Conclusions: Final Text (2002); vgl die dazu vorbereiteten sechs Background Papers über Menschenrechte und Umwelt, abrufbar unter: <http://www.unhcr.ch/environment/> (31.01.2009).

Indigene Völker sind unverhältnismäßig stark von Umweltveränderungen betroffen, da ihr Lebensunterhalt (wie auch ihre kulturelle Identität) idR von einer gesunden Umwelt abhängt. Das bedeutet, dass Umweltveränderungen das Überleben ihrer Gemeinschaften sowie ihre traditionelle Lebensweise bedrohen können.¹⁰⁵ Im Extremfall kann dies dazu führen, dass indigene Völker ihr Territorium – oder sogar ihren Herkunftsstaat – verlassen müssen.¹⁰⁶ Auch aufgrund ihrer besonders engen Beziehung zur Natur besitzen indigene Völker – komplementär zu den Individualrechten ihrer Mitglieder – kollektive Rechte, die unabdingbar für ihre Existenz als Völker sind (zB Recht auf Selbstbestimmung, Recht auf Selbstverwaltung ihrer Länder und natürlichen Ressourcen, Rechte, ihre Kultur zu bewahren); Näheres zu den einzelnen Rechten (inklusive Rechtsquellen) siehe unten Kapitel 2.1.2.2.1.

2.1.2 Prävention von „Umweltflucht“ aufgrund von menschenrechtlichen Verpflichtungen des Herkunftsstaates

Völkerrechtliche Verpflichtungen, Präventionsmaßnahmen zu setzen, könnten sich insb – wie oben erwähnt – entweder aus einem **Recht auf eine gesunde Umwelt** (2.1.2.1) ergeben oder aber sich **implizit** aus anderen menschenrechtlichen Bestimmungen, die eine gesunde Umwelt voraussetzen, ableiten lassen (2.1.2.2). Im Folgenden wird ein Überblick über mögliche völkerrechtliche Verpflichtungen auf regionaler wie auch universeller Ebene gegeben.

2.1.2.1 Prävention von „Umweltflucht“ aufgrund von Verpflichtungen, die sich aus einem Recht auf eine gesunde Umwelt ergeben

Wie bereits erwähnt, gibt es ein verbindliches materielles Recht auf eine gesunde Umwelt nur auf regionaler Ebene: im Rahmen der **Afrikanischen Union** findet sich ein **kollektives materielles Recht auf Umwelt** in Art 24 der Afrikanischen Charta für Menschenrechte und Rechte der Völker (Banjul Charter)¹⁰⁷: *“All peoples shall have the right to a general satisfactory environment favorable to their development.”* Die Afrikanische Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker (Afrikanische Kommission) hat durch Auslegung des Begriffs *satisfactory environment* staatliche **Verpflichtungen** insb in Bezug auf Umweltschutz sowie **Informations-, Anhörungs- und Partizipationsrechte der betroffenen Bevölkerung** abgeleitet. Der Staat muss die Menschenrechte seiner Subjekte auch vor

¹⁰⁵ Siehe *UN Permanent Forum on Indigenous Issues*, (2007) Climate Change: An Overview, 4, UN Doc E/C.19/2008/CRP.2, 1, 4: „[...] most advanced scientific research has concluded that changes in climate will gravely harm health of indigenous peoples traditional lands and waters and that many of plants and animals upon which they depend for survival will be threatened by immediate impacts of climate change.“ Vgl weiters OHCHR (2007) The Human Rights Impact of Climate Change, abrufbar unter: <http://www.un.org/climatechange/pdfs/bali/ohchr-bali07-19.pdf> (19.05.2009): *“Emerging evidence suggests that the livelihoods and cultural identities of indigenous peoples across all regions, such as the Inuit from North America, the Sami people from the Nordic countries and the Russian Peninsula of Kola, the Massai Tribe from Africa, and indigenous populations in Latin America, Central Asia and the Pacific Rim, are threatened by the detrimental impacts of Climate change partly because their means of subsistence are highly dependent on nature.”*

¹⁰⁶ Hampson F. (2005) Z 6ff. Müssen indigene Völker den Herkunftsstaat verlassen, so ist fraglich, ob sie weiter als “indigen” in Bezug auf das Empfangsland angesehen werden kann.

¹⁰⁷ Organisation for African Unity (jetzt African Union), Banjul Charter on Human and Peoples’ Rights, OAU Doc. CAB/LEG/67/3/Rev.5, 27.06.1981, in Kraft seit 21.10.1986; von allen 53 Staaten der Afrikanischen Union ratifiziert.

schädlichen Akten privater Parteien schützen.¹⁰⁸ In einem konkreten Fall (das Volk von Ogoniland betreffend) stellte die Afrikanische Kommission fest, dass der Staat die Umwelt, die Gesundheit und die Lebensgrundlage des Volkes gewährleisten, insb weitere Menschenrechtsverletzungen unterlassen, die Täter strafrechtlich verfolgen, den Opfern **adäquate Wiedergutmachung** wie Umsiedlungsunterstützung anbieten und verschmutzte Länder und Flüsse reinigen müsse.¹⁰⁹ In der gleichen Entscheidung wurden auch das Recht auf Leben, Recht auf Eigentum, Recht auf Gesundheit, Recht eines Volkes frei über ihre natürlichen Ressourcen zu verfügen und Familienrechte als verletzt angesehen. In der Praxis der Afrikanischen Kommission wird eher das **Recht auf Gesundheit** als das Recht auf Umwelt herangezogen, um Umweltveränderungen als Menschenrechtsverletzungen geltend zu machen.¹¹⁰

Grundsätzlich können die hier identifizierten Verpflichtungen dabei dienlich sein, „Umweltflucht“ zu verhindern. Wie bei anderen menschenrechtlichen Instrumenten können Verletzungen jedoch erst nach bereits erfolgtem Eingriff in ein Recht und nicht präventiv geltend gemacht werden; weiters sind die Entscheidungen der Afrikanischen Kommission nicht verbindlich.¹¹¹ Durch die Einrichtung eines komplementär zur Afrikanischen Kommission zuständigen Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte und Rechte der Völker in Arusha (Tansania)¹¹² sollte sich die Geltendmachung der in der Banjul-Charta vorgesehenen Rechte verbessern. Der Staat, gegen den eine Beschwerde eingebracht wurde, muss allerdings die Kompetenz des Gerichtshofs zur Behandlung von Individualbeschwerden anerkannt haben.¹¹³ (Näheres siehe unten Kapitel 2.3.2.1.2).

¹⁰⁸ Insb Setzung von umfassenden Maßnahmen, um Umweltverschmutzung zu verhindern, Umweltschutz zu fördern und ökologisch nachhaltigen Gebrauch von natürlichen Ressourcen zu gewährleisten; Durchführung und Veröffentlichung von Umweltauswirkungsstudien vor jeder größeren Industrieentwicklung; den Gemeinschaften, die gefährlichen Materialien und Aktivitäten ausgesetzt sind, sollen Informationen zur Verfügung gestellt und einzelnen Personen sinnvolle Gelegenheiten gegeben werden, angehört zu werden, um an den Entwicklungsentscheidungen, die ihre Gemeinschaften betreffen, teilzunehmen. Vgl African Commission on Human and Peoples' Rights, *Social and Economic Rights Action Centre vs Nigeria*, Comm. 155/96, A.C.H.P.R. Doc. COMM/A044/1 (27.05.2007), Z 52f.

¹⁰⁹ Vgl *Social and Economic Rights Action Centre vs Nigeria*.

¹¹⁰ Siehe *Shelton D.* (2002), Human Rights and the Environment: Jurisprudence of Human Rights Bodies, Background Paper Nr. 2, Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment, idF *Shelton D.* (2002) Background Paper Nr. 2.

¹¹¹ Die Kommission ist ein quasi-gerichtliches Organ, das dem UN-Menschenrechtsausschuss nachgebildet wurde. Die Überwachungsinstrumentarien vor der Afrikanischen Kommission (Staatenberichtsverfahren, individuelles und zwischenstaatliches Beschwerdeverfahren) werden als sehr schwach beurteilt.

¹¹² Das Protokoll, das einen Gerichtshof für Menschenrechte und Rechte der Völker vorsieht, ist im Jänner 2004 nach Ratifikation durch 15 Mitgliedsstaaten in Kraft getreten (*Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights*) (verfügbar unter http://www.achpr.org/english/_info/court_en.html (02.11.2009)). Die erste Sitzung fand im Juli 2006 statt. Im Sommer 2008 wurde allerdings das *Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights* angenommen, das den Afrikanischen Gerichtshof für Menschenrechte und Rechte der Völker mit dem Afrikanischen Gerichtshof (*African Court of Justice*) zusammengelegt (*African Court of Justice and Human Rights*) (Protokoll verfügbar unter http://www.africancourtcoalition.org/content_files/files/ACJHR_Protocol.pdf (02.11.2009)). Das Protokoll soll nach 15 Ratifikationen in Kraft treten (Art. 9); momentan ist diese Anzahl noch nicht erreicht (siehe <http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties.htm> (03.11.2009)).

¹¹³ Vgl Art 5 (3) *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights*. Positiv erscheint, dass der Gerichtshof jedes Menschenrechtsinstrument, das von allen Staaten ratifiziert wurde, anwenden kann. Außerdem sind Mitgliedstaaten nunmehr grundsätzlich verpflichtet, das Urteil des Gerichtshofs einzuhalten; es gibt jedoch immer noch Schwierigkeiten bei der Durchsetzung; der Ministerrat ist verpflichtet, die Ausführung der Entscheidung zu überwachen, hat aber keine Durchsetzungskraft. Siehe Art 29f *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights*. Der Gerichtshof muss der AU Versammlung jedes Jahr berichten, welche Staaten die Entscheidungen nicht beachtet haben; es ist

Im Rahmen der **Organisation Amerikanischer Staaten (OAS)** enthält Art 11 (1) des Zusatzprotokolls zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK) über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Protokoll von San Salvador) explizit ein **individuelles Recht auf eine gesunde Umwelt**.¹¹⁴ *“Everyone shall have the right to live in a healthy environment and to have access to basic public services.”* Art 11 (2) verpflichtet Staaten, den Schutz, den Erhalt und die Verbesserung der Umwelt zu fördern. Die Mehrzahl bisheriger Fälle betreffen die Beeinträchtigung der Länder **indigener Völker** – hier haben die Inter-Amerikanische Kommission für Menschenrechte (IAKMR) sowie der Inter-Amerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) aber **va andere Bestimmungen** der AMRK oder aber der Amerikanischen Erklärung der Menschenrechte und -pflichten (AmEMR) iVm der OAS Charta herangezogen und daraus die Notwendigkeit **präventiver Maßnahmen** sowie von **Kompensationsmaßnahmen** (insb Rehabilitation) abgeleitet.¹¹⁵ Erwähnt wurde das **Recht auf eine gesunde Umwelt** zB auch in einer Beschwerde an die IAKMR, die 2005 im Auftrag von in den USA und in Kanada lebenden Inuit gegen die USA eingebracht wurde; die Petition an sich konnte aber nur eine Verletzung der in der AmEMR enthaltenen Rechte geltend machen, da die USA die AMRK sowie das Protokoll von San Salvador nicht ratifiziert haben.¹¹⁶ Auch Bestimmungen der *Draft American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* wurden in der Beschwerde releviert.¹¹⁷ Zusammenfassend wurde vorgebracht, dass als Folge von Klimawandel eine Verletzung ua des Rechts auf eine gesunde Umwelt vorliege. Dafür wären die USA verantwortlich, da diese effektive Maßnahmen zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen unterlassen hätten. Die Beschwerde wurde 2006 aufgrund unzureichender Informationen abgelehnt; in der Folge wurde im März 2007 zwar eine Anhörung hinsichtlich Verbindungen zwischen Klimawandel und Menschenrechten abgehalten, der Fall aber dennoch nicht weiter verfolgt.

Auf **europäischer Ebene** existiert kein völkerrechtlich verbindliches Recht auf eine gesunde Umwelt; momentan kann nur eine Verletzung der in der EMRK verbriefen Rechte verfolgt werden (zB medizinischer Beweis einer ernsthaften Auswirkung auf die menschliche Gesundheit). Ein aktueller Vorschlag der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (PACE) bezieht sich jedoch auf die

aber unklar, welche diesbezüglichen Durchsetzungsmechanismen es gibt; vgl Lyons S. (2006) The African Court on Human and Peoples' Rights, ASIL Insights, Vol. 10, Issue 24.

¹¹⁴ Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Cultural and Social Rights, 17.11.1988, 28 I.L.M. 156; In Kraft seit 16.11.1999; ratifiziert von 14 Staaten (nicht von zB den USA oder Kanada); siehe <http://www.oas.org/juridico/English/signs/a-52.html> (29.01.2009).

¹¹⁵ Vgl Ofosky H. M. (2007) The Inuit Petition as a Bridge? Beyond Dialectics of Climate Change and Indigenous Peoples' Rights, American Indian Law Review, Vol. 31, 688. Vgl zB Report on the Situation of Human Rights in Ecuador, OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev.1, 88, 92ff (24.04.1997). Im konkreten Fall ging es um eine ecuadorianische indigene Organisation, die eine Petition einbrachte, um Ölförderung auf indigenem Land zu verhindern; dies würde eine Verletzung des Rechts auf Leben und physischer Sicherheit unter der Konvention darstellen. Die Kommission stellte fest: *„the realisation of the right to life, and to physical security and integrity is necessarily related to and in some ways dependent upon one's physical environment. Accordingly, where environmental contamination and degradation pose a persistent threat to human life and health, the foregoing rights are implicated.“* Die Kommission empfahl Ecuador Maßnahmen zu setzen, um die Rechte von indigenen Völkern zu wahren, insb Maßnahmen präventiver und rehabilitierender Natur.

¹¹⁶ *Petition to the Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief from Violations Resulting from Global Warming Caused by Acts and Omissions of the United States*, 07.12.2005, eingebracht von Sheila Watt-Cloutier, mit Unterstützung der Inuit Circumpolar Conference, im Auftrag von allen Inuits der arktischen Regionen der Vereinigten Staaten und Kanada.

¹¹⁷ Draft Declaration abrufbar unter: http://www.oas.org/OASpage/Events/default_ENG.asp?eve_code=11 (29.01.2009).

Entwicklung eines *right to a healthy environment*, das in einem Zusatzprotokoll zur EMRK verbriefte und durchsetzbar sein sollte. Das neue Protokoll soll auch das *precautionary principle* umsetzen.¹¹⁸ Dieses Recht wird mit einer „vierten Generation“ von Menschenrechten, die den zukünftigen Generationen geschuldet wird, in Zusammenhang gebracht.¹¹⁹

2.1.2.2 Prävention von „Umweltflucht“ aufgrund von Verpflichtungen, die sich aus anderen Menschenrechten ergeben

2.1.2.2.1 Universelle Ebene

Hinsichtlich des IPBPR interpretiert der ihm zugeordnete Menschenrechtsausschuss vor allem das **Recht auf Leben** (Art 6 IPBPR), das **Recht auf Minderheitenschutz** (Art 27 IPBPR) oder auch das **Recht auf Privat- und Familienleben**¹²⁰ als eine gesunde Umwelt voraussetzend. So erfordert das Recht auf Leben Maßnahmen des Staates, die zB vor Unterernährung und Epidemien und damit vor „Umweltfluchtsituationen“ schützen.¹²¹ Insb hinsichtlich der Rechte indigener Völker hat der Ausschuss aus Art 27 IPBPR positive rechtliche Maßnahmen (rechtlicher Schutz der Reservate, Partizipationsrechte) abgeleitet.¹²² Das bedeutet, dass diese Bestimmungen zwar grundsätzlich der Prävention von „Umweltflucht“ dienlich sein könnten. Verletzungen können aber idR erst nach bereits erfolgtem Eingriff in ein Recht und nicht präventiv geltend gemacht werden; UN Expertenorgane können weiters keine verbindlichen Entscheidungen treffen.

¹¹⁸ Address by Lluís Maria de Puig, President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, on the occasion of the Nevsky International Ecological Congress (St Petersburg, Tavricheskiy Palace, 15.05.2009), abrufbar unter: <http://assembly.coe.int/ASP/APFeaturesManager/defaultArtSiteView.asp?ID=855> (19.05.2009). Vergleiche auch PACE Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs, Report: Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment, 11.09.2009. Bereits vor Jahren hat PACE empfohlen, ein „right to a healthy, viable, decent environment“ anzuerkennen und durch ein Zusatzprotokoll zur EMRK individuelle prozessuale Rechte zu gewährleisten. Der Ministerrat verwies jedoch auf die EGMR-Judikatur, die bereits indirekt zum Umweltschutz beitrage. Vgl Parliamentary Assembly, Environment and Human Rights, 24. Session., Rec. 1614 (2003), 27.06.2003; Reply from the Committee of Ministers, 21.01.2004, Doc. 10041, Z 4.

¹¹⁹ PACE Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs, Report: Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment, 11.09.2009., Z 12.

¹²⁰ Menschenrechtsausschuss, Communication Nr. 645/1995, *Bordes and Temeharo vs France*, CCPR/C/57/D/645/1995, 30.07.1996. Die Beschwerde machte eine Verletzung des Rechts auf Leben und des Rechts auf Privat- und Familienleben geltend, da französische Nukleartests im Südpazifik die Gesundheit und Umwelt gefährden könnten; die Beschwerde legte jedoch die Beweislast dem Staat auf (Frankreich könne nicht beweisen, dass die Tests ungefährlich seien); der Ausschuss wies die Beschwerde als unzulässig zurück, da keine Opfereigenschaft vorlag.

¹²¹ Menschenrechtsausschuss, General Comment Nr. 6 (1982): The right to life, Z 5ff, idF Menschenrechtsausschuss, General Comment Nr. 6 (1982). Vgl auch Menschenrechtsausschuss, General Comment Nr. 3 (2004): Nature of the general legal obligation imposed on states parties to the covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, idF Menschenrechtsausschuss, General Comment Nr. 3 (2004).

¹²² Vgl Menschenrechtsausschuss, General Comment Nr. 23 (1994): The rights of minorities (Art 27) CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, Z 7: „[...] culture manifests itself in many forms, including a particular way of life associated with the use of land resources, especially in the case of indigenous peoples. That right may include such traditional activities as fishing or hunting and the right to live in reserves protected by law. The enjoyment of those rights may require positive legal measures of protection and measures to ensure the effective participation of members of minority communities in decisions which affect them.“ Vgl Menschenrechtsausschuss, General Comment Nr. 23 (1994) Z 9: „[...] The protection of these rights is directed towards ensuring the survival and continued development of the cultural, religious and social identity of the minorities concerned, thus enriching the fabric of society as a whole [...]“. Eine Verletzung von Art 27 IPBPR wurde bei historischen Ungleichheiten zwischen indigenem Volk und restlicher Bevölkerung zusammen mit der Öl- und Gasausbeutung der Länder des betroffenen indigenen Volkes aufgrund der Gefährdung von deren Lebensweise und Kultur festgestellt. Menschenrechtsausschuss, Communication Nr. 167/1984, *Bernard Ominayak and the Lubicon Band vs Canada*, CCPR/C/38/D/167/1984 (1990). Für eine Übersicht zu Entscheidungen des Menschenrechtsausschusses siehe *Shelton D.* (2002) Background Paper Nr. 2.

Auch aus dem IPWSKR könnten sich Verpflichtungen des Herkunftsstaates ergeben, die letztendlich dabei helfen, die Entstehung von „Umweltflucht“ zu vermeiden; so ist der Herkunftsstaat verpflichtet, Schritte zu setzen, um so schnell wie möglich und effektiv die volle Verwirklichung zB des zentralen **Rechts auf einen adäquaten Lebensstandard** (Art 11 (1) IPWSKR)¹²³ oder des **Rechts auf Gesundheit** (Art 12 IPWSKR) zu erreichen.¹²⁴

Hinsichtlich des **Rechts auf Wasser** (als Komponente des Rechts auf einen adäquaten Lebensstandard) fordert der WSK-Ausschuss die Entwicklung umfassender Strategien wie zB die Verminderung von nicht nachhaltiger Extraktion oder von Dammbauten; Monitoring der Kontamination von Wasserressourcen; Untersuchung der Auswirkungen von Handlungen hinsichtlich Wasserverfügbarkeit und natürlicher Ökosysteme (zB Klimawandel, Desertifikation, Bodenversalzung, Verlust der Biodiversität); Antwortmechanismen für Notfallsituationen; oder die Entwicklung zuständiger Institutionen.¹²⁵ Interessant ist, dass der WSK-Ausschuss betont, dass diese Maßnahmen der Sicherstellung von ausreichendem und „sicherem“ Wasser auch für *zukünftige* Generationen dienen sollen.

Hinsichtlich des **Rechts auf Gesundheit** (Art 12 (1) IPWSKR)¹²⁶ werden Staaten verpflichtet, Maßnahmen zu setzen, um *inter alia* die gesunde Entwicklung des Kindes zu gewährleisten, Umwelthygiene zu verbessern oder Krankheiten zu verhindern.¹²⁷ Art 24 (2) lit c der UN Kinderrechtskonvention verpflichtet Staaten, bei der Implementierung des Rechts des Kindes auf den höchsten erreichbaren Standard an Gesundheit die Gefahren und Risiken von Umweltverschmutzung zu berücksichtigen.

Gemein ist diesen WSK Rechten, dass es idR nicht einfach ist, eine Verletzung dieser Rechte festzustellen. Da aber ein **gewisses Minimum (core content) jederzeit** (selbst in Zeiten von Umwelt-/Naturkatastrophen) gewährleistet werden muss,¹²⁸ liegt bei Unterschreiten dieses Standards jedenfalls

¹²³ “The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent.”

¹²⁴ Art 2 (1) IPWSKR: “Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, [...] with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.”

¹²⁵ WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 15 (2003): The right to water (Art 11 und 12); E/C.12/2002/11, Z 28 lit a)-i), idF WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 15 (2003).

¹²⁶ i.e. des Rechts auf den höchsten zu erreichenden Standard an körperlicher wie auch mentaler Gesundheit.

¹²⁷ “The steps to be taken by the States Parties to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include those necessary for: (a) The provision for the reduction of the stillbirth-rate and of infant mortality and for the healthy development of the child; (b) The improvement of all aspects of environmental and industrial hygiene; (c) The prevention, treatment and control of epidemic, endemic, occupational and other diseases; (d) The creation of conditions which would assure to all medical service and medical attention in the event of sickness.” Vgl dazu auch WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 14 (2000): The right to the highest attainable standard of health, E/C.12/2000/4, idF WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 14 (2000).

¹²⁸ WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 3 (1990): The nature of States parties’ obligations (Art 2 (1)), Z 10: “[...] the Committee is of the view that a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State party. Thus, for example, a State party in which any significant number of individuals is deprived of essential foodstuffs, of essential primary health care, of basic shelter and housing, or of the most basic forms of education is, *prima facie*, failing to discharge its obligations under the Covenant. [...]” WSK-

eine Verletzung vor. Im Falle von Ressourcenmangel sind die Herkunftsstaaten verpflichtet, die internationale Staatengemeinschaft um Unterstützung zu bitten, um den *core content* zu erfüllen; hier wird uU eine extraterritoriale Verpflichtung von insb entwickelten Drittstaaten, diesem Ersuchen nachzukommen, angenommen (siehe Kapitel 2.1.3.1).¹²⁹

Auch Rechte **indigener Völker** bzw korrespondierende Verpflichtungen des Herkunftsstaates könnten hinsichtlich der Vermeidung von „Umweltflucht“ dienlich sein. Auf universeller Ebene enthält die ***ILO Convention Nr. 169 Indigenous and Tribal Peoples Convention***¹³⁰ Minimalgarantien hinsichtlich des Schutzes ihrer Länder und der Umwelt,¹³¹ Partizipations-/Konsultationsrechte sowie Selbstverwaltungsrechte ihrer Länder und natürlichen Ressourcen. Andere universelle menschenrechtliche Verträge wie der IPWSKR enthalten ein Recht auf Selbstbestimmung,¹³² individuelle Rechte, die für Mitglieder indigener Völker von Bedeutung sind (zB das Recht auf Gesundheit in Art 12 IPWSKR gebietet den Schutz von Pflanzen, Tieren und Mineralien)¹³³ und uU auch eine kollektive Dimension aufweisen können.¹³⁴ Der WSK-Ausschuss weist auch auf die besondere Vulnerabilität indigener Völker, deren Zugang zu ihrem Land gefährdet ist, hin.¹³⁵ Vgl auch Art 27 IPBPR (siehe oben). Daneben gibt es die *per se* unverbindliche ***UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples***,¹³⁶ die Minimalstandards hinsichtlich individueller auch kollektiver Rechte enthält:¹³⁷ insb ein Selbstbestimmungsrecht, das auch ein Recht zur Selbstbestimmung hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung umfasst¹³⁸ und ausführliche Rechte hinsichtlich des Umweltschutzes regelt.¹³⁹ Teilweise reflektiert die Erklärung bereits bestehende völkerrechtliche

Ausschuss, General Comment Nr. 12 (1999): The right to adequate food (Art 11) E/C.12/1999/5, Z 6: “[...] However, States have a core obligation to take the necessary action to mitigate and alleviate hunger as provided for in art 11 (2), even in times of natural or other disasters.”

¹²⁹ Art 2 (1) IPWSKR: “Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights [...]”. Vgl auch Art 11 (2) IPWSKR.

¹³⁰ ILO Convention concerning indigenous and tribal peoples in independent countries, 27.06.1989; von 20 Staaten ratifiziert (Stand 21.01.2009) Ratifikationsstand abrufbar unter: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratific.pl?C169> (21.01.2009).

¹³¹ Art 7 (4): „Government shall take measures in co-operation with the peoples concerned to protect and preserve the environment of the territories they inhabit.“

¹³² Art 1 IPWSKR: “All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development. All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence. [...]”

¹³³ WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 14 (2000) Z 27: „The vital medicinal plants, animals and minerals necessary to the full enjoyment of health of indigenous peoples should also be protected. [...]”

¹³⁴ WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 14 (2000) Z 27: “[...] in indigenous communities, the health of the individual is often linked to the health of the society as a whole and has a collective dimension. [...] development-related activities that lead to the displacement of indigenous peoples against their will from their traditional territories and environment, denying them their sources of nutrition and breaking their symbiotic relationship with their lands, has a deleterious effect on their health.”

¹³⁵ WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 12 (1999) Z 13.

¹³⁶ Die Erklärung wurde in Form einer UN GV Res verabschiedet, A/RES/61/295, 13.09.2007.

¹³⁷ Vgl Art 1: “Indigenous peoples have the right to the full enjoyment, as a collective or as individuals, of all human rights and fundamental freedoms as recognized in the UN Charter, UDHR, and international human rights law.”

¹³⁸ Art 3 UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

¹³⁹ Die Erklärung verlangt, dass Staaten Mechanismen entwickeln, um die enthaltenen Rechte wie Recht auf Erhaltung und Schutz der Umwelt und der produktiven Kapazität ihrer Länder und Ressourcen (Art 29) zu verwirklichen. Staaten sind verpflichtet, effektive Maßnahmen zu setzen, um zu gewährleisten, dass keine gefährlichen Materialien in Ländern/Territorien von indigenen Völkern ohne deren freie informierte Zustimmung gelagert werden. Staaten sollen weiters mit indigenen Völkern

Normen.¹⁴⁰ Das *UN Permanent Forum on Indigenous Issues*¹⁴¹ hat empfohlen, die Erklärung als verbindliches Rahmenwerk bei der Formulierung von Entwicklungsplänen und insb im Rahmen der Implementierung der Klimawandelpolitik einzubeziehen.¹⁴²

Aus dem **Staatenlosenregime** (bzw allenfalls aus dem daraus abgeleiteten Recht auf Staatsangehörigkeit iSv Art 15 AEMR) könnte uU die Verpflichtung des vom „Untergang“ bedrohten Herkunftsstaates abgeleitet werden, Präventionsmaßnahmen zu setzen, um die Staatenlosigkeit seiner Staatsangehörigen zu vermeiden bzw zu verzögern.¹⁴³ Da momentan aber vertreten wird, dass im Falle des „Untergangs“ des Staates keine Staatenlosigkeit iSd Staatenlosenregimes eintritt, ist dieser Ansatz wohl eher abzulehnen (Näheres zum Staatenlosenregime siehe Kapitel 2.1.5.6).

2.1.2.2.2 Regionale Ebene¹⁴⁴

2.1.2.2.2.1 Europa

Auf **europäischer Ebene**, im Rahmen des **Europarats**, gibt es kein explizites materielles Recht auf eine gesunde Umwelt; die Judikatur des EGMR legt aber die Annahme eines **implizit** vorhandenen, zumindest **prozeduralen Rechts auf Umwelt** nahe.¹⁴⁵ Der EGMR anerkennt zunehmend positive Gewährleistungspflichten, die sich auf den **Zugang zu Information, Durchführung von Impact Assessment Studien, Partizipation** wie auch **Zugang zu Überprüfungsverfahren** und zu **Wiedergutmachung** beziehen. Aus dieser Judikatur ergibt sich eine **Anerkennung von Minimalstandards hinsichtlich der Qualität der Umwelt** – allerdings nur insofern als sich eine Umweltveränderung auf Menschen negativ auswirkt und als Verletzung eines EMRK-Rechts (insb des Rechts auf Privat- und Familienleben, des Rechts auf Leben sowie des Rechts auf Schutz des Eigentums)

kooperieren, um deren freie informierte Zustimmung vor der Genehmigung von Projekten, die ihre Länder oder Ressourcen betreffen, zu erhalten; im Besonderen iVm Entwicklung, Benützung oder Ausbeutung von Mineralien, Wasser und anderen Ressourcen (indigene Völker haben das Recht, Prioritäten hinsichtlich der Verwendung ihrer Länder oder anderen Ressourcen zu bestimmen und entwickeln); Staaten müssen effektive Mechanismen für gerechte Entschädigung vorsehen, um widrige Umweltauswirkungen abzuschwächen (Art 32). Indigene Völker und deren Mitglieder haben das Recht, nicht erzwungener Assimilation oder Zerstörung ihrer Kultur unterworfen zu werden; Staaten sollen effektive Maßnahmen setzen, um Handlungen zu verhindern, die es zum Ziel oder als Auswirkung haben, sie von ihren Ländern oder Ressourcen vertreiben und dies wieder gutzumachen (Art 8).

¹⁴⁰ Ein australisches Delegationsmitglied hat sich explizit gegen einen verbindlichen Charakter der Erklärung bzw deren Beitrag zur Entwicklung von Völkergewohnheitsrecht gestellt; sie würde auch nicht internationales Recht oder Staatenpraxis reflektieren, siehe GA/10612, <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/ga10612.doc.htm> (21.05.2009).

¹⁴¹ Das Forum wurde vom UN Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) 2002 entwickelt, um den Rat hinsichtlich des Schutzes von Rechten indigener Völker zu beraten. Vgl 7. Sitzung 2008, *Indigenous Peoples and Climate Change*; vgl dazu auch das *International Expert Group Meeting on Indigenous Peoples and Climate Change* (2008).

¹⁴² Das Permanent Forum on Indigenous Issues hat Sonderberichterstatter beauftragt, eine Studie zur Berücksichtigung der UN Declaration-Standards im Rahmen der Klimawandelpolitiken und -projekte zu verfassen. Weiters soll in Zusammenarbeit mit indigenen Völkern eine Draft Declaration of Action on Climate Change and Indigenous Peoples entworfen werden (inkl Road map für indigene Völker auf dem Weg zur 2009 Kopenhagen Konferenz zur UNFCCC). Mechanismen für die Partizipation von indigenen Völkern sollen entworfen werden.

¹⁴³ *Hampson F.* (2005) Z 22, erwähnt zB Tsunami-Early-Warning-Systeme im Indischen Ozean.

¹⁴⁴ Es gibt keine regionalen Instrumente im asiatischen Raum, die relevante Menschenrechte im Umweltkontext enthalten würden.

¹⁴⁵ Siehe aber oben die Bestrebungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats. Momentan gibt es Guidelines, die alle Rechte und deren Auslegung durch den EGMR zusammenzufassen, vgl Council of Europe (2006) *Manual on Human Rights and the Environment - Principles Emerging From the Case-Law of the European Court of Human Rights*.

angesehen werden kann.¹⁴⁶ Es ergeben sich daraus auch Verpflichtungen des Staats, das Verhalten privater Akteure ordnungsgemäß zu regeln.¹⁴⁷

Der EGMR hat aus dem **Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens** (Art 8 EMRK) staatliche Verpflichtungen abgeleitet, Emissionen zu vermeiden bzw Lizenzen für gefährliche Anlagen vorzuschreiben,¹⁴⁸ Impact Assessment Studien durchzuführen¹⁴⁹ und insb den Betroffenen Informationsrechte sowie Partizipationsrechte bei Bestehen von Umweltrisiken¹⁵⁰ sowie Rechte auf Zugang zu Überprüfungsverfahren¹⁵¹ und Entschädigungsverfahren einzuräumen. Bei der auch im Falle von positiven Gewährleistungspflichten durchzuführenden Interessensabwägung kann jedoch die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes miteinbezogen werden, sodass gewissen Verpflichtungen wiederum Grenzen gesetzt werden.¹⁵² Mitgliedstaaten haben daher einen Ermessensspielraum hinsichtlich der Frage, welche Maßnahmen im Einzelnen zu ergreifen sind; als unangemessen wurden jedoch zB Maßnahmen im Fall einer angeordneten Umsiedlung angesehen, bei der seitens des Staats keine effektive Unterstützung geboten wurde bzw bei fehlenden effektiven Maßnahmen, die die Interessen der betroffenen Bevölkerung berücksichtigten und Umweltverschmutzung vermindern hätten können.¹⁵³

¹⁴⁶ Bisher hat der EGMR im Falle von Umweltveränderungen noch keine Verletzung von Art 3 EMRK angenommen. Im Fall *López Ostra* hat die Kommission zwar den Fall unter Art 3 EMRK für zulässig erklärt; sowohl Kommission wie auch EGMR haben aber keine Verletzung von Art 3 EMRK festgestellt (Z 60). Vgl *Pedersen O.W.* (2008) 24.

¹⁴⁷ EGMR, *Hatton and others vs UK*, Application Nr. 36022/97 (Große Kammer) 08.07.2003, Z 98.

¹⁴⁸ Vgl EGMR, *López Ostra*, Z 51. Im Die Beschwerdeführerin und ihre Tochter litten unter gesundheitlichen Problemen aufgrund der Immissionen einer nur 12 Meter entfernt liegenden Abfallbehandlungsfabrik, die ohne erforderliche Lizenzen geführt wurde; vor der EGMR-Beschwerde waren BewohnerInnen von den lokalen Behörden bereits einmal für drei Monate evakuiert worden.

¹⁴⁹ Verletzung von Art 8 EMRK, da einer Müllbehandlungsanlage eine Lizenz gewährt wurde, ohne eine vorgeschriebene Umweltauswirkungsstudie durchzuführen; EGMR, *Giacomelli vs Italy*, 59909/00, 2/11-2006.

¹⁵⁰ So stellte der EGMR im Fall *Guerra* (19.02.1998, RJD 1998-I, Z 53, 60) eine (aus Art 8 EMRK resultierende) Verletzung der Verpflichtung, Informationen zu veröffentlichen, fest; diese Informationen hätten dem Anrainer einer einen Kilometer entfernten chemischen Fabrik geholfen, das Risiko drohender Gefahren der Emissionen einzuschätzen und zu entscheiden, ob er weiterhin in dem betroffenen Gebiet wohnen könne (vgl Z 60); die Fabrik war nach italienischem Recht als „high risk“ eingestuft worden; es hatte sich bereits eine Explosion ereignet. Weiters müssten Personen Zugang zu öffentlichen Studien und Bewertungen haben. Verletzung von Art 8 EMRK, da kein effektives Recht auf Teilnahme und kein Recht, eine Meinung zu übermitteln (wie von nationalem Recht gefordert) gewährt worden war (vgl EGMR, *Giacomelli vs Italy*).

¹⁵¹ Vgl EGMR, *Taskin and others vs Turkey*, 46117/99, 10/11-2004.

¹⁵² Vgl *Powell and Rayner*, wo der EGMR keine Verletzung festgestellt hat, da die von den Behörden ergriffenen Maßnahmen, um den Lärm zu kontrollieren und dafür zu entschädigen, aufgrund der zentralen Rolle des Flughafens in der britischen Wirtschaft als in Ordnung befunden wurden. Im Fall *Hatton*, in dem es um Störung durch Nachtfluglärm ging, stellte der EGMR zunächst eine Verletzung von Art 8 und 13 EMRK fest (*Hatton and other vs UK*, 02.10.2001), gestand in der Folge im Berufungsverfahren vor der Großen Kammer Mitgliedstaaten einen größeren Handlungsspielraum zu, Umweltstandards zu setzen und diese auch wieder zu ändern (*Hatton and others vs UK*, Application Nr. 36022/97, Große Kammer, 08.07.2003, Z 122-130). Anders in *López Ostra*, Z 57-58, wo die vom Staat getroffenen Maßnahmen als unzureichend befunden wurden: „[...] the town had borne the expense of renting a flat [...] family had to bear the nuisance caused by the plant for over three years before moving house with all the attendant inconveniences. They moved only when it became apparent that the situation could continue indefinitely and when Mrs López Ostra's daughter's paediatrician recommended that they do so. Under these circumstances, the municipality's offer could not afford complete redress [...]. [...] despite the margin of appreciation, [...] the State did not succeed in striking a fair balance between the interest of the town's economic well-being - that of having a waste-treatment plant - and the applicant's effective enjoyment of her right to respect for her home and her private and family life.“ In einem Fall vor der EKMR, bei dem sich zwei Lappen (Angehörige einer nationalen Minderheit in Norwegen) gegen den Bau eines Wasserkraftwerks wandten, da der Bau des Stausees das Tal überfluten würde, das den Beschwerdeführern als Lebensgebiet diente, hielt die EKMR die Beeinträchtigung des Privatlebens, die dem wirtschaftlichen Wohl des Landes diene, angesichts der kleinen betroffenen Fläche für gerechtfertigt (EKMR, 3.10.1983, G. u. E., Nr. 9278/81 u.a., DR 35, 30). Siehe *Grabenwarter C.* (2008) Europäische Menschenrechtskonvention, 197, Rz 15, idF *Grabenwarter C.* (2008)

¹⁵³ EGMR, *Fadeyeva vs Russia*, 55723/00, 9/6-2005; die Beschwerdeführer wohnten ca 450 Meter von einer Stahlfabrik mit Emissionen, die nationale Standards überschritt, entfernt.

Auch aus dem **Recht auf Leben** (Art 2 EMRK) hat der EGMR in den Fällen *Öneryildiz*¹⁵⁴ und *Budayeva*¹⁵⁵ staatliche Verpflichtungen hinsichtlich der Prävention von **vorhersehbaren** Umweltveränderungen (Methanexplosion bzw Schlammlawine) abgeleitet; in beiden Fällen hatten die Staaten trotz Warnungen keine Präventionsmaßnahmen gesetzt.

Weiters hat der EGMR aus dem **Recht auf Schutz des Eigentums** (Art 1 ZP1 EMRK) staatliche Verpflichtungen zur Wiedergutmachung sowie zur Einräumung von Informations- und Partizipationsrechte an die betroffenen Personen abgeleitet.¹⁵⁶ Der Gerichtshof hat dabei festgestellt, dass Behörden im Hinblick auf die Verletzung von Art 1 ZP1 EMRK über einen – im Vergleich mit Maßnahmen nach Art 2 EMRK – weiteren Ermessensspielraum bei der Wahl, welche Maßnahmen zu treffen sind, verfügen.¹⁵⁷ Naturkatastrophen (zB Murenabgang), die jenseits menschlicher Kontrolle lägen, würden nicht im gleichen Ausmaß staatliche Maßnahmen erfordern wie anthropogene gefährliche Aktivitäten.¹⁵⁸ In anderen Fällen betreffend Art 1 ZP 1 EMRK führten Umweltschutzgründe zu einer Beschränkung des Eigentums, die aber aufgrund der wichtigen Bedeutung des Umweltschutzes vom EGMR nicht als Verletzung angesehen wurden.¹⁵⁹

Zusammengefasst enthält die EMRK Rechte, die den Herkunftsstaat implizit zu Maßnahmen, die der Prävention von „Umweltflucht“ dienen, verpflichten. Grenzen sind der Nutzbarkeit dieser Pflichten in unserem Zusammenhang jedoch dadurch gesetzt, dass – wie bei allen Menschenrechten – idR erst nach Eingriff und Verletzung eines Rechts eine Beschwerdemöglichkeit besteht und nur in eingeschränktem Maße Wiedergutmachung zugesprochen werden kann. Abgesehen davon findet bei nicht absolut gewährleisteten Rechten eine Interessensabwägung mit anderen, insb wirtschaftlichen, Interessen statt, wodurch Staaten ein Ermessensspielraum hinsichtlich der Art und des Umfangs der zu treffenden Maßnahmen gewährt wird. Weiters fordert der EGMR für die Feststellung einer Menschenrechtsverletzung teilweise, dass die Umweltschäden vorhersehbar waren.¹⁶⁰

¹⁵⁴ EGMR, *Öneryildiz vs Turkey*, Application 48939/99, 30.11.2004. Tötung von 39 Personen durch eine Methanexplosion in einer öffentlichen Müllhalde.

¹⁵⁵ EGMR, *Budayeva and others vs Russia*, Applications Nr. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 15343/02, 20.03.2008; Tötung einiger Personen und Zerstörung von Gebäuden durch eine von einem Fluss ausgelöste Schlammlawine. Geprüft wurde auch Art 1 ZP 1 (Recht auf Schutz des Eigentums), Art 13 EMRK (iVm Art 2, Art 1 ZP 1, Art 8); geltend gemacht wurde auch eine Verletzung von Art 8 EMRK, die aber nicht weiter geprüft wurde.

¹⁵⁶ EGMR, *Budayeva*, Z 172.

¹⁵⁷ EGMR, *Budayeva*, Z 175: „[...] for the purposes of the present case a distinction must be drawn between the positive obligations under Article 2 of the Convention and those under Article 1 of Protocol Nr. 1 to the Convention. While the fundamental importance of the right to life requires that the scope of the positive obligations under Article 2 includes a duty to do everything within the authorities' power in the sphere of disaster relief for the protection of that right, the obligation to protect the right to the peaceful enjoyment of possessions, which is not absolute, cannot extend further than what is reasonable in the circumstances. Accordingly, the authorities enjoy a wider margin of appreciation in deciding what measures to take in order to protect individuals' possessions from weather hazards than in deciding on the measures needed to protect lives.“

¹⁵⁸ EGMR, *Budayeva*, Z 174.

¹⁵⁹ zB Widerruf einer Lizenz, Schotter abzubauen (EGMR, *Fredin vs Sweden*, 12033/86, 18/2-1991: “in today's society the protection of the environment is an increasingly important consideration.”); Widerruf einer Erlaubnis, in einem Grüngürtelareal zu bauen (EGMR, *Pine Valley Developments Ltd. and others vs Ireland*, 12742/87, 29/11-1991); Einschränkung von Fischereirechten in privaten Gewässern (EGMR, *Alatulkkila and others vs Finland*, 33538/96, 28-7-2004).

¹⁶⁰ Im Fall *Budayeva*, Z 158-160: “[...] the Court concludes that there was no justification for the authorities' omissions in implementation of the land-planning and emergency relief policies in the hazardous area of Tyrnauz regarding the foreseeable exposure of residents, including all applicants, to mortal risk. Moreover, it finds that there was a causal link between the

Die sogenannte **Aarhus Konvention**¹⁶¹ enthält (über die EMRK hinausgehende) prozedurale Rechte, i.e. das Recht auf Zugang zu Information, Partizipation und Zugang zum Recht, und ist die erste multilaterale Umweltvereinbarung, die Menschenrechte mit Umweltschutz verbindet;¹⁶² sie ist auf europäischer Ebene weit ratifiziert (per 02.11.2009 43 Vertragsparteien inklusive der Europäischen Gemeinschaft).¹⁶³ Auf Ebene der EU gibt es gemeinschaftsrechtliche Normen hinsichtlich des Zugangs zu Umweltinformationen¹⁶⁴ sowie eine Bestimmung zu Umweltschutz in Art 37 der (bislang unverbindlichen) EU **Grundrechtscharta**, die jedoch einzelnen Personen kein individuelles Recht einräumt.¹⁶⁵

2.1.2.2.2 Afrika

Auf **afrikanischer Ebene** (AU) wird in der Praxis eher das **Recht auf Gesundheit** als das Recht auf Umwelt herangezogen, um Umweltveränderungen als Menschenrechtsverletzungen geltend zu machen.¹⁶⁶ Vgl die oben erwähnte Entscheidung der Afrikanischen Menschenrechtskommission *Social and Economic Rights Action Centre vs Nigeria*, die neben dem Recht auf Umwelt auch das **Recht auf Leben, Recht auf Eigentum, Recht auf Gesundheit, Recht eines Volkes frei über seine natürlichen Ressourcen zu verfügen** und **Familienrechte** als verletzt angesehen hat.

Nennenswert ist auch eine Bestimmung der Afrikanischen Charta über die Rechte und Wohlfahrt des Kindes (1999), wonach das Recht jedes Kindes auf Bildung auf die Entwicklung von Respekt für Umwelt und natürliche Ressourcen gerichtet sein soll.¹⁶⁷

serious administrative flaws that impeded their implementation and the death of Vladimir Budayev and the injuries sustained by the first and the second applicants and the members of their family. The authorities have thus failed to discharge the positive obligation to establish a legislative and administrative framework designed to provide effective deterrence against threats to the right to life as required by Article 2 of the Convention. Accordingly, there has been a violation of Article 2 of the Convention in its substantive aspect."

¹⁶¹ UN Economic Commission for Europe, Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters. Die Konvention geht auf Prinzip 10 der Rio Deklaration zurück ("*access to environmental information and public participation*").

¹⁶² Beyerlin U. (2005) Umweltschutz und Menschenrechte, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Vol. 65 (2005), 529, 537-540.

¹⁶³ Art 1: "*In order to contribute to the protection of the right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being, each party shall guarantee the rights of access to information, public participation in decision-making, and access to justice.*" Vgl dazu Pedersen O.W. (2008) 26ff. Vor kurzem fand anlässlich des 10-Jahres-Jubiläums der Konvention eine internationale Konferenz in Aarhus statt: „The Role of Information in an Age of Climate Change: An International Conference to Mark the 10th Anniversary of the Aarhus Convention“, 13–14.11.2008. Es ging um öffentliche Partizipation im Entscheidungsprozess hinsichtlich Klimapolitik, die für einen lokalen, regionalen und globalen Erfolg der UNFCCC von größter Wichtigkeit sei. Zum Ratifikationsstand siehe http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en (02.11.2009).

¹⁶⁴ RL 90/313/EWG des Rates vom 07.06.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, Amtsblatt L 158 vom 26.6.1990.

¹⁶⁵ "*A high level of environmental protection and the improvement of the quality of the environment must be integrated into the policies of the Union and ensured in accordance with the principle of sustainable development.*" Diese Bestimmung findet sich im Kapitel IV (Solidarität); siehe Pedersen O.W. (2008) 41. Sobald die Charta verbindlich ist unterliegt sie der Jurisdiktion des EuGH, was mit der Zeit zu einer Ausweitung des Anwendungsbereichs führen könnte.

¹⁶⁶ Siehe Shelton D. (2002) Background Paper Nr. 2.

¹⁶⁷ Art 11 (2) (g) der Afrikanischen Charta über die Rechte und Wohlfahrt des Kindes (1999), OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49.

2.1.2.2.2.3 Lateinamerika

Im Rahmen der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) stellte die Inter-Amerikanische Kommission für Menschenrechte (IAKMR) im Fall *Yanomami Community vs Brazil*¹⁶⁸ eine Verletzung der Yanomani ua des **Rechts auf Leben**, des **Rechts auf Freiheit und persönlicher Sicherheit** (Art 1 AmEMR) und des **Rechts auf Gesundheit** (Art 11 AmEMR) fest. Der Inter-Amerikanische Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR) hat im Fall *Awas Tingni Mayagna (Sumo) Indigenous Community vs Nicaragua*¹⁶⁹ Verletzungen des **Rechts auf gerichtlichen Schutz** (Art 25 iVm 1 (1) and (2) AMRK) sowie des **Rechts auf Eigentum** (Art 21 AMRK) festgestellt und Nicaragua (sowie private Akteure) zur Achtung der Rechte der Awas Tingni sowie zur Setzung positiver Handlungen¹⁷⁰ einschließlich der Leistung von Wiedergutmachungszahlungen¹⁷¹ aufgefordert.

Auf Ebene der OAS kann die Geltendmachung von Menschenrechtsverletzungen gegenüber Staaten, die die AMRK¹⁷² nicht ratifiziert haben (zB Kanada, USA), nur über eine Beschwerde an die IAKMR erfolgen, und zwar nur hinsichtlich der Verletzung jener Menschenrechte, die sich aus der AmEMR und der OAS Charta ergeben; ein weiterer Gang zum IAGMR ist diesfalls ausgeschlossen. Die Kommission kann im Gegensatz zum Gerichtshof nur unverbindliche Empfehlungen aussprechen.

2.1.2.2.3 Zusammenfassung

Angesichts der Auslegung von unterschiedlichen Rechten unterschiedlicher völkerrechtlicher Quellen auf unterschiedlichen Ebenen (regional/global) durch unterschiedliche Vertragskörper lassen sich keine allgemein verbindlichen Aussagen hinsichtlich der Verpflichtungen machen: aus der Interpretation ergeben sich mitunter Verpflichtungen hinsichtlich

- der Prävention von Umweltveränderungen an sich (zB Verpflichtung, Umweltauswirkungsstudien vor der Planung von Anlagen durchzuführen; Verpflichtung, das Verhalten privater Akteure zu regeln; Verpflichtung, der Bevölkerung das Recht zu gewähren, an Entscheidungsprozessen, die die Umwelt verändern könnten, teilnehmen zu lassen);
- Adaptierung (zB Verpflichtung, die Bevölkerung über Umweltrisiken und mögliche Maßnahmen zur Vermeidung dieser Risiken zu informieren);

¹⁶⁸ IAKMR, *Yanomami Community vs Brazil*, Case 7615, Entscheidung vom 05.03.1985, Resolution 12/85, Annual Report 1984-1985.

¹⁶⁹ IAGMR, *Awas Tingni Mayagna (Sumo) Indigenous Community vs Nicaragua*, 31.08.2001.

¹⁷⁰ ZB Schaffung eines Mechanismus durch administrative Maßnahmen, um die effektive und offizielle Anerkennung der traditionellen indigenen Gemeinschaft sicherzustellen.

¹⁷¹ Nicaragua solle US\$ 50.000 für Wiedergutmachung moralischer Schäden in öffentliche Arbeiten investieren und eine Zahlung von US\$ 30.000 für prozessuale Kosten leisten.

¹⁷² American Convention on Human Rights, 22.11.1969, in Kraft seit 18.07.1978, ratifiziert von 25 Staaten; siehe <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/b-32.html> (29.01.2009).

- präventiver Minimierung der Folgen von „Umweltfluchtsituationen“ (zB Verpflichtung, die Bevölkerung über mögliche Umweltveränderungen zu informieren sowie korrespondierende Informations- und Partizipationsrechte der Bevölkerung);
- Bewältigung/Abschwächung von Auswirkungen *eintretender* „Umweltfluchtsituationen“ (zB Verpflichtung, der Bevölkerung Zugang zum Recht, zu Überprüfungsverfahren und zu Wiedergutmachungsverfahren zu gewähren; Verpflichtung, die Bevölkerung bei der Bewältigung zu unterstützen; Verpflichtung, betroffene Personen bei der Umsiedlung zu unterstützen).

Grenzen sind den derzeitigen menschenrechtlichen Möglichkeiten jedoch insofern gesetzt, als

- Verletzungen idR erst nach Eingriff in ein Rechtsgut („Entstehung eines Schadens“) festgestellt und geltend gemacht werden können – und nicht bereits im Vorfeld einer sich abzeichnenden Umweltveränderung (so zB iZm den prognostizierten Auswirkungen von Klimawandel);
- bei nicht absolut gewährleisteten Rechten Interessensabwägungen mit anderen öffentlichen Interessen (insb auch wirtschaftlichen Interessen) stattfinden;
- Vertragskontrollorgane derzeit nur in eingeschränktem Ausmaß befugt sind, den Opfern von Menschenrechtsverletzungen Kompensation zuzusprechen.

Nachteile einer indirekten Ableitung von Verpflichtungen sind außerdem wohl auch darin zu sehen, dass Opfer von Umweltveränderungen ähnlicher Art abhängig vom Forum, vor dem die Verletzung geltend gemacht wird, sehr unterschiedliche Durchsetzungsmöglichkeiten haben (Anlegung unterschiedlicher Maßstäbe zB hinsichtlich Ausmaßes der staatlichen Sorgfaltspflicht; unterschiedliche Interpretation von Konzepten wie Zugang zu Information, Partizipation; je nach Forum ist die Geltendmachung nur bestimmter Rechte erfolgreich; unterschiedliche Regelung des Zugangs von nichtstaatlichen Akteuren zu Verfahren und der Verbindlichkeit der aus diesen Verfahren resultierenden Ergebnisse).

2.1.2.3 Die Bedeutung der *IDP Guiding Principles* und der *Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters* (2006) für die Prävention von „Umweltflucht“

Die *Guiding Principles on Internal Displacement*¹⁷³ werden als wichtiges internationales Rahmenwerk für den Schutz „intern Vertriebener“ (IDPs) anerkannt.¹⁷⁴ Sie können auch im Hinblick auf die Vermeidung oder Verminderung von „Umweltflucht“ wichtige Leitlinien darstellen.

¹⁷³ Guiding Principles on Internal Displacement, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11.02.1998.

¹⁷⁴ Die Oslo Konferenz im Oktober 2008 anlässlich des 10-Jahre-Jubiläums der Guiding Principles bekräftigte deren Wichtigkeit – insb für die Entwicklung nationaler normativer Rahmenwerke – , betonte aber gleichzeitig die Notwendigkeit von größerem politischen und finanziellen Einsatz, von insb präventiven Maßnahmen und der Förderung von Krisenmitigationsverfahren und durable solution frameworks. Weiters seien „gemeinsame Ansätze“ humanitärer und Entwicklungsakteure, Regierungen und finanzieller Institutionen notwendig. Vgl auch UN GV Res 60/1, 2005 World Summit Outcome, UN Doc A/RES/60/1, 24.10.2005, Z 132.

Diese Prinzipien wurden unverbindlich angenommen und schaffen selbst keine neuen Verpflichtungen – sie stellen vielmehr eine Synthese und teilweise auch eine Analogie von bereits bestehenden internationalen Normen aus den Bereichen Menschenrechte, humanitäres Recht und Flüchtlingsrecht dar.¹⁷⁵

Die *Guiding Principles on Internal Displacement* wurden entwickelt, um aufzuzeigen, wie bei der Entwicklung nationaler Politiken und Gesetze bereits bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen auf die Situation „interner Vertreibung“ anwendbar sein können.¹⁷⁶ Es ist also notwendig, dass Staaten die *Guiding Principles on Internal Displacement* in nationales Recht inkorporieren. Mit zunehmender Integration der Prinzipien in nationales Recht ist auch Völkergewohnheitsrecht im Entstehen begriffen.¹⁷⁷ Gerade aber bei der effektiven **Umsetzung der Prinzipien auf nationaler Ebene** liegt das Problem.¹⁷⁸ Ein Großteil der Staaten, die von „interner Vertreibung“ betroffen sind, ist entweder nicht in der Lage oder nicht willens, seine Verantwortung zum Schutz von IDPs wahrzunehmen.¹⁷⁹

So haben auf regionaler Ebene sowohl der Europarat als auch die OAS empfohlen, die **Prinzipien durch nationales Recht anzunehmen**. Auf afrikanischer Ebene werden sogar explizite rechtliche Verpflichtungen zur Inkorporation der *Guiding Principles* in nationales Recht geschaffen: vgl. das *Great Lakes Protocol on the Protection and Assistance to IDPs*.¹⁸⁰

¹⁷⁵ Kälén W. (Representative of the SG on IDPs) (2008) Annotations to the Guiding Principles on Internal Displacement (idF Kälén W. (2008) Annotations) 26: „[...] the purpose of expressly stating a right not to be arbitrarily displaced is “to define explicitly what is now only implicit in international law“. Z 3: „These Principles reflect and are consistent with international human rights law and international humanitarian law.“

¹⁷⁶ Carr S. (2009) From Theory to Practice: National and Regional Application of the Guiding Principles, International Journal of Refugee Law 2009, Vol. 21 Nr. 1, 35, idF Carr S. (2009)

¹⁷⁷ Williams A. (2008) Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law, Law and Policy, Vol. 30, Nr. 4, 512 (idF Williams A. (2008)): Argumentiert wird, dass die Prinzipien mit Zunahme der Staaten, die die Prinzipien auf nationaler Ebene umsetzen, immer mehr „self-enforcing“ werden und so einen internationalen Bezugspunkt repräsentieren. Die laufende Adoption von nationalen IDP Prinzipien könnte letztlich das Entstehen neuen Völkergewohnheitsrechts andeuten.

¹⁷⁸ So inkorporieren Staaten die *Guiding Principles* zwar oftmals als Ganzes in ihr Rechtssystem; aufgrund der Abstraktheit dieser Prinzipien und der mangelnden Anleitung hinsichtlich deren Anwendung in einem bestimmten Rechts-/Gerichtssystem können die *Guiding Principles* jedoch oft nicht effektiv umgesetzt werden (zB in Liberia). Die Türkei hingegen hat in ihrem Recht nur Schutz für IDPs, die aufgrund Terrorismus vertrieben wurden, angewandt und damit andere IDPs wie Opfer von Naturkatastrophen ausgeschlossen. Nepal wiederum hat zwar 2006 eine nationale IDP Policy erlassen, aber – trotz expliziter Bezugnahme auf die *Guiding Principles* – einige Grundprinzipien ignoriert. Siehe Williams A. (2008) 512. Vgl. dazu den Artikel von Carr S. (2009), in welchem die Umsetzung und insb die praktische Effektivität der Umsetzungsnormen in der Türkei, Angola und Kolumbien untersucht wird.

¹⁷⁹ Forced Migration Review, Achievements, challenges and recommendations, Summary of outcomes of the GP10 Conference (Oktober 2008), 6; abrufbar unter: <http://www.fmreview.org/GuidingPrinciples10.htm> (02.11.2009). Vgl. IDMC (2008) Global Overview of Trends and Developments in 2007, abrufbar unter: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/BD8316FAB5984142C125742E0033180B/\\$file/IDMC_Internal_Displacement_Global_Overview_2007.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/BD8316FAB5984142C125742E0033180B/$file/IDMC_Internal_Displacement_Global_Overview_2007.pdf) (15.01.2009).

¹⁸⁰ Art 6 dieses Protokolls verpflichtet Staaten “to adopt and implement the Guiding Principles as a regional framework for providing protection and assistance to internally displaced persons in the Great Lakes Region”, die “Annotations of the Guiding Principles on Internal Displacement” als authoritative Interpretationsquelle zu verwenden und “[to] enact national legislation to domesticate the Guiding Principles fully and to provide a legal framework for their implementation within national legal systems”. Nationale Gesetze sollen gemäß dieser Bestimmung das Prozedere für Umsiedlung bei Entwicklungsprojekten regeln und “specify the organs of government responsible for providing protection and assistance to internally displaced persons, disaster preparedness and the implementation of the legislation incorporating the Guiding Principles”. Außerdem sollen Staaten die Teilnahme von IDPs bei der Vorbereitung und Ausarbeitung solcher gesetzlicher Akte gewährleisten. Vgl. dazu Kälén W. (2007) The Great Lakes Protocol on Internally Displaced Persons: Responses and Challenges, 27.09.2007, verfügbar unter: http://www.brookings.edu/speeches/2007/0927_africa_kalin.aspx (03.11.2009).

Im Oktober 2009 wurde erstmals ein regionales rechtlich verbindliches internationales Instrument zum Schutz von IDPs verabschiedet: die *African Union Convention for the Prevention of Internal Displacement and the Protection of and Assistance to IDPs in Africa* (idF Kampala Konvention).¹⁸¹ Die Kampala Konvention ist auch explizit auf Personen, die aufgrund von Naturkatastrophen fliehen mussten oder vertrieben wurden, anwendbar (vgl. Art 1 lit k). Sie könnte für „interne Umweltflüchtlinge“ bedeutsam werden, da sie mehrere explizite Verpflichtungen zur Vermeidung von Naturkatastrophen und zur Kompensation von Vertriebenen enthält (zB Präambel,¹⁸² Art 4 (4) lit f,¹⁸³ Art 5 (4),¹⁸⁴ Art 12 (3)¹⁸⁵).¹⁸⁶

2.1.2.3.1 Anwendbarkeit der IDP Guiding Principles auf „interne Umweltflüchtlinge“

Die Prinzipien sind auf einen Großteil der **“internen Umweltflüchtlinge”** – die ähnlichen Problemen wie von Konflikten vertriebene Personen ausgesetzt sind¹⁸⁷ – grundsätzlich **anwendbar**, da unter *internally displaced persons* ua Personen/-gruppen verstanden werden, die als Folge von oder in Erwartung von Menschenrechtsverletzungen, natürlichen oder anthropogenen Katastrophen ihre Heimat verlassen mussten.¹⁸⁸ Als problematisch wird die **Anwendbarkeit auf Personen, die aufgrund von gradueller Umweltverschlechterung ihre Heimat verlassen mussten**, gesehen, da diese anfangs noch freiwillig wegziehen würden; erst wenn die Ressourcenknappheit mit der Zeit zu einer Frage des Überlebens werde, könnten sie als IDPs qualifiziert werden.¹⁸⁹ Anlässlich des zehnjährigen Bestehens der *Guiding Principles on Internal Displacement* wurde argumentiert, dass das bestehende normative Schutzregelwerk im Lichte der neuen Kategorie von „Umweltflüchtlingen“ überprüft werden müsse.¹⁹⁰ Während die

¹⁸¹ African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention), angenommen am Sondergipfel der Union in Kampala am 22.10.2009. Siehe auch Achievements, Challenges and Recommendations, Summary of Outcomes of the GP10 Conference (2008) Forced Migration Review, 6. Kälén W. (2008) The Future of the Guiding Principles on Internal Displacement, Forced Migration Review – Special Issue GP10 38f; in der Folge Kälén W. (2008).

¹⁸² „[...] determined adopt measures aimed at preventing and putting an end to the phenomenon of internal displacement by eradicating the root causes, especially persistent and recurrent conflicts as well as addressing displacement caused by natural disasters, which have a devastating impact on human life, peace, stability, security, and development.”

¹⁸³ “All persons have a right to be protected against arbitrary displacement. The prohibited categories of arbitrary displacement include but are not limited to [...] Forced evacuations in cases of natural or human made disasters or other causes if the evacuations are not required by the safety and health of those affected.”

¹⁸⁴ “States Parties shall take measures to protect and assist persons who have been internally displaced due to natural or human made disasters, including climate change.”

¹⁸⁵ “A State Party shall be liable to make reparation to internally displaced persons for damage when such a State Party refrains from protecting and assisting internally displaced persons in the event of natural disasters.”

¹⁸⁶ Vgl. dazu UNHCR (Representation to African Union and UN Economic Commission for Africa), AU pushes the envelope on “climate migrants”, 29.10.2009; Artikel verfügbar unter <http://www.unhcr.org/AfricanNews/News%20Archive.aspx?id=795> (02.11.2009).

¹⁸⁷ zB Aufenthalt in Lagern, keine Möglichkeit der Heimkehr aufgrund zB Fehlens formaler Eigentumstitel; vgl. McDowell C., Morrell G. (2007) Non-Conflict Displacement: A Thematic Literature and Organisational Review (IDMC).

¹⁸⁸ Guiding Principles, Introduction, Scope and Purpose, Z 2. Weiters nehmen die Prinzipien explizit auf willkürliche Vertreibung aufgrund von „development-related displacement“ Bezug; Kälén versteht darunter ua Dammbauten, Irrigationskanäle, große Industrieanlagen und erklärt, „development-related displacement is permissible only when compelling and overriding public interests justify this measure, that is, when the requirements of necessity and proportionality are met. As this corresponds to the limitations on the right to freedom of movement and of residence set forth by the human rights provisions, subparagraph (c) fully reflects international human rights law.“ Kälén W. (2008) Annotations (Prinzip 6) 17.

¹⁸⁹ Kolmannskog V.O. (2008) 28ff.

¹⁹⁰ Forced Migration Review, Achievements, challenges and recommendations, Summary of outcomes of the GP10 Conference (Oktober 2008), 7.

Prinzipien nach wie vor ein nützliches Rahmenwerk in Bezug auf „natürliche Katastrophen“ darstellen würden, stelle insb die steigende Zahl an IDPs, die vorwiegend durch klimawandelinduzierte Katastrophen entstanden sind, eine Herausforderung dar.

Abgesehen davon umfassen Mandate der – subsidiär zuständigen – **internationalen Akteure** oft keine „internen Umweltflüchtlinge“, sondern nur aufgrund von Konflikten Vertriebene.¹⁹¹

2.1.2.3.2 IDP Guiding Principles: Schutz vor Vertreibung, Bereitstellung humanitärer Hilfe

Die *Guiding Principles* regeln nicht nur die Schutzgewährung im Fall tatsächlicher „interner Umweltflucht“¹⁹², sondern versuchen insb auch deren **Entstehung von vornherein zu vermeiden**, und zwar durch Regelung von „Schutz vor Vertreibung“ (Teil 2, Prinzipien 5-9) sowie durch die „Bereitstellung humanitärer Hilfe“ (Teil 4, Prinzipien 24-27). Grundsätzlich bleibt primär der Herkunftsstaat für den Schutz intern Vertriebener und für die Gewährleistung humanitärer Hilfe verantwortlich.¹⁹³

Hinsichtlich **Schutzes vor Vertreibung** verweisen die Prinzipien auf die Beachtung menschenrechtlicher und humanitärrechtlicher Standards;¹⁹⁴ argumentiert wird, dass die Verpflichtungen nunmehr auch internationales Umweltrecht und Standards betreffend nachhaltige Entwicklung umfassen sollten.¹⁹⁵ Weiters enthalten die *IDP Guiding Principles* das Recht, vor willkürlicher Vertreibung – auch durch Naturkatastrophen – geschützt zu werden (Prinzip 6).¹⁹⁶ Die Behörden des Herkunftsstaates müssen alle möglichen Alternativen ergreifen, um Vertreibung zu vermeiden bzw zumindest zu minimieren. Für den Fall, dass dies nicht möglich ist, sollten die Behörden gewährleisten, dass eine „Vertreibung“ unter erträglichen Konditionen (hinsichtlich Unterkunft, Sicherheit, Nahrung, Gesundheit, Familieneinheit) durchgeführt wird. Grundsätzlich (außer in einer Notfallsituation) soll eine Entscheidung von einer zuständigen Behörde getroffen werden und sollen die Betroffenen über die Gründe, Abläufe und

¹⁹¹ Nach wie vor gibt es keine Organisation, die für den Schutz von und Hilfeleistung für IDPs zuständig ist; UNHCR hat nunmehr eine spezielle Rolle und Verantwortlichkeit als „cluster lead“. Das internationale Rote Kreuz (Roter Halbmond) spielt eine sehr wichtige Monitoring und Advocacy Rolle. Viele Organisationen leisten nur in ihrem Mandat bestimmten Zielgruppen Hilfe. Es wird kritisiert, dass Umweltfaktoren selten ausreichend berücksichtigt werden. *Kolmannskog V.O.* (2008) 28ff; Verweis auf *Birkeland N.* (2003) „Last time I fled because of war, this time because of hunger“ – Environmental Change and Internal Displacement in the Huambo Province, Angola, in: *In the Maze of Displacement*.

¹⁹² Teil 3, Prinzipien 10-23; Teil 5, Prinzipien 28-30.

¹⁹³ Guiding Principles, Prinzip 3: “[...] national authorities have primary duty and responsibility to provide protection and humanitarian assistance to IDPs within their jurisdiction.”

¹⁹⁴ Prinzip 5: „All authorities and international actors shall respect and ensure respect for their obligations under international law, including human rights and humanitarian law, in all circumstances, so as to prevent and avoid conditions that might lead to displacement of persons.”

¹⁹⁵ Siehe *Stavropoulou M.* (2008) EFMSV-Konferenz, 6: „[...] the stage of development not only of international human rights and humanitarian law, but also of environmental law, of technologies that allow better anticipation and early warning of natural, especially sudden, disasters, and of the standards concerning sustainable development inform at all times the responsibilities expected of sovereign states and other actors exercising power over people and resources. Concept of responsibilities associated with sovereignty does not remain static, but evolves along with humanity. Principles drawn from environmental law, in particular precautionary principle and principle of prevention, must inform this evolution.”

¹⁹⁶ Willkürliche Vertreibung umfasst auch Fälle von großflächigen Entwicklungsprojekten, die nicht durch zwingende und vorrangige öffentliche Interessen gerechtfertigt werden können; in Fällen von Katastrophen (es sei denn die Sicherheit und Gesundheit der Betroffenen erfordert ihre Evakuierung); wenn sie als kollektive Bestrafung verwendet wird. Auch Umweltbeschädigung, die als Verfolgungsmethode, als Methode ethnischer Säuberung oder als Waffe im Krieg verwendet wird und in der Vertreibung mündet, ist verboten. Siehe auch *Stavropoulou M.* (2008) EFMSV-Konferenz, 7.

eventuell Kompensation bzw Umsiedlung informiert werden und der Umsiedlung zustimmen; Entscheidungen sollen durch Gerichte überprüfbar sein (Prinzip 7).¹⁹⁷

Die *IDP Guiding Principles* sind auch während Umwelt- oder Naturkatastrophen anwendbar.¹⁹⁸ Die primäre Verpflichtung, **humanitäre Hilfe** zu leisten, liegt beim Herkunftsstaat. Internationale Akteure haben jedoch das Recht, Hilfe anzubieten; die Zustimmung darf nicht willkürlich verweigert werden, insb wenn die Behörden nicht in der Lage oder unwillens sind, humanitäre Hilfe zu gewährleisten.¹⁹⁹ Dh die Entscheidung liegt nicht im Ermessen des Herkunftsstaates, wenn das Überleben der Bevölkerung bedroht ist und eine humanitäre Organisation die Voraussetzungen hinsichtlich Unparteilichkeit und Nicht-Diskriminierung erfüllt.²⁰⁰ Zur Diskussion um ein "Recht" auf humanitäre Hilfe bei Naturkatastrophen siehe 2.1.3.2 und 2.2.4.2.1.²⁰¹

2.1.2.3.3 *Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters, Manual*

Von Bedeutung sind auch die völkerrechtlich *per se* unverbindlichen *Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters* (2006),²⁰² die der besseren Darstellung, wie Menschenrechte vor, während und nach Naturkatastrophen zur Anwendung kommen, dienen. Die *Guidelines* wenden sich zwar an zwischenstaatliche und nicht-staatliche humanitäre Akteure, können aber auch für Herkunftsstaaten hilfreich sein. Ähnlich der *IDP Guiding Principles* reflektieren sie Regelungen aus dem Bereich der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, nehmen aber auch Bezug auf Prinzipien wie die *IDP Guiding Principles*.²⁰³ Ein dazugehöriges Manual aus dem Jahr 2008 enthält den „menschenrechtlichen

¹⁹⁷ Vertreibung soll nicht in einer Art und Weise ausgeführt werden, die das Recht auf Leben, Würde, Freiheit, Sicherheit verletzt (Prinzip 8). Staaten sind verpflichtet, indigene Völker, Minderheiten, Bauern, Viehhalter und andere Gruppen mit einer besonderen Abhängigkeit von ihren Ländern vor Vertreibung zu schützen (Prinzip 9).

¹⁹⁸ Vgl *International Law Commission* (2008) Memorandum of the Secretariat on the Protection of Persons in the Event of Disasters, A/CN.4/590, Z 252ff, idF *ILC* (2008) Disasters. Siehe *Kälin W.* (2008) Annotations, Z 2.

¹⁹⁹ Prinzip 25 *IDP Guiding Principles*. Die Behörden sollen freien Zugang gewähren und erleichtern. Allerdings besteht diesbezüglich (noch) keine völkerrechtlich verbindliche Bestimmung.

²⁰⁰ Eine Verweigerung der Zustimmung wäre gleichbedeutend mit einer Verletzung des Verbots, Hunger als eine Waffe zu benutzen. Kälin leitet dieses Prinzip auch aus den beiden UN Menschenrechtspakten ab; siehe *Kälin W.* (2008) Annotations 64f. Verweis auf Art 2 (1) IPWSKR, WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 3 (1990), Z 14; Art 11 (2) IPWSKR (Recht, frei von Hunger zu sein – Staaten sind verpflichtet, individuell und durch internationale Kooperation Maßnahmen setzen); Recht auf Leben (zB Art 6 IPBPR) verpflichtet Staaten positive Maßnahmen zu setzen (Menschenrechtsausschuss, General Comment Nr. 6 (1982) Z 5. Vgl dazu auch Res des Institute of International Law (02.09.2003) Sect. II, Z 1-2: "leaving the victims of disaster without humanitarian assistance constitutes a threat to human life and an offence to human dignity and therefore a violation of fundamental human rights. The victims of disaster are entitled to request and receive humanitarian assistance".

²⁰¹ *ILC* (2008) Disasters, 153, Z 257f.

²⁰² *IASC* (2006) *Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters*, Brookings-Bern Project on Internal Displacement, entworfen vom Special Representative of the SG on the Human Rights of IDPs, idF *IASC* (2006) *Operational Guidelines*. Weiters *IASC* (2008) *Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster*, Brookings-Bern Project on Internal Displacement, idF *IASC* (2008) *Field Manual*. Vgl dazu *ILC* (2008) Disasters, Z 255.

²⁰³ *IASC* (2008) *Field Manual*, 4f: "The Operational Guidelines are informed by and draw on provisions in relevant international human rights law. They also draw on existing standards and policies pertaining to humanitarian action as well as to human rights guidelines on humanitarian standards in situations of natural disaster. They cover civil and political as well as economic, social and cultural rights. While natural disasters may occur in situations of armed conflict, international humanitarian law per se does not regulate the effects of such disasters. However, it may complement human rights law in such situations. The Operational Guidelines are based on the Universal Declaration of Human Rights, and such relevant human rights instruments as the International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child. The Operational Guidelines are also based on relevant regional human rights conventions, as well as such standards as the Guiding Principles on Internal Displacement, the Sphere Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster

Background“ und praktische operationelle Schritte und Beispiele, um humanitären Akteuren Anleitung zur praktischen Umsetzung zu geben. Die *Guidelines* wurden entwickelt, da sich andere bereits bestehende Richtlinien zu humanitären Aktivitäten und Standards für Menschenrechtsschutz in bewaffneten Konflikten nicht konkret mit Menschenrechtsbelangen im Kontext von Naturkatastrophen befassen.²⁰⁴

Inhaltlich regeln die *Guidelines*, dass Personen, die von Naturkatastrophen bedroht sind, die gleichen Menschenrechte wie andere im gleichen Land genießen und vor allem nicht diskriminiert werden sollen (Prinzip 1); Menschenrechte sollen bei allen humanitären Aktionen beachtet werden (*“human rights underpin all humanitarian action”*, Prinzip 3). Die *Guidelines* identifizieren vier Gruppen von Menschenrechten, die während Naturkatastrophen anwendbar sein sollen: 1. Schutz des Lebens, der Sicherheit, körperlichen Integrität und Würde;²⁰⁵ 2. Schutz der Rechte hinsichtlich wesentlicher Lebensnotwendigkeiten;²⁰⁶ 3. Schutz anderer WSK Rechte;²⁰⁷ 4. Schutz anderer ziviler und politischer Rechte.²⁰⁸

2.1.2.3.4 Zusammenfassung

Zusammengefasst könnten die *IDP Guiding Principles* sehr hilfreich sein, um „Umweltflucht“ zu vermeiden oder minimieren, da sie dem Herkunftsstaat Anleitungen geben, wie „interne Vertreibung“ im Vorhinein zu vermeiden ist, jedoch auch wie und durch wen humanitäre Hilfe bereitzustellen ist, um bei Eintreten von Natur- oder Umweltkatastrophen „Umweltflucht“ nicht notwendig werden zu lassen. Das Problem besteht jedoch momentan darin, dass viele Herkunftsstaaten diese Prinzipien nicht adäquat in nationales Recht umgesetzt haben. In diesem Zusammenhang scheinen die Entwicklungen auf afrikanischer Ebene sehr vielversprechend.

Auch die *Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters* (2006) sowie das dazugehörige Manual (2008) liefern dem Herkunftsstaat aber auch internationalen humanitären Akteuren Anleitungen, wie Menschenrechte im Fall von Umwelt- oder Naturkatastrophen, aber auch vor deren Eintritt, anwendbar sein können.

2.1.3 Prävention von „Umweltflucht“ aufgrund von menschenrechtlichen Verpflichtungen von Drittstaaten

Es stellt sich die Frage, ob Drittstaaten (insb Hauptemittenten von Treibhausgasen) von Betroffenen im Herkunftsstaat für Menschenrechtsverletzungen, die auf Akten beruhen, die zwar auf

Response, the IFRC Code of Conduct and the IASC IDP Policy. The Operational Guidelines should be seen as complementing these standards and interpreted so as to be consistent with them.” (footnotes omitted).

²⁰⁴ IASC (2008) Field Manual, 2f.

²⁰⁵ ZB Evakuierung, Umsiedlung, Schutz vor den negativen Auswirkungen; Schutz vor Gewalt.

²⁰⁶ ZB Zugang zu adäquater Nahrung, Wasser, Unterkunft, Kleidung, Gesundheitsversorgung.

²⁰⁷ ZB Recht auf Bildung, Eigentum, Unterkunft, Arbeit.

²⁰⁸ ZB Ausstellung von Dokumenten, Bewegungsfreiheit, Recht auf Familienleben; Recht auf Rückkehr, Meinungsäußerungsfreiheit, Recht auf Religion.

Drittstaatsterritorium gesetzt wurden (zB Treibhausgasemissionen), sich aber in einem anderen Staat (dem Herkunftsstaat) ausgewirkt haben, belangt werden können (insb ob Drittstaaten aus menschenrechtlicher Perspektive zu Maßnahmen hinsichtlich der Prävention von „Umweltflucht“ verpflichtet werden können).

Abgesehen von faktischen Schwierigkeiten (so hinsichtlich des Beweises, dass sich gerade bestimmte Emissionen zu einem viel späteren Zeitpunkt auf die Rechte eines bestimmten Menschen ausgewirkt haben), ergeben sich in Bezug auf bürgerliche und politische Rechte ganz andere Probleme: Verträge, die **bürgerliche und politische Rechte** regeln, verpflichten Staaten grundsätzlich zur Einhaltung der menschenrechtlichen Verpflichtungen hinsichtlich von Personen innerhalb ihres Territoriums oder ihrer Jurisdiktion.²⁰⁹ Während eine extraterritoriale menschenrechtliche Verpflichtung bei Ausübung von *effective control* (effektiver Kontrolle) über das fremde Territorium oder über Personen auf fremdem Territorium angenommen wird, ist dies in anderen Situationen sehr umstritten.²¹⁰ Ein Staat soll grundsätzlich nur dann für die Einhaltung von Menschenrechten außerhalb seines Staatsgebietes verantwortlich sein, wenn er auch faktische und sinnvolle Möglichkeiten hat, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern.²¹¹ Momentan besteht auch noch keine klare völkerrechtliche Verantwortung von Staaten hinsichtlich ihm zuzuordnender privater Akteure, die außerhalb seines Territoriums – und damit außerhalb seines Kontrollbereichs – tätig werden. Auf Basis von Verträgen, die bürgerliche und politische Rechte regeln, **können Drittstaaten idR nicht zur Verantwortung gezogen werden**, da sie zB durch Treibhausgasemissionen keinesfalls effektive Kontrolle innehaben. De Schutter argumentiert, dass sich diese klassische Ansicht insb zumindest hinsichtlich wirtschaftlicher und sozialer Rechte bald ändern könnte (siehe unten Kapitel 2.1.3.1).²¹²

In letzter Zeit waren auch Argumente zu vernehmen, wonach bei der Anwendung von internationalen menschenrechtlichen Instrumenten andere völkerrechtliche Instrumente (zB in Bezug auf Klimaschutz) zu berücksichtigen seien. So wurde 2005 im Auftrag der in Kanada (!)²¹³ und USA lebenden Inuits eine

²⁰⁹ Die Verträge haben unterschiedliche Klauseln, die von den jeweiligen Vertragsorganen unterschiedlich ausgelegt werden: EMRK (Art 1) und AMRK (Art 1) verpflichten zur Einhaltung von Menschenrechten von Personen, die sich innerhalb ihrer Jurisdiktion befinden; IPBPR hinsichtlich Personen, die sich innerhalb ihres Territoriums und ihrer Jurisdiktion befinden (Art 2 (1)); vgl Menschenrechtsausschuss, General Comment Nr. 3 (2004) Z 10: „[...] *State party must respect and ensure the rights [...] to anyone within the power or effective control of that State Party, even if not situated within the territory of the State Party.* [...]“ Der Menschenrechtsausschuss interpretiert die Jurisdiktionsklausel sehr expansiv; siehe auch Menschenrechtsausschuss, General Comment Nr. 31 (2004): The nature of the general legal obligations imposed on Statesparties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. Vgl EGMR, *Bankovic ao. vs Belgium a.o.*, Nr. 52207/99, EGMR 12.12.2001, Z 61. Kritik von Scheinin: *Scheinin M.* (2004) Extraterritorial Effect of the ICCPR, in: *Coomans F., Kamminga M.* (Hrsg) Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, 73ff, idF *Scheinin M.* (2004).

²¹⁰ *McAdam J., Saul B.* (2008) 11.

²¹¹ *Scheinin M.* (2004) 75.

²¹² *de Schutter O.* (2006) Extraterritorial Jurisdiction as a Tool for Improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations, Background Paper to the Seminar on 3-4 November 2006 on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations, 19. Hinsichtlich IPBPR siehe *McGoldrick* (2004) The Extraterritorial Application of the ICCPR, in: *Cooman, F., Kamminga M.* (Hrsg) Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, 42.

²¹³ Grundsätzlich sind die Vereinigten Staaten, gegen die die Beschwerde gerichtet war, nur für die Einhaltung der Menschenrechte der sich in ihrem Jurisdiktionsbereich – idR auf US Staatsgebiet, aber nicht zB auf kanadischem Staatsgebiet – befindlichen Menschen zuständig.

Beschwerde gegen die USA vor die IAKMR gebracht.²¹⁴ Begründend wurde ausgeführt, dass bei der Anwendung der AmEMR auch „andere relevante internationalen Regeln, die auf die Mitgliedstaaten Anwendung finden, gegen die die Beschwerden gerichtet ist“ beachtet werden müssen. Die USA hätten aufgrund ihres hohen Treibhausgasausstoßes gegen die UNFCCC und Völkergewohnheitsrecht (*no harm rule*) verstoßen. Die IAKMR hat diesen Fall zunächst aufgrund unzureichender Informationen abgelehnt, dann am 01.03.2007 doch eine Anhörung über die Zusammenhänge zwischen Klimawandel und Menschenrechtsverletzungen abgehalten,²¹⁵ den Fall aber anschließend nicht weiter behandelt.

2.1.3.1 Extraterritoriale staatliche Verpflichtungen²¹⁶ iZm WSK-Rechten?²¹⁷

Der IPWSKR enthält im Unterschied zu Menschenrechtsinstrumenten, die bürgerliche und politische Rechte regeln, keine Jurisdiktionsklausel, die menschenrechtliche Verpflichtungen explizit auf sich innerhalb des Territoriums bzw der Jurisdiktion eines Staates befindliche Individuen beschränken würde. Weiters verweist der Pakt explizit auf die Notwendigkeit **internationaler Unterstützung und Kooperation**, um WSK Rechte zu realisieren (Art 2 (1), Art 11 (1), Art 23 IPWSKR). Auch die UN Kinderrechtskonvention (Art 4, Art 24 (4) KRK) oder die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Art 32) enthalten solche Klauseln hinsichtlich internationaler Kooperation. Die autoritative Auslegung der Verpflichtung, Schritte bis zum Maximum der verfügbaren Ressourcen zu unternehmen, um WSK-Rechte umzusetzen, inkludiert die Verpflichtung um internationale Kooperation zu ersuchen wenn dies notwendig ist.²¹⁸ Internationale Kooperation hinsichtlich der Förderung und des Schutzes von Menschenrechten allgemein geht auf Art 1 (3), Art 55 und Art 56 der UN Charta zurück.

Argumentiert wird, dass sich aus diesen internationalen Kooperationsverpflichtungen **extraterritoriale Verpflichtungen** ableiten, die **komplementär** zu den Verpflichtungen des Herkunftsstaates zu sehen seien.²¹⁹

Zu den Bestimmungen des IPWSKR im Einzelnen:

- Art 2 (1) IPWSKR verpflichtet den Staat, bis zum Maximum der verfügbaren Mittel Schritte zu setzen – und zwar alleine oder durch internationale Kooperation und Unterstützung –, um mit

²¹⁴ Vgl *Osofsky H.* (2007) The Inuit Petition as a Bridge? Beyond Dialectics of Climate Change and Indigenous Peoples' Rights, *American Indian Law Review*, Vol. 31, 675ff, idF *Osofsky H.* (2007).

²¹⁵ *Osofsky H.* (2007) 676.

²¹⁶ In der Literatur findet man auch die Ausdrücke „transnationale Verpflichtungen“ oder „Drittstaatsverpflichtungen“.

²¹⁷ *Sepúlveda M.* (2009) The Obligations of 'International Assistance and Cooperation' under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A possible Entry Point to a Human Rights Based Approach to Millennium Development Goal 8, *The International Journal of Human Rights*, Vol. 13, Nr. 1. *Vandenhoe W.* (2005) A Partnership for Development: International Human Rights Law as an Assessment Instrument, idF *Vandenhoe W.* (2005). Vgl Commission on Human Rights, Working Group on the Right to Development, High-Level Task Force on Implementation of the Right to Development, WG.18/TF/CRP.3, 09.11.2005; abrufbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/issues/development/docs/vandenhoe.doc> (27.01.2009).

²¹⁸ Vgl WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 3 (1990) Z 11; Kinderrechteausschuss, General Comment Nr. 5 (2003): General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, Z 7.

²¹⁹ Vgl *Vandenhoe W.* (2007) EU and Development: Extraterritorial Obligations under the ICESCR, in: *Salomon M., Tostensen A., Vandenhoe W.* (Hrsg) Casting the Net Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers, 85-106, (idF *Vandenhoe W.* (2007)).

der Zeit alle Konventionsrechte zu gewährleisten. Gerade die Auswirkungen von Klimawandel beeinträchtigen die verfügbaren Ressourcen der Herkunftsstaaten beträchtlich. Der Begriff „verfügbare Mittel“ umfasst aber auch jene Ressourcen, die von der internationalen Gemeinschaft im Rahmen von internationaler Kooperation und Assistenz zur Verfügung gestellt werden.²²⁰ Unter Hinweis auf Art 55f UN Charta sowie auf Prinzipien des internationalen Rechts stellte der WSK-Ausschuss fest, dass internationale Entwicklungskooperation eine Verpflichtung aller Staaten darstellen würde - im Besonderen jener Staaten, die dazu in der Lage seien.²²¹

- Ähnlich verpflichtet Art 11 (1) IPWSKR Staaten dazu, geeignete Schritte zu setzen, um die Realisierung dieses Rechts auf einen adäquaten Lebensstandard zu gewährleisten; in diesem Zusammenhang verweist der Text auf die Wichtigkeit von internationaler Kooperation, die auf freier Zustimmung beruht.²²² In einer allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Wasser stellte der WSK-Ausschuss schließlich fest, dass auch dieses Recht (wie Art 2 (1) IPWSKR) erfordere, dass Staaten die wichtige Rolle internationaler Kooperation und Hilfe anerkennen und gemeinsam wie auch alleine Handlungen setzen, um das Recht auf Wasser zu gewährleisten.²²³
- Nach Art 23 IPWSKR stimmen die Vertragsstaaten überein, dass internationale Maßnahmen für die Erreichung der Konventionsrechte ua den Abschluss von Verträgen, die Annahme von Empfehlungen, oder die Bereitstellung von technischer Unterstützung umfassen.²²⁴

Der **Umfang** solcher extraterritorialen Pflichten ist jedoch teilweise **unklar** bzw **umstritten**. Der WSK-Ausschuss hat einige WSK Rechte dahingehend ausgelegt, dass diese eine extraterritoriale Verpflichtung „to respect“ (i.e. WSK Rechte zu achten) „to protect“ (i.e. WSK Rechte vor Eingriffen privater Akteure zu schützen) und „to fulfil“ umfassen.²²⁵ Laut dieser autoritativen Auslegung des WSK-Ausschusses können vier Arten von extraterritorialen Verpflichtungen identifiziert werden:

²²⁰ Vgl Art 2 (1) IPWSKR: „Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights [...]“

²²¹ WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 3 (1990) Z 13f.: “[...] in accordance with Articles 55 and 56 of the Charter of the United Nations, with well-established principles of international law, and with the provisions of the Covenant itself, international cooperation for development and thus for the realization of economic, social and cultural rights is an obligation of all States. It is particularly incumbent upon those States which are in a position to assist others in this regard. [...] It emphasizes that, in the absence of an active programme of international assistance and cooperation on the part of all those States that are in a position to undertake one, the full realization of economic, social and cultural rights will remain an unfulfilled aspiration in many countries. [...]“ Der Ausschuss verweist weiters auf die (unverbindliche) Erklärung über das Recht auf Entwicklung, GV Res 41/128, 04.12.1986.

²²² “The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international co-operation based on free consent.”

²²³ WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 15 (2003) Z 30.

²²⁴ Art 23: “The States Parties to the present Covenant agree that international action for the achievement of the rights recognized in the present Covenant includes such methods as the conclusion of conventions, the adoption of recommendations, the furnishing of technical assistance and the holding of regional meetings and technical meetings for the purpose of consultation and study organized in conjunction with the Governments concerned.”

²²⁵ ZB WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 12 (1999) Z 36: “[...] states should take steps to respect the enjoyment of the right to food in other countries.”; aber auch hinsichtlich des Rechts auf Wasser oder Gesundheit. Hinsichtlich der Verpflichtung “to

- “Refrain from interfering with the enjoyment of human rights in other countries;”
- “Take measures to prevent third parties (e.g. private companies) over which they hold influence from interfering with the enjoyment of human rights in other countries;”
- “Take steps through international assistance and cooperation, depending on the availability of resources, to facilitate fulfilment of human rights in other countries, including disaster relief, emergency assistance, and assistance to refugees and displaced persons;”
- “Ensure that human rights are given due attention in international agreements and that such agreements do not adversely impact upon human rights.”²²⁶

Die extraterritorialen Verpflichtungen hinsichtlich der Achtung („*duty to respect*“) und zu einem gewissen Grade auch hinsichtlich des Schutzes von Menschenrechten („*duty to protect*“) werden von der internationalen Staatengemeinschaft idR auch nicht angezweifelt und als komplementär, nicht aber als sekundär zu den Verpflichtungen des Herkunftsstaates angesehen.²²⁷ Im Kontext von „Umweltflüchtlingen“ würde dies bedeuten, dass Drittstaaten verpflichtet sind, keine Maßnahmen (insb Entwicklungsprojekte im Herkunftsstaat) durchzuführen, die die Vertreibung von Personen im Herkunftsstaat zur Folge haben und sich negativ auf WSK Rechte auswirken. Weiters müssen Drittstaaten die ihnen zugeordneten privaten Akteure – sofern sie sich auch unter ihrer Kontrolle befinden – davon abhalten, Maßnahmen zu setzen, die WSK Rechte von Individuen im Herkunftsstaat verletzen würden (zB von privaten Akteuren durchgeführte Entwicklungsprojekte in Drittstaaten, die WSK-Rechte verletzen würden; Umweltverschmutzung im Herkunftsstaat durch Unternehmen des Drittstaates).

Umstritten ist jedoch, wie weit eine extraterritoriale Pflicht in Bezug auf die **Verpflichtung „to fulfil“** (i.e. Menschenrechte zu gewährleisten),²²⁸ insb hinsichtlich der Verpflichtung „**to fulfil-provide**“ (i.e. Menschenrechte „direkt“ wie durch Bereitstellung von finanzieller oder materieller Unterstützung zu gewährleisten), geht: Vandenhole geht beispielsweise davon aus, dass vier Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine solche Verpflichtung besteht: 1. Subsidiarität zur Verpflichtung des Herkunftsstaates, dh der Herkunftsstaat ist selbst nicht in der Lage – aus Gründen außerhalb seines Machtbereichs – das Recht selbst zu gewährleisten;²²⁹ 2. der Staat hat bereits um internationale Unterstützung angesucht; 3.

protect“ vgl WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 15 (2003) Z 31: Staaten müssen ihre BürgerInnen und Unternehmen davon abhalten, zB das Recht auf Wasser in anderen Ländern zu verletzen.

²²⁶ Vgl zB WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 12 (1999) The right to food (Art 11); Nr. 13 (1999) The right to education (Art 13); Nr. 14 (2000) The right to the highest attainable standard of health (Art 12); und Nr. 15 (2002) The right to water (Art 11 und 12).

²²⁷ Vandenhole W. (2007) 97, verweist auf Nowak M. (2005) A Human Rights Approach to Poverty, in: Scheinin M., Suksi M. (Hrsg) Human Rights in Development Yearbook 2002: Empowerment, Participation, Accountability & Non-Discrimination: Operationalising a Human Rights-Based Approach to Development, 34.

²²⁸ Unterscheidung in „*fulfil-facilitate*“ (dh Ermöglichung, das Recht eigenständig wieder gewährleisten zu können), „*fulfil-promote*“ und „*fulfil-provide*“ (i.e. 0,7 % des BIP Entwicklungshilfe bis 2015 laut Millenium Development Goals).

²²⁹ Vgl Vandenhole W. (2007) 87.

die extraterritoriale Verpflichtung muss nur schrittweise erfüllt werden;²³⁰ 4. die Verpflichtung bezieht sich nur auf Kernverpflichtungen, dh Verpflichtungen hinsichtlich eines Minimumlevels eines Rechts.²³¹

Ungeklärt ist auch, **welche Staaten** dazu verpflichtet werden sollten. Vandenhoele zieht dafür alle Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Betracht. Besonders herauszugreifen wären Staaten, die für die Nicht-Realisierung der WSK Rechte verantwortlich gemacht werden können;²³² für den Fall, dass dies nicht möglich ist, sollte eine kollektive Verpflichtung bestehen, die durch eine internationale Organisation zu erfüllen wäre.

Millenium Development Goal 8 (“Develop a global partnership for development”) bekräftigt den Bedarf an internationaler Kooperation und Unterstützung.

2.1.3.2 Ein “Recht” auf humanitäre Hilfe bei Naturkatastrophen?

Grundsätzlich liegt die Hauptverantwortlichkeit für den Schutz von Personen in Katastrophensituationen beim Herkunftsstaat (siehe oben); andere Akteure der internationalen Staatengemeinschaft können eine wichtige Rolle spielen – dazu ist jedoch idR die Zustimmung des Herkunftsstaates oder eine Autorisierung durch den UN Sicherheitsrat iSd Kapitels VII UN Charta (dann auch ohne Zustimmung des Herkunftsstaates) vonnöten.²³³ Hinsichtlich Kapitel VII UN Charta-Maßnahmen könnte eine großflächige Katastrophe, auf die der Herkunftsstaat nicht adäquat reagieren kann, als Gefahr für internationalen Frieden und Sicherheit angesehen werden.²³⁴ Insb auch eine Weigerung des Herkunftsstaates, humanitäre Hilfe anzunehmen, kann zur Gefährdung des internationalen Friedens und der Sicherheit beitragen.²³⁵

²³⁰ Es besteht keine absolute sofortige Verpflichtung und diese ist von den zur Verfügung stehenden Ressourcen abhängig (ob Mittel verfügbar sind, soll davon abhängen, wie hoch der vorgesehene Anteil des nationalen Budgets für Entwicklungshilfe ist).

²³¹ Vandenhoele W. (2007) 95; vgl auch WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 19 (2008): The right to social security, Z 61: “[...] it is particularly incumbent on States parties, and other actors in a position to assist, to provide international assistance and cooperation, especially economic and technical, to enable developing countries to fulfil their core obligations.”; vgl auch WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 15 (2003) Z 38: “[...] it is particularly incumbent on States parties, and other actors in a position to assist, to provide international assistance and cooperation, especially economic and technical which enables developing countries to fulfil their core obligations [...].”

²³² Vandenhoele W. (2005) 9, verweist auf das Konzept der “enhanced obligation”, das vom WSK-Ausschuss in seinem General Comment Nr. 13 (1999): The right to education (Art 13) E/C.12/1999/10, verwendet wurde.

²³³ Fälle, in denen der UN Sicherheitsrat Staaten autorisiert hat, Hilfe in einem anderen Staat – ohne dessen Zustimmung – zu leisten (allerdings nicht iZm Umwelt-/Naturkatastrophen): Res 688 (1991) Z 3 (Zugang zu internationalen humanitären Organisationen im Irak), Res 770 (1992) Z 2 (Leistung humanitärer Hilfe in Bosnien-Herzegowina), Res 794 (1992) Z 10 (humanitäre Operation in Somalia), Res 929 (1994) Z 3 (Autorisierung von Hilfslieferungen in Ruanda).

²³⁴ Vgl zB Report of the SG on the Work of the Organization (Official Records of the General Assembly, Forty-eighth Session, Supplement Nr. 1 (A/48/1, Z 481): “Humanitarian emergencies, by causing the mass exodus of people, may constitute threats to international peace and security”.

²³⁵ Vgl Res über Humanitäre Hilfe vom Institut de Droit International (2003, idF IDI Res Humanitäre Hilfe (2003)) Sekt. VIII, Z 3: “if a refusal to accept a bona fide offer of humanitarian assistance or to allow access to the victims, leads to a threat to international peace and security, the Security Council may take the necessary measures under Chapter VII of the Charter of the United Nations”. Vgl auch Council of the International Institute of Humanitarian Law (1993) Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance, Prinzip 7 (“The competent United Nations organs and regional organisations may undertake necessary measures, including coercion, in accordance with their respective mandates, in case of severe, prolonged and mass suffering of populations, which could be alleviated by humanitarian assistance. These measures may be resorted to when an offer has been refused without justification, or when the provision of humanitarian assistance encounters serious difficulties”).

Anders als während bewaffneter Konflikte²³⁶ enthält das positive Recht **keine expliziten Bestimmungen** hinsichtlich eines „**Rechts**“ auf **humanitäre Hilfe** der sich im Herkunftsstaat befindlichen Individuen gegen den Herkunftsstaat, Drittstaaten bzw generell die internationale Gemeinschaft. Ein solches Recht wird aber teilweise in der Literatur angenommen.²³⁷ Einige unverbindliche Texte wie die Mohonk Kriterien²³⁸ fordern UN Mitgliedstaaten auf, ein Recht auf humanitäre Hilfe und die Verantwortung, humanitäre Hilfe zu leisten, anzuerkennen.²³⁹ Auch die *Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Disaster Relief*²⁴⁰ oder die *Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance* sprechen von einem „Recht“ auf humanitäre Hilfe: „*Every human being has the right to humanitarian assistance in order to ensure respect for the human rights to life, health, protection against cruel and degrading treatment and other human rights which are essential to survival, well-being and protection in public emergencies.*“²⁴¹

Es wird auch vertreten, dass es ein **gewohnheitsrechtliches Menschenrecht auf humanitäre Hilfe bei Naturkatastrophen** gibt.²⁴² Dies ist jedoch umstritten.

Weniger umstritten ist die Ansicht, dass Drittstaaten bis zum Äußerstmöglichen humanitäre Hilfe anbieten sollen – es sei denn, solche Hilfe würde ihre eigene wirtschaftliche, soziale und politische Lage gefährden.²⁴³ Näheres zu einer möglichen Pflicht humanitäre Hilfe zu leisten bzw diese anzunehmen siehe unten Kapitel 2.2.4.2.1.

²³⁶ Während eines bewaffneten Konflikts sind ua folgende relevante völkerrechtlichen Normen anwendbar: Vierte Genfer Konvention hinsichtlich Schutz von zivilen Personen im Zeiten des Kriegs (1949) (Art 38 (I), Art 59, Art 62, Art 108); Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen hinsichtlich Schutz von Opfern von internationalen bewaffneten Konflikten (Protokoll I) 1977 (Art 70); Zusatzprotokoll hinsichtlich Schutz von Opfern von internen bewaffneten Konflikten (Protokoll II) 1977 (Art 18 (2)).

²³⁷ Vgl *Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance*, *International Review of the Red Cross*, Nr. 297 (1993) 519-525; *Kalshoven F.* (Hrsg) (1988) *Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters: Papers delivered at the International Conference on Humanitarian Assistance in Armed Conflict*; *Hardcastle R.J., Chua A.T.L.* (1998) *Humanitarian Assistance: Towards a Right of Access to Victims of Natural Disasters*, *International Review of the Red Cross*, Nr. 325 (1998) 589-609, idF *Hardcastle R.J., Chua A.T.L.* (1998).

²³⁸ *Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies* (1995) in: *Ebersole J. M.* (1995) *The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*, *Human Rights Quarterly*, Vol. 17, Nr. 1, 196: “[...] everyone has the right to request and receive humanitarian aid necessary to sustain life and dignity from competent authorities or local, national or international governmental and non-governmental organizations.”

²³⁹ *Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies* (1995) 195, Z 1.

²⁴⁰ Prinzip 2.1: “*The Red Cross and Red Crescent in its endeavour to prevent and alleviate human suffering, considers it a fundamental right of all people to both offer and receive humanitarian assistance*”, *International Review of the Red Cross*, Nr. 310 (29.02.1996) Annex IV.

²⁴¹ Angenommen vom Council of the International Institute of Humanitarian Law (1993) in: *International Review of the Red Cross*, Vol. 33, Nr. 297, Prinzip 1.

²⁴² *ILC* (2008) *Disasters*, verweist auf Kommentare von Marie-José Domestici-Met in: *Le droit à l’assistance humanitaire: actes du colloque international organisé par l’UNESCO*, 88; weiters auf Héctor Gros ebendort, 103: “*We can already affirm that the right to humanitarian aid is for the most part, in the light of current ideas and current needs, a peremptory norm of international law, recognized as such by the international community of States as a whole, according to the formulation of article 53 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. The right to humanitarian aid would thus constitute today a case of jus cogens, rendering null any treaty or any international juridical act that conflicts with this right or the measures required by its application.*” Ablehnend jedoch *Hardcastle R.J., Chua A.T.L.* (1998) 35.

²⁴³ IDI Res Humanitäre Hilfe (2003) Sekt. V, Z 1.

2.1.4 Bewältigung „interner Umweltflucht“ durch den Herkunftsstaat

Wie bereits oben dargestellt enthalten die *IDP Guiding Principles* Standards, die auch nach „interner Vertreibung“ und daher auch nach „interner Umweltflucht“ anwendbar sind (vgl. Abschnitt 3 der Prinzipien). Diese Standards reflektieren weitestgehend völkerrechtlich anerkannte menschenrechtliche Standards: sie erwähnen als zu gewährende Rechte das Recht auf Leben (Prinzip 10), Würde und körperliche, mentale und moralische Integrität (Prinzip 11); das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Prinzip 12); das Recht auf Bewegungsfreiheit (Prinzip 14); das Recht, Sicherheit in einem anderen Teile des Landes oder in einem anderen Land Schutz zu suchen, das *Non-Refoulement* Prinzip (Prinzip 15); das Recht, über das Schicksal von vermissten Verwandten zu erfahren (Prinzip 16); das Recht auf Achtung des Familienlebens (Prinzip 17); das Recht auf einen adäquaten Lebensstandard (Prinzip 18); das Recht auf Anerkennung als Person vor dem Gesetz (Prinzip 20); das Recht auf Eigentum (Prinzip 21); das Recht, bezüglich Gedankens- Religionsfreiheit, des Rechts auf Arbeit; des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und schließlich des Wahlrechts nicht diskriminiert zu werden (Prinzip 22); das Recht auf Bildung (Prinzip 23).

Weiters sind auch die Prinzipien hinsichtlich humanitärer Hilfe in Abschnitt 4 der *IDP Guiding Principles* relevant (siehe bereits oben Kapitel 2.1.2.3).

2.1.5 Bewältigung „internationaler Umweltflucht“ durch Schutzgewährung in Drittstaaten

Für den Fall, dass keine Schutzgewährung im Herkunftsstaat möglich ist, wird die vorübergehende oder dauerhafte Aufnahme von „internationalen Umweltflüchtlingen“ durch Drittstaaten relevant. Als rechtliche Grundlagen erscheinen internationales Flüchtlingsrecht sowie komplementäre Schutzformen relevant. Besonderer Beachtung bedürfen „Umweltflüchtlinge“ „untergegangener“ Staaten, da diesfalls das Staatenlosigkeitsregime eine Rolle spielen könnte.

2.1.5.1 Universelles Flüchtlingsrecht²⁴⁴

Hinsichtlich "internationaler Umweltflüchtlinge" stellt sich die Frage, ob diese als „Flüchtlinge“ iSd Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)²⁴⁵ zu qualifizieren sind. Die Definition²⁴⁶ erwähnt Umweltveränderungen als Verfolgungsgrund bzw als Verfolgungshandlung nicht explizit. Ganz

²⁴⁴ Ausgeklammert sind Personen, die vor bewaffneten Konflikten fliehen, welche ua aufgrund von Umweltfaktoren entstanden sind; solche Personen sind bereits ausreichend geschützt. Vgl. auch die hier verwendete Definition von „Umweltflüchtlingen“, wonach nur Personen, die ihre Heimat verlassen haben, weil Umweltveränderungen der *maßgebliche* Grund für die ernsthafte Gefährdung ihres Lebens oder Lebensunterhalts sind, umfasst werden.

²⁴⁵ Die GFK legt fest, welche Personen als „Flüchtlinge“ qualifizieren und regelt deren rechtlichen Status. Die Konvention geht von einem "materiellen Flüchtlingsbegriff" aus, sodass eine Anerkennung durch Staaten kein konstitutives Element darstellt.

²⁴⁶ Gemäß Art 1A (2) GFK ist Flüchtling jede Person, die „[...] aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will“. Für die deutsche Übersetzung der Konvention (autoritativ in Englisch und Französisch) siehe http://www.unhcr.at/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/01_GFK/01_GFK_Prot_dt.pdf (27.10.2009).

allgemein wird jedoch bereits seit längerem darüber diskutiert, ob die Konvention, die in einem speziellen historischen und politischen Kontext entwickelt wurde, den sich in den letzten Jahrzehnten verändernden Bedürfnissen gerecht wird.²⁴⁷

Zu untersuchen ist im Folgenden, ob im Falle von "internationalen Umweltflüchtlingen" die Kernelemente "Verfolgung" bzw. "Furcht vor Verfolgung" aufgrund einer der abschließend aufgezählten Gründe (Rasse, Religion, Nationalität, politischer Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe) vorliegen.

2.1.5.1.1 Liegt "Verfolgung" vor?

Grundsätzlich gibt es keine allgemein gültige Definition des Begriffs „Verfolgung“.²⁴⁸ IdR wird argumentiert, dass sich „Verfolgung“ aus den Elementen „serious harm“, also ernsthafter Schädigung, sowie fehlendem staatlichen Schutz zusammensetzt (dh vorliegender ausreichender staatlicher Schutz kann eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung beseitigen). Auch einzelne Handlungen oder Drohungen, die für sich alleine keiner Verfolgung gleichkommen, können in Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen (zB eine allgemeine Atmosphäre der Unsicherheit in dem betreffenden Herkunftsstaat) kumulativ den Tatbestand der Verfolgung erfüllen.²⁴⁹

Das UNHCR-Handbuch geht davon aus, dass eine Bedrohung des Lebens oder der Freiheit oder andere schwerwiegende (oder systematische) Verstöße gegen die Menschenrechte aufgrund Rasse, Religion, Nationalität, politischer Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe stets eine Verfolgung darstellen.²⁵⁰ Grundsätzlich ist es möglich, dass Umweltveränderungen lebensbedrohlich sind; hier könnte sich uU ein Beweisproblem auftun. Abgesehen davon wäre es möglich, Umweltveränderungen, die den Lebensunterhalt bedrohen, unter "andere schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen" zu subsumieren. So wird auch in der Literatur zunehmend anerkannt, dass Verfolgung auch durch Verletzung von WSK Rechten gegeben sein kann.²⁵¹ Dennoch gibt es in der Lehre nach wie vor Ansätze, die auf einen normativen hierarchischen Ansatz²⁵² oder einen Ansatz, der

²⁴⁷ Insb Massenvertreibung durch Krieg und allgemeiner Gewalt; Asyl-Migration-Nexus, zB UNHCR Global Consultation 2001.

²⁴⁸ Umweltveränderung stellt keine Verfolgung iSd internationalen oder nationalen Rechts dar. Auf nationaler Ebene kennt aber zB das schwedische Ausländergesetz eine Kategorie von Personen, die aufgrund einer Umweltkatastrophe nicht in ihr Heimatland zurückkehren können (Kapitel 4, § 2 (3) in Kraft 31.03.2006), siehe *McAdam J, Saul B.* (2008) 8.

²⁴⁹ UNHCR, Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, Dezember 2003, idF UNHCR Handbuch (2003), Z 53. Dies hängt von den Umständen des Einzelfalls ab, wobei auch die subjektive Seite zu berücksichtigen ist (Würdigung der Ansichten und Gefühle der betroffenen Person, unterschiedliche psychische Beschaffenheit der Menschen und der Verschiedenheit der Umstände). Laut Handbuch sei es nicht möglich, allgemein verbindlich festzulegen, inwieweit „kumulative Gründe“ zu einem Recht auf die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft führen können.

²⁵⁰ Dies unter Verweis auf Art 33 GFK.

²⁵¹ Vgl insb *Foster M.* (2007) International Refugee Law and Socio-Economic Rights, idF *Foster M.* (2007); *Hathaway J.* (2005) The Law of Refugee Status, 103. Hathaway ist der Auffassung, dass die AutorInnen der GFK nicht beabsichtigten, einen absoluten Standard anzuwenden. Verfolgung solle immer auch „serious social and economic consequences“ umfassen. Vgl auch *Kolmannskog V.O.* (2008) 25ff.

²⁵² Je fundamentaler ein Recht ist, umso weniger schwer muss der Eingriff sein; in diesem Zusammenhang werden bürgerliche und politische Rechte als fundamentaler als WSK Rechte gewertet.

sich auf eine Hierarchie von Verpflichtungen bezieht,²⁵³ abstellen und dadurch teilweise Sachverhalte, die die Verletzung von WSK Rechten geltend machen, ausschließen. Dies steht jedoch im Widerspruch zu den Prinzipien der Universalität, Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte (vgl Wiener Erklärung und Aktionsprogramm 1993). Diesen Grundsätzen folgend könnten internationale Menschenrechtsbestimmungen verwendet werden, um die Natur und Ernsthaftigkeit der Gefährdung in einzelnen Fällen, die einer Verfolgung gleichkommen, zu klären.²⁵⁴ So könnten Allgemeine Bemerkungen der UN Vertragsorgane (zB des WSK-Ausschusses), die eine autoritative Auslegung relevanter Vertragsbestimmungen darstellen, herangezogen werden, um eine „Kernverpflichtung“²⁵⁵ zu bestimmen, die als Grundlage für die Prüfung, ob eine Verfolgung vorliegt, dienen kann. Bei Verletzung solcher „Kernverpflichtungen“ würde also jedenfalls der Grad der geforderten Ernsthaftigkeit erfüllt sein.²⁵⁶

Umgelegt auf die Situation von „Umweltflüchtlingen“, die ihre Heimat aufgrund von Umweltveränderungen verlassen mussten, die das Leben bzw den Lebensunterhalt *ernsthaft* gefährden, würde das bedeuten, dass diese idR die Voraussetzungen hinsichtlich des Vorliegens von „Verfolgung“ erfüllen würden.

Momentan legt auf EU-Ebene Art 9 der EU Qualifikationsrichtlinie²⁵⁷ dem Begriff „Verfolgung“ ein eher enges Verständnis zugrunde, das vorwiegend auf die Verletzung bürgerlicher und politischer Rechte abstellt.²⁵⁸ Die Qualifikationsrichtlinie reflektiert die eher restriktive Interpretation der GFK durch potentielle Aufnahmestaaten in Europa.

²⁵³ Hathaway definiert Verfolgung als „*sustained or systemic failure of State protection in relation to one of the core entitlements*“; hinsichtlich dieser „*core entitlements*“ wendet er ein vierstufiges hierarchisches Modell an. In diesem Modell rangieren WSK Rechte an dritter Stelle nach nicht-derogablen IPBPR Rechten (hier stellt bereits jede ernsthafte Möglichkeit einer Verletzung *immer* ein Verfolgungsrisiko dar) und derogablen IPBPR Rechten (hier wird die fehlende Gewährleistung solcher Rechte idR eine Verletzung darstellen). IPWSKR-Rechte hingegen würden keine absoluten und sofort verbindlichen Verpflichtungen festlegen und eher eine schrittweise Erfüllung bis zur Grenze der verfügbaren Mittel in nicht-diskriminierender Weise erfordern. Der Staat würde erst dann seine Verpflichtungen verletzen, wenn er zB eine Minderheit von dem Genuss dieser Rechte ausschließt; er gesteht aber zu, dass der Entzug gewisser WSK Rechte „*at an extreme level*“ dem Entzug von Leben oder grausamer unmenschlicher oder herabwürdigender Behandlung gleichkommt und daher klar Verfolgung darstellt.

²⁵⁴ Diese Auslegungsart basiert auf den allgemeinen Verragsauslegungsregeln, im Besonderen auf Art 31 (3) (c) Wiener Vertragsrechtskonvention 1969.

²⁵⁵ Solche Verpflichtungen sind jedenfalls und unter allen Umständen vom Staat zu erfüllen.

²⁵⁶ *Foster M.* (2007) 193ff.

²⁵⁷ RL2004/83/EG des Rates vom 29.04.2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, Amtsblatt der EG L 304 vom 30.09.2004, S. 0012 – 0023.

²⁵⁸ Gemäß Art 9 Qualifikationsrichtlinie werden unter Verfolgung Handlungen verstanden, die entweder aufgrund ihrer Art oder Wiederholung so gravierend sind, dass sie eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte darstellen (insb der notstandsfesten Rechte gemäß Art 15 (2) EMRK), oder die in einer Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen, einschließlich einer Verletzung der Menschenrechte, bestehen, die so gravierend ist, dass eine Person davon in ähnlicher Weise betroffen ist. Eine demonstrative Aufzählung von Handlungen, die als Verfolgung gelten, umfasst insb die Verletzung von bürgerlichen und politischen Rechten; genannt werden die Anwendung physischer oder psychischer Gewalt (einschließlich sexueller Gewalt); gesetzliche, administrative, polizeiliche und/oder justizielle Maßnahmen, die als solche diskriminierend sind oder in diskriminierender Weise angewandt werden; unverhältnismäßige oder diskriminierende Strafverfolgung oder Bestrafung; Verweigerung gerichtlichen Rechtsschutzes mit dem Ergebnis einer unverhältnismäßigen oder diskriminierenden Bestrafung; Strafverfolgung oder Bestrafung wegen Verweigerung des Militärdienstes in einem Konflikt, wenn der Militärdienst Verbrechen oder Handlungen umfassen würde, die unter die Ausschlussklauseln des Art 12 (2) Qualifikationsrichtlinie fallen, und Handlungen, die an die Geschlechtszugehörigkeit anknüpfen oder gegen Kinder gerichtet sind.

2.1.5.1.2 Verfolgung aufgrund eines GFK-Grundes

Selbst wenn man davon ausgeht, dass „Umweltfluchtsituationen“ an sich „Verfolgung“ iSd GFK darstellen können, wird oft bezweifelt, dass diese „Verfolgung“ aufgrund einer der abschließend aufgezählten Gründe erfolgt ist. Wo Umweltzerstörung als Waffe zB gegen eine bestimmte ethnische oder religiöse Gruppe eingesetzt wird, wird die Erfüllung dieses Erfordernisses kein Problem darstellen. Für alle anderen Fälle von „Umweltfluchtsituationen“, die Personen zum Verlassen ihrer Heimat zwingen, stellt dieses Erfordernis eine Hürde dar. Vertreten wird, dass am ehesten der Verfolgungsgrund „Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe“ (die bereits vor Verfolgung bestehen muss) in Betracht zu ziehen ist. Laut UNHCR Handbuch befinden sich idR Personen mit ähnlichem Hintergrund, Gewohnheiten oder sozialer Stellung in einer „bestimmten sozialen Gruppe“,²⁵⁹ abgesehen von fundamentalen bzw inhärenten Charakteristika²⁶⁰ wird aber idR auch auf die externe soziale Wahrnehmung abgestellt.²⁶¹

Im Zusammenhang mit umweltbedingter und gerade klimawandelinduzierter unfreiwilliger Migration wird oftmals argumentiert, dass Umweltveränderungen, insb die Auswirkungen von Klimawandel, wahllos/unterschiedslos Personen treffen und daher die Betroffenen nicht durch ein fundamentales, unveränderbares Charakteristikum, das sich von der Gefahr vor Verfolgung unterscheidet, verbunden seien.²⁶² Es ist anerkannt, dass besonders schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen (wie zB Kinder, ältere Personen, Frauen), die auch unter Armut leiden, überproportional von den Umweltveränderungen betroffen sind bzw sein werden. Daher wird auch zutreffend argumentiert, dass man in solchen Fällen sehr wohl von einer „sozialen Gruppe“ sprechen kann – insb da Armut idR ein strukturelles Problem und daher ein unveränderliches Merkmal darstelle.²⁶³ Armut macht ein Individuum besonders anfällig für eine ernsthafte Gefährdung.²⁶⁴

²⁵⁹ UNHCR Handbuch (2003) Z 77.

²⁶⁰ Die EU Qualifikationsrichtlinie verweist auf angeborene Merkmale oder einen unveränderbaren Hintergrund (zB Familie, geteilte vergangene Erfahrungen) bzw für die Identität des Betroffenen unverzichtbare Merkmale bzw Glaubensüberzeugung, sowie eine in dem betreffenden Land deutlich abgegrenzte Identität (da sie von der sie umgebenden Gesellschaft als andersartig betrachtet wird) (Art 10 (1) (d)).

²⁶¹ Andere wiederum erwähnen das Faktum der freiwilligen Verbindung (und nicht nur das Ergebnis eines Unfalls oder Zufalls ist). Vgl zur „sozialen Gruppe“ allgemein *Goodwin-Gill G., McAdam J.* (2007) *The Refugee in International Law*, 85, idF *Goodwin-Gill G., McAdam J.* (2007). Siehe auch Committee of Ministers Recommendation Rec(2004)9: "[...] group of persons who have, or are attributed with, a common characteristic other than the risk of being persecuted and who are perceived as a group by society or identified as such by the state or the persecutors. Persecutory action towards a group may however be a relevant factor in determining the visibility of a group in a particular society." UNHCR Handbuch (2003) Z 78: Die Zugehörigkeit zu einer solchen sozialen Gruppe kann Anlass zur Verfolgung sein, wenn kein Vertrauen in die Loyalität der Gruppe der Regierung gegenüber besteht, oder auch wenn die politische Ausrichtung, das Vorleben oder die wirtschaftliche Tätigkeit der Mitglieder der Gruppe oder auch schon allein die Existenz der Gruppe an sich als Hindernis für die Politik der Regierung angesehen werden.

²⁶² *McAdam J., Saul B.* (2008) 8.

²⁶³ Siehe dazu *Foster M.* (2007) 309.

²⁶⁴ Anderswo wird argumentiert, dass "Umweltflüchtlinge" eine "soziale Gruppe bestehend aus Personen, denen die politische Kraft fehlt, ihre eigene Umwelt zu schützen" darstellen. Dies ist jedoch abzulehnen, da der Besitz politischer Kraft kein unveränderliches Merkmal darstellt. Siehe *Cooper, J.* (1998) *Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Definition*, N.Y.U. Environmental Law Journal 6, 483, idF *Cooper, J.* (1998).

2.1.5.1.3 Private Akteure als Verfolger?

Die Verfolgung aufgrund eines GFK-Verfolgungsgrundes deckt sowohl Situationen, in denen der Staat einer Person/Gruppe keinen Schutz aufgrund eines solchen Grundes gewährleistet wie auch jene, in der eine Person/Gruppe aus diesen Gründen von einem privaten Akteur verfolgt wird und der Staat – aus welchen Gründen auch immer – keinen Schutz bietet. Schädigungsabsicht ist somit nicht erforderlich.²⁶⁵

2.1.5.1.4 Drittstaaten als Verfolger?

Diskutiert wird mitunter auch die Frage, wer im Falle von Umweltveränderungen, die vorwiegend durch Drittstaaten herbeigeführt wurden (insb aufgrund Klimawandels), der Verfolger ist: der Herkunftsstaat, der nicht in der Lage ist, seine BürgerInnen vor den Umweltveränderungen zu schützen und seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen – oder die Staaten, die am meisten für den Klimawandel verantwortlich sind. So argumentieren McAdam/Saul, dass Personen gerade in Industriestaaten um Schutz ansuchen könnten, weil sie diese als verantwortlich für ihre „Umweltflucht“ ansehen.²⁶⁶

Da es der Herkunftsstaat ist, der für die Einhaltung der Menschenrechte „seiner“ Individuen verantwortlich ist (und „Verfolgung“ als Menschenrechtsverletzungen zu qualifizieren ist), wird aber in der Folge weiter davon ausgegangen, dass Herkunftsstaaten – und nicht Drittstaaten – potentielle „Verfolger“ iSd GFK sind.

2.1.5.1.5 Prima facie Flüchtlinge

Nach einer „Massenflucht“ kann auch ganzen **Gruppen** der Flüchtlingsstatus auf einer *prima facie* Basis – auf Grund des Vorliegens objektiver Umstände, die die Massenflucht ausgelöst haben – gewährt werden.²⁶⁷ Es wird angenommen, dass *prima facie* Flüchtlinge Flüchtlinge im Sinne der GFK sind – und zwar bis zu dem Zeitpunkt, in dem es erwiesen ist, dass die Anerkennung irrtümlich erfolgt ist oder ein Ausschlussgrund vorliegt. Beispiele für *prima facie* Anerkennung sind Flüchtlinge aus Ungarn in Österreich (1956).²⁶⁸

²⁶⁵ UNHCR Handbuch (2003) Z 65. Siehe Goodwin-Gill G., McAdam J. (2007) 100.

²⁶⁶ McAdam J., Saul B. (2008) 12. Fraglich ist in diesem Zusammenhang auch, ob im Falle der Verweigerung der Aufnahme von „Umweltflüchtlingen“ argumentiert werden könnte, dass Rechtsmissbrauch vorliegt.

²⁶⁷ UNHCR Handbuch (2003) Z 44: „Während normalerweise die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft sich jeweils nur auf einen Einzelfall bezieht, hat es Situationen gegeben, in denen ganze Gruppen unter Umständen vertrieben wurden, aus denen geschlossen werden konnte, dass jedes einzelne Mitglied der Gruppe als Flüchtling anzusehen war. In solchen Fällen ist Hilfe oft äußerst dringend erforderlich und aus rein praktischen Gründen wird es oft nicht möglich sein, bei jedem einzelnen die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gesondert durchzuführen. In solchen Fällen bedient man sich des so genannten „Gruppenverfahrens“ (group determination) zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft, nach der jedes Mitglied *prima facie* (d.h. sofern keine gegenteiligen Hinweise vorliegen) als Flüchtling angesehen wird.“

²⁶⁸ Rutinwa B. (2002) Prima facie status and refugee protection, New Issues in Refugee Research, Working Paper Nr. 69.

Im Kontext von „internationalen Umweltflüchtlingen“ könnte eine neutrale internationale Einrichtung eine Bewertung von „Umweltfluchtsituationen“, die potentiell zu internationalem Schutz führen können, vornehmen.²⁶⁹

2.1.5.1.6 *Conclusio*

Es hat sich gezeigt, dass die GFK grundsätzlich einer liberalen teleologischen Auslegung zugänglich ist. Die Staatenpraxis folgt jedoch einer solchen nicht. Aus diesem Grund wird es weniger sinnvoll sein, die GFK als alleinige Anspruchsgrundlage hinsichtlich Aufnahmeverpflichtungen anzuführen (zu alternativen Lösungsansätzen siehe Kapitel 3.3).

Weiters ist zu beachten, dass im Falle von „Massenflucht“ individuelle Flüchtlingsstatusbestimmungsverfahren ungeeignet wären. Diesfalls wäre wohl eine *prima facie* Anerkennung zu bevorzugen.

2.1.5.2 Regionales Flüchtlingsrecht

Es gibt regionale Instrumente, die eine weitere Flüchtlingsdefinition als die GFK enthalten; doch auch hier bilden Umweltveränderungen keinen Teil der Definition.

Die Konvention der Organisation für Afrikanische Einheit zur Regelung der Probleme von Flüchtlingen in Afrika (OAU/AU Konvention)²⁷⁰ und die Cartagena Erklärung, die nunmehr regionales Völkergewohnheitsrecht für Zentralamerika darstellt,²⁷¹ anerkennen in ihren erweiterten Flüchtlingsdefinitionen ua Personen, die aufgrund von Ereignissen, die die öffentliche Ordnung ernsthaft stören, und dadurch gezwungen sind, den Ort ihres gewöhnlichen Aufenthalts zu verlassen.²⁷²

Fraglich ist hier, ob *opinio iuris* hinsichtlich der Subsumierung von Umweltveränderungen unter diese Bestimmung vorliegt – dies angesichts des Arguments, dass der Grund für die weite Definition in der OAU/AU Konvention in der Unterstützung der Flucht von durch Unabhängigkeitskriege Vertriebene zu

²⁶⁹ Lafontaine E. (2007).

²⁷⁰ OAU/AU Convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa, 10.09.1969, in Kraft seit 20.06.1974, UNTS Nr. 14691, von 45 Staaten ratifiziert (Stand 26.05.2007).

²⁷¹ Cartagena Declaration on Refugees, OAS/Ser.L/V/II.66, Doc. 10, rev. 1, 190-3; Teil III (Conclusions), Z 3: “[...] in view of the experience gained from the massive flows of refugees in the Central American area, it is necessary to consider enlarging the concept of a refugee [...]. Hence the definition or concept of a refugee to be recommended for use in the region is one which, in addition to containing the elements of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, including among refugees persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalised violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order.” Vgl Franco L., de Noriega J. S. (2004) Contributions of the Cartagena Process to the Development of International Refugee Law in Latin America, in: UNHCR (Hrsg) Memoir of the Twentieth Anniversary of the Cartagena Declaration on Refugees 92–119. Vgl weiter Corcuera S. (2004) Reflections on the Application of the Broader Refugee Definition of the Cartagena Declaration in Individual Refugee Status Determination Procedures, in: UNHCR (Hrsg) Memoir of the Twentieth Anniversary of the Cartagena Declaration on Refugees, 197–203, idF Corcuera S. (2004)

²⁷² Art I (2) OAU/AU Konvention: „Der Begriff ‚Flüchtling‘ gilt auch für jede Person, die aufgrund von äußerer Aggression, Okkupation, ausländischer Vorherrschaft oder Ereignissen, die ernsthaft die öffentliche Ordnung stören, sei es in ihrem gesamten Herkunftsland oder einem Teil davon oder in dem Land, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, gezwungen ist, den Ort, an dem sie für gewöhnlich ihren Wohnsitz hatte, zu verlassen, um an einem anderen Ort außerhalb ihres Herkunftslandes oder des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, Zuflucht zu nehmen.“

sehen ist.²⁷³ Obwohl es regionale Praxis sei, nach Naturkatastrophen Personen vorübergehend zuzulassen, so hätten afrikanische Staaten dies nie als Verpflichtung unter der OAU Konvention angesehen; am ehesten könne die Praxis als Beitrag zur Entwicklung eines Rechts auf vorübergehenden Schutz aus humanitären Gründen unter Völkergewohnheitsrecht gesehen werden.²⁷⁴

Die Kriterien der Cartagena Erklärung werden von der International Conference on Central American Refugees (CIREFCA) in ähnlicher Weise restriktiv interpretiert: "[...] *circumstances seriously disturbing public order must result from human acts and not from natural disasters*".²⁷⁵

Abgesehen davon wird kritisiert, dass der (idR temporäre) Schutz, der Flüchtlingen unter den erweiterten Definitionen der OAU/AU Konvention und der Cartagena Erklärung gewährt wird, "Umweltflüchtlinge" keinesfalls in ausreichendem Ausmaß unterstütze.²⁷⁶

Ähnlich auch die Definition in den (völkerrechtlich unverbindlichen) Bangkok Prinzipien.²⁷⁷

2.1.5.3 Komplementäre Schutzformen

Unter dem Begriff *Complementary Protection* werden alle Schutzformen, die nicht auf der GFK, sondern anderen menschenrechtlichen Instrumenten beruhen, verstanden; kodifizierte Formen gibt es zum Beispiel auf EU-Ebene („subsidiärer Schutz“), in den USA (*Temporary Protected Status*) oder in Kanada (*persons in need of protection*). Nicht abschließend geklärt ist, inwieweit komplementäre Schutzformen, die im Wesentlichen auf dem *Non-Refoulement*-Prinzip fußen, für "internationale Umweltflüchtlinge" nutzbar gemacht werden können.²⁷⁸ Das *Non-Refoulement*-Prinzip verbietet, Personen zwangsweise in einen Staat zu befördern, in welchem sie in flüchtlingsrechtlich relevanter Weise verfolgt oder Folter, unmenschlicher Behandlung oder anderen schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt würden.²⁷⁹ Dieses Verbot ist implizit in Art 3 EMRK sowie Art 7 IPBPR, explizit in Art 3 CAT sowie Art 33 GFK enthalten. Es ist nicht klar, in welchem Umfang dieses Verbot außerhalb des Folterverbots Völkergewohnheitsrecht darstellt. In der Übergabe in die Gewalt des ausländischen Staates, in dem eine

²⁷³ Cooper J. (1998) 496.

²⁷⁴ Edwards A. (2006) Refugee Status Determination in Africa, RADIC 14, 227.

²⁷⁵ CIREFCA, Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons in Latin America, CIREFCA/89/9 (1989) Z 33. See also Corcuera S. (2004) 200. Siehe auch Lopez A. (2007) The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law, Environmental Law 37, 390, idF Lopez A. (2007).

²⁷⁶ Flüchtlinge, die nur die zusätzlichen Definitionsvoraussetzungen der OAU/AU Konvention erfüllen, erhalten nur vorübergehenden Schutz; sie dürfen sich nicht im Aufnahmestaat ansiedeln. Afrikanische Flüchtlinge, die durch Unabhängigkeitskriege vertrieben worden waren, benötigten idR nur vorübergehenden Schutz. Vgl Cooper J. (1998) 497. Im System der Cartagena Erklärung könnten Flüchtlinge, die nur die zusätzlichen Definitionsvoraussetzungen erfüllen, sogar noch weniger Schutz als in der OAU Konvention vorgesehen, erhalten. Cooper J. (1998) 499.

²⁷⁷ Asian-African Legal Consultative Organisation, 1966 Bangkok Principles on Status and Treatment of Refugees, 24.06.2001, New Delhi. Art I (2): "The term 'refugee' shall also apply to every person, who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality."

²⁷⁸ McAdam J., Saul B. (2008) 11f.

²⁷⁹ Vgl Kälin W. (1990) Grundriss des Asylverfahrens, 210.

Verletzung zB von Art 3 EMRK wahrscheinlich ist, wird eine dem ausweisenden Staat unmittelbar zurechenbare Handlung, die Verantwortlichkeit nach zB der EMRK begründet, gesehen.²⁸⁰

Auf europäischer Ebene stellt Art 3 EMRK die stärkste Bestimmung für einen Anspruch dar (obwohl rein theoretisch Verletzungen aller EMRK-Rechte Auslöser für eine *Non-Refoulement*-Verpflichtung sein könnten).²⁸¹

Das absolute Folterverbot²⁸² wird auf „Umweltflucht“ nicht anwendbar sein, da hier kein gezieltes Zufügen von psychischem oder physischem Leid durch Träger staatlicher Gewalt zu einem bestimmten Zweck vorliegt.²⁸³ Unter Umständen könnte die Rücksendung von "internationalen Umweltflüchtlingen" in den Herkunftsstaat aber als unmenschliche oder erniedrigende Behandlung angesehen werden. So hat der EGMR im Falle *D. vs UK* noch allgemeine im Herkunftsstaat drohende Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit wie die nicht ausreichende medizinische Versorgung als eine Verletzung von Art 3 EMRK angesehen, wenn die Rückführung die betroffene Person einem realen Risiko aussetzen würde, unter *most distressing circumstances* zu sterben.²⁸⁴ Der EGMR hat in seiner jüngeren Rechtsprechung in einem ähnlich gelagerten Fall (vgl. *N. vs UK*) jedoch strengere Kriterien angelegt: die EMRK – obwohl viele der in ihr enthaltenen Rechte soziale und wirtschaftliche Implikationen hätten – würde auf den Schutz der bürgerlichen und politischen Rechte abzielen und so würde auch Art 3 EMRK einen Vertragsstaat nicht dazu verpflichten, Ungleichheiten zwischen verschiedenen Ländern durch zB Gewährung von Gesundheitsversorgungsleistungen an Fremde zu mildern.²⁸⁵ Selbst die generelle Gefährdung einer

²⁸⁰ Grabenwarter C. (2008) 147, Rz 26.

²⁸¹ In den meisten Fällen nicht absolut gewährleisteter Rechte wird es schwierig sein, zu beweisen, dass das öffentliche Interesse an der Ausweisung weniger schwer wiegt als die drohende Verletzung des Menschenrechts durch die Ausweisung. *R vs Special Adjudicator ex parte Ullah*, UKHL 26, 2004, Z 50: "It will be apparent from the review of Strasbourg jurisprudence that, where other articles may become engaged, a high threshold test will always have to be satisfied." Z 67: "[...] a fair reading of the Strasbourg cases requires a national court to accept that these articles (Anmerkung: Art 2, 4, 5, 7, 8) could possibly be engaged and that the exception to the territoriality principle is not confined to Art 3. There does not appear to be any conceptual reason why Art 9 should not be capable in principle of engagement, although I find it difficult to envisage a case, bearing in mind the flagrancy principle [...] in which there could be a sufficient interference with Art 9 rights which does not also come within Art 3 exception [...]." In diesem Fall ging es im UK House of Lords um die Frage, ob jeder Artikel der EMRK (außer Art 3) angewandt werden könnte – im Fall einer Rückführung einer Person aus Großbritannien, wo die Behandlung im Aufnahmestaat eine Verletzung eines EMRK-Rechts bedeuten würde. Im Speziellen ging es um Art 9 EMRK.

²⁸² Art 3 EMRK, Art 7 IPBPR, Art 3 CAT.

²⁸³ Art 1 CAT definiert Folter als Handlung, durch die einer Person vorsätzlich große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden, zB um von ihr oder einem Dritten eine Aussage oder ein Geständnis zu erlangen, um sie für eine tatsächlich oder mutmaßlich von ihr oder einem Dritten begangene Tat zu bestrafen, um sie oder einen Dritten einzuschüchtern oder zu nötigen oder aus einem anderen, auf irgendeiner Art von Diskriminierung beruhenden Grund, wenn diese Schmerzen oder Leiden von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis verursacht werden.

²⁸⁴ *D. vs UK*, 02.05.1997, Nr. 30240/96, Z 49ff. Eine Abschiebung des an Aids erkrankten Beschwerdeführers würde im Hinblick auf die ihn in seiner Heimat erwartende Situation eine Verletzung von Art 3 EMRK bedeuten. Dass der Beschwerdeführer noch unter halbwegs menschenwürdigen Bedingungen leben kann, ist auf die medizinische Betreuung im Vereinigten Königreich zurückzuführen. Eine Abschiebung nach St. Kitts hätte unweigerlich seinen Tod unter qualvollsten Umständen zur Folge und wäre deswegen eine *unmenschliche Behandlung* iSd Art 3 EMRK. Kritisch dazu jedoch teilweise die Literatur. Es macht laut EGMR-Judikatur für die Prüfung, ob eine Abschiebung Art 3 EMRK verletzt, keinen Unterschied, ob die drohende Gefahr unmittelbar von staatlicher Seite ausgeht oder auch ob diese absichtlich erfolgt; diesfalls stellt der EGMR aber höhere Anforderungen an die Darlegungen des Betroffenen hinsichtlich Unwilligkeit/Unvermögens des betroffenen Staates, effektiven Schutz zu gewähren. Grabenwarter C. (2008) 147, Z 26. Vgl auch Goodwin-Gill G., McAdam J. (2007) 314f.

²⁸⁵ *N. vs UK* (Große Kammer) 27.05.2008, 26.565/05; *Refoulement* einer HIV-positiven Frau aus Uganda in ihr Heimatland wurde als keine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung angesehen, obwohl feststand, dass sie ohne der in Uganda nicht überall erhältlichen und kostspieligen Behandlung einen baldigen Tod erleiden würde.

ganzen Volksgruppe oder eine insgesamt instabile Situation würde nicht für einen Verstoß gegen Art 3 EMRK reichen.²⁸⁶

Auch die EU Qualifikationsrichtlinie geht von einem sehr engen Ansatz aus:²⁸⁷ eine „Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz“ ist eine Person, die stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass sie bei einer Rückkehr tatsächlich Gefahr laufe, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, und sie den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Gefahr nicht in Anspruch nehmen will. Als ernsthafter Schaden gilt die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung eines Antragstellers im Herkunftsland, eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.²⁸⁸

Zusammengefasst wird das *Non-Refoulement*-Prinzip – unter Zugrundelegung der momentanen Staatenpraxis – nur bei „Umweltfluchtsituationen“, in denen die „Misshandlung“ eine bestimmte Schwelle erreicht und wo keine Rückkehr möglich ist, „internationalen Umweltflüchtlingen“ Schutz bieten können.

2.1.5.4 „Vorübergehender Schutz“

Zu klären ist, inwieweit vorübergehender Schutz iSd RL zum vorübergehenden Schutz²⁸⁹ auf "Umweltflüchtlinge" anwendbar ist. Dieser vorübergehende Schutz sollte keine Alternative zum Flüchtlingsstatus, sondern lediglich ein Instrumentarium bieten, um einem dringenden Schutzbedürfnis während eines Massenzustroms nachzukommen bis die individuellen Asylanträge bearbeitet werden. „Vertriebene“ sind in diesem Zusammenhang Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, die ihr Herkunftsland bzw ihre Herkunftsregion verlassen mussten (bzw nach einem Aufruf internationaler Organisationen evakuiert wurden) und wegen der in diesem Land herrschenden Lage nicht sicher und dauerhaft zurückkehren können, und die gegebenenfalls in den Anwendungsbereich von Art 1A GFK oder von sonstigen internationalen Schutzinstrumenten fallen. Dies gilt laut der Richtlinie insb für Personen, die aus Gebieten geflohen sind, die ernsthaft von systematischen oder weit verbreiteten

²⁸⁶ *Venkadajalasorma vs Netherlands*, Nr. 58510/00, Z 67: „Court has to assess whether at the present time and in the present situation there exists a real risk of the applicant being subjected to treatment proscribed by Article 3 if he was returned to his country of origin. Whilst stability and certainty are factors to be taken into account in the Court's assessment of the situation in the receiving country, the fact that peace negotiations have not yet been successfully concluded does not preclude the Court from examining the individual circumstances of the applicant in the light of the current general situation [...]“

²⁸⁷ *Goodwin-Gill G., McAdam J.* (2007) 40f kritisieren, dass die Definition nicht alle umfasst, die gegen Abschiebung unter der EMRK geschützt sein könnten.

²⁸⁸ Art 2 lit e EU Qualifikationsrichtlinie.

²⁸⁹ RL 2001/55/EG des Rates vom 20.07.2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten. Art 2 lit a definiert „vorübergehenden Schutz“ als ein ausnahmsweise durchzuführendes Verfahren, das im Falle eines Massenzustroms oder eines bevorstehenden Massenzustroms von Vertriebenen aus Drittländern, die nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, diesen Personen sofortigen, vorübergehenden Schutz garantiert, insb wenn auch die Gefahr besteht, dass das Asylsystem diesen Zustrom nicht ohne Beeinträchtigung seiner Funktionsweise und ohne Nachteile für die betroffenen Personen oder andere um Schutz suchende Personen auffangen kann.

Menschenrechtsverletzungen bedroht waren oder die Opfer solcher Menschenrechtsverletzungen sind.²⁹⁰ Diese Definition ist weiter als jene von subsidiär Schutzberechtigten (EU Qualifikationsrichtlinie) und könnte daher für in Massen fliehende „internationale Umweltflüchtlinge“ relevant sein; jedoch kommt diese Richtlinie nur dann zur Anwendung, wenn eine entsprechende Entscheidung des Rats der Europäischen Gemeinschaft auf Vorschlag der Kommission vorliegt – dies war bislang noch nicht der Fall.

2.1.5.5 „Untergang“ von Staaten – Anwendbarkeit des Staatenlosenregimes?

Die Mehrheit der von einem potentiellen „Untergang“ betroffenen Staaten sind Inselstaaten im Südpazifik, Indischen Ozean oder in der Karibik.

Ungeklärt ist bislang die Frage, wann ein Staat völkerrechtlich als „untergegangen“ gilt.²⁹¹ Sollte ein Staat völkerrechtlich bereits zu dem Zeitpunkt „untergegangen“ sein, in dem die Bevölkerung nur durch Verlassen überleben kann (selbst wenn sich Teile des Staates noch über Wasser befinden) oder doch erst – wenn überhaupt – wenn das gesamte Territorium untergetaucht ist? Weiters ist unklar, ob ein Staat bei Verlust des Elements „Staatsterritorium“ einfach aufhört zu existieren oder ob eine Form der Anerkennung der Nicht-Existenz notwendig ist; diesfalls müsste geklärt werden, durch wen diese Anerkennung zu erfolgen hätte. Weiters stellt sich die Frage, was mit Verträgen des „untergegangenen“ Staates geschieht (vgl Art 61 Wiener Vertragsrechtskonvention).

Im Fall der Annahme eines völkerrechtlichen Untergangs eines Staates wären die rechtlichen Folgen unbekannt,²⁹² da die Regeln hinsichtlich Staatennachfolge nicht anwendbar wären.²⁹³ Unklar wäre auch, welchen rechtlichen Status die BürgerInnen des völkerrechtlich untergegangenen Staates hätten.²⁹⁴ Zu klären wäre, ob diese als „staatenlos“ iSd internationalen Staatenlosenregimes (1954 *Convention relating to the Status of Stateless Persons*, 1961 *Convention on the Reduction of Statelessness*) anzusehen wären; diesfalls wäre auch die GFK – bei Erfüllung der anderen Kriterien – anwendbar.²⁹⁵

Die 1954 *Convention relating to the Status of Stateless Persons* und die 1961 *Convention on the Reduction of Statelessness*²⁹⁶ regeln die Vermeidung von Staatenlosigkeit sowie den Schutz von

²⁹⁰ Vgl Definition in Art 2 lit c der RL 2001/55/EG.

²⁹¹ Hampson F. (2005) Z 13.

²⁹² Hampson F. (2005) Z 11.

²⁹³ Hampson F. (2005) Z 12.

²⁹⁴ Völkerrechtlich obliegt es jedem Staat durch nationales Recht zu bestimmen, wer seine BürgerInnen sind.

²⁹⁵ Vgl Art 1A (2) GFK: “[...] owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of [...], is outside the country of his nationality [...]; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it. [...]”

²⁹⁶ UNTS, Vol. 989, 175. 30.08.1961, in Kraft getreten 13.12.1975, per 01.10.2008 von 35 Staaten ratifiziert. Im Gegensatz zur GFK (145 Parteien) wurden die 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons und die 1961 Convention on the Reduction of Statelessness noch nicht von einer großen Anzahl an Staaten unterzeichnet. Die UN GV und UNHCR's Exekutivausschuss haben UNHCR beauftragt, den Beitritt zu diesen Instrumenten aktiv zu fördern. Vgl auch EXCOM Conclusion Nr. 106 on Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons (2006); EXCOM Conclusion Nr. 78 on Prevention and Reduction of Statelessness and the Protection of Stateless Persons (1995). Es wird argumentiert, dass diese beiden Konventionen Art 15 AEMR (wonach jeder ein Recht auf eine Staatsangehörigkeit hat

staatenlosen Personen. Es wird argumentiert, dass die in der 1961 Konvention enthaltenen Prinzipien in der *European Convention on Nationality* des Europarats und in den Grundbestimmungen über Staatsangehörigkeit und –praxis der meisten Staaten widergespiegelt werden. Ihre Bestimmungen würden daher trotz der niedrigen Anzahl an Ratifikationen Referenzpunkte, um Völkergewohnheitsrecht zu bestimmen, reflektieren.²⁹⁷ Weiters finden sich in zahlreichen internationalen und regionalen Menschenrechtsinstrumenten Bestimmungen hinsichtlich der Vermeidung von Staatenlosigkeit.²⁹⁸ Umstritten ist jedoch, ob ein international verbindliches und durchsetzbares Menschenrecht auf eine Staatsangehörigkeit iSv einem Recht, nicht willkürlich seiner Staatsangehörigkeit beraubt zu werden, besteht.²⁹⁹

Die Definition von Staatenlosigkeit in der 1954 Konvention basiert auf der Verweigerung einer Nationalität durch „operation of law“.³⁰⁰ Es wird argumentiert, dass diese Konvention absichtlich ein sehr enges Verständnis von Staatenlosigkeit zugrunde legt und nicht auf Situationen von *de facto* Staatenlosigkeit (dh die Person besitzt zwar eine Staatsangehörigkeit; diese ist jedoch in Praxis ineffektiv) anwendbar ist.³⁰¹

Für den Fall, dass der Staat völkerrechtlich nicht als untergegangen gilt, so stellt sich die Frage, ob eine Staatsbürgerschaft fortbestehen bzw ob ein Recht auf eine Form von Exilregierung geltend gemacht werden könnte; problematisch erscheint hier jedoch, dass eine Exilregierung nur so lange anerkannt werden kann, als eine ernste Möglichkeit der Rückkehr besteht.³⁰²

Weiters bleibt im Unklaren, ob im Fall einer kollektiven Umsiedlung in einen anderen Staat ehemalige BürgerInnen eine **nationale Minderheit** bilden würden. In der Literatur finden sich Überlegungen hinsichtlich einer Abtretung von Staatsterritorium von Drittstaaten, um das verlorene Territorium zu ersetzen.³⁰³ Solche Forderungen wären wohl gegen die gesamte internationale Gemeinschaft zu stellen.³⁰⁴

und niemandem seine Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen das Recht versagt werden darf, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln) Ausdruck verleihen.

²⁹⁷ UN Special Rapporteur on Zaire, UN Doc. E/CN.4/1996/66, Z 85.

²⁹⁸ Internationale Instrumente: Art 7, Art 8 KRK; Art 24 IPBPR; Art 9 CEDAW; Art 5 CERD; regionale Instrumente: Art 20 AMRK; 1997 CoE European Convention on Nationality.

²⁹⁹ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1988/35, Z 107, UN Sub-Commission's Special Rapporteur on the right of everyone to leave any country, including his own, and to return to his own country: "In view of Human Rights Law, denationalization should be abolished. It constitutes a breach of international obligations [...] There is also a growing tendency to require the acquisition of another nationality as a precondition for the validity of denationalization. The recognition of the right to nationality as a basic human right, in effect, limits the power and freedom of a State arbitrarily to deprive its citizens of nationality."

³⁰⁰ Art 1 (1) der Konvention 1954 bestimmt: "For the purpose of this Convention, the term "stateless person" means a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law." Hampson F. (2005) Z 14.

³⁰¹ McAdam J., Saul B. (2008) 9.

³⁰² Vgl Verdross A. (1984) Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis.

³⁰³ Kelman I. (2008) Island Evacuation, Forced Migration Review 31, 20f, idF Kelman I. (2008). Vgl auch Hampson F. (2005).

³⁰⁴ Staaten, die (aus Umweltgründen) vom „Untergang“ bedroht sind liegen geographisch nahe bei Staaten, die nicht primär und schon gar nicht alleine für Umweltfaktoren, die den „Untergang“ auslösen, verantwortlich sind. Tuvalu überlegt, eine Insel/Land von einem anderen Staat zu kaufen. Aber potentielle Verkäufer wie zB Neuseeland stehen diesem Anliegen nicht sehr positiv gegenüber. Problematisch ist auch, dass das kulturelle Erbe eines Inselstaates bei Migration/Relokation der Bevölkerung verloren gehen könnte.

Auch ist schließlich die Frage zu klären, ob **Staatsbürgerschaft** auch eine **kollektive Dimension** besitzt (zB Recht, zusammen mit anderen BürgerInnen zu leben) und welche Implikationen dies für einen potentiellen Aufnahmestaat hätte.

Im Spezialfall von indigenen Völkern ergeben sich noch weitere Unklarheiten: können diese weiter als indigene Gruppe im Aufnahmestaat angesehen werden – obwohl sie im Aufnahmestaat nicht „indigen“ sind? Wie werden – wenn überhaupt – all diese Fragen vom möglich indigenen Charakter einiger der betroffenen Bevölkerungen beeinflusst? Macht es einen Unterschied hinsichtlich Rechten/Verpflichtungen?³⁰⁵ Welche Rechte würden solche Gruppen in einem Aufnahmestaat haben – würden sie das Recht haben, in Gemeinschaft zu leben? Könnten sie Land, auf dem sie in Gemeinschaft leben, verlangen? Sind sie berechtigt, die gleiche Unterstützung wie Flüchtlinge zu erhalten? Haben sie das Recht auf Staatsbürgerschaft (fast-track procedure) bzw gibt es zumindest eine Verpflichtung, Dokumente auszustellen?³⁰⁶

All diese völkerrechtlichen Fragen sind momentan noch nicht geklärt.

2.1.5.6 Die „Umweltflüchtlings“-Problematik unter dem Aspekt des EU Asyl-/Migrationsrechts

Derzeit finden „internationale Umweltflüchtlinge“ in verbindlichen EG-/EU-Normen im Bereich Asyl oder Migration keine explizite Erwähnung.³⁰⁷ Es haben aber sehr wohl Auseinandersetzungen mit diesem Thema stattgefunden:

So hat Javier Solana, der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, angemerkt, dass Europa letztlich die Konsequenzen der Erderwärmung tragen werde – unter anderem in Form von Massenmigration, da einige der EU Nachbarregionen sehr anfällig für Klimawandel sind (zB Nordafrika, Mittlerer Osten). Teile dieser Bevölkerungen seien bereits jetzt von schwierigen Gesundheitsbedingungen, Arbeitslosigkeit und sozialer Exklusion betroffen, sodass diese noch anfälliger für die Auswirkungen von Klimawandel seien und interne und internationale Migration ausgelöst oder verstärkt werden könnte.³⁰⁸

Die EU Kommission ist der Ansicht, dass die Verbindung zwischen Klimawandel und Migration untersucht werden und ein besseres Verständnis über die Anzahl der betroffenen Personen gewonnen werden müsse. Deshalb solle die EU eine Politik als Antwort auf die zunehmenden Auswirkungen von

³⁰⁵ Hampson F. (2005) Z 18.

³⁰⁶ Hampson F. (2005) Z 21.

³⁰⁷ Eine Überprüfung, inwieweit eine Subsumtion unter asylrechtliche Richtlinien (EU Sekundärrecht) möglich ist, wurde bereits unter Kapitel 2.1.5.3 sowie 2.1.5.4 durchgeführt. Da migrationsrechtliche Normen des EU Sekundärrechts bislang nicht die Einreise von Drittstaatsangehörigen in EU Mitgliedsstaaten regeln, sind diese für die Aufnahme von „internationalen Umweltflüchtlings“ nicht relevant.

³⁰⁸ High Representative Javier Solana and the European Commission (2008) Climate Change and International Security, Paper to the European Council, 14.03.2008.

Klimawandel auf Migrationsbewegungen formulieren.³⁰⁹ Die EU Kommission hat bereits in der Vergangenheit das zweijährige Projekt *Environmental Change and Forced Migration Scenarios* (EACH-FOR) finanziert. Dieses hat die Ursachen von umweltbedingter erzwungener Migration und deren Verbindungen zu anderen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Phänomenen in Europa und 24 Hauptherkunftsstaaten untersucht und plausible Zukunftsszenarien entwickelt.³¹⁰ Auch rezente Ausschreibungen des Europäischen Flüchtlingsfonds rufen erstmals zur Einreichung von Projekten, die Umweltveränderungen als möglichen Grund für Flucht in EU Mitgliedstaaten untersuchen, auf.³¹¹

³⁰⁹ Vgl. Commission Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions strengthening the Global Approach to Migration: Increasing Coordination, Coherence and Synergies, COM(2008) 611/3, 7-8.

³¹⁰ Vgl. EACH-FOR (2008) Preliminary Findings.

³¹¹ Vgl. Call 2008 und Call 2009 of the European Refugee Fund, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/refugee/funding_refugee_en.htm (02.11.2009).

2.2 Andere primäre völkerrechtliche Verpflichtungen³¹²

An dieser Stelle wird untersucht, welche primärrechtlichen Verpflichtungen zur Ergreifung von Maßnahmen zur **Prävention von „Umweltflucht“** (2.2.2 Prävention von Umweltveränderungen an sich, 2.2.3 Adaptierungsmaßnahmen, 2.2.4 präventive Abschwächung sowie Bewältigung von „Umweltfluchtsituationen“ und 2.2.5 Pflichten zur Finanzierung dieser Maßnahmen) sich aus anderen (als menschenrechtlichen) völkerrechtlichen Rechtsquellen ergeben. Im Unterschied zu den oben untersuchten menschenrechtlichen Verpflichtungen wird die **Bewältigung von „Umweltflucht“** in diesem Abschnitt **nicht** diskutiert, da sich im allgemeinen Völkerrecht keine spezifischen diesbezüglichen Verpflichtungen identifizieren lassen.³¹³

2.2.1 Allgemeine völkerrechtliche Prinzipien

Va die im Folgenden kurz erläuterten völkerrechtlichen Prinzipien und Grundsätze³¹⁴ sind im Rahmen dieser Studie relevant – einerseits zur Konkretisierung des Umfangs bereits bestehender völkerrechtlicher Pflichten (zu diesen siehe sogleich unten), andererseits als Anknüpfungspunkte bei der Identifizierung der (für den bestmöglichen Schutz des Einzelnen notwendigen) Verpflichtungen (siehe unten Kapitel 3).

2.2.1.1 Precautionary “Principle“

Ein Vorsorge-„Prinzip“³¹⁵ wird oftmals bei der Festlegung der Existenz und des Umfangs internationaler umweltrechtlicher Verpflichtungen angewandt. Dieses „Prinzip“ reflektiert den Gedanken, dass Umweltveränderungen primär mit vorbeugenden Maßnahmen begegnet werden soll.³¹⁶ Dieses Prinzip ist iZm vorhersehbaren/drohenden „Umweltfluchtsituationen“ insofern relevant, als es Staaten verpflichtet,

³¹² Exklusive der bereits oben behandelten menschenrechtlichen Verpflichtungen. Aufgrund der Notwendigkeit der Beschränkung der Studie kann nicht auf alle identifizierbaren Verpflichtungen, die für die Prävention von „Umweltflucht“ relevant sind, eingegangen werden, es wird im Folgenden daher der Schwerpunkt auf das Klimaschutz- und das Katastrophenschutz/Katastrophenhilfsregime gelegt. Andere völkerrechtlich relevante Grundlagen sollen ebenfalls – wenn auch nicht umfassend – behandelt werden.

³¹³ Allerdings sind die im Folgenden unter 2.2.4 (Abschwächung/Bewältigung von „Umweltfluchtsituationen“) behandelten Verpflichtungen teilweise auch für die Bewältigung „interner Umweltflucht“ relevant – zB Leistung humanitärer Hilfe. IZm der Bewältigung „internationaler Umweltflucht“ durch Aufnahme lassen sich an dieser Stellen keine relevanten Pflichten identifizieren.

³¹⁴ Hierbei handelt es sich primär um Grundsätze, die iZm internationalem Klimaschutz- und Umweltschutzrecht relevant sind. Vgl dazu *Neuhold P., Hummer W., Schreuer C.* (2004) Österreichisches Handbuch des Völkerrechts Rz 2415 ff, idF Handbuch des Völkerrechts (2004).

³¹⁵ Es gibt starke Argumente für die Annahme, dass das Vorsorgeprinzip Völkergewohnheitsrecht darstellt, auch wenn internationale Instanzen bei der Anerkennung des völkergewohnheitsrechtlichen Charakters des Prinzips derzeit noch eher zurückhaltend sind und dessen Anwendung in konkreten Fällen oftmals umstritten ist. Siehe dazu *Sands P.* (2003) *Principles of International Environmental Law* 279, idF *Sands P.* (2003); *Hafner G., Buffard I* (2009) *Obligations de Prevention et Precaution*, in Druck. Bejahung des Vorsorgeprinzips in den ITLOS Southern Blue-Fin Tuna-Fällen (*Australien/Neuseeland vs Japan*, Cases 3 and 4, Order of Provisional Measures of 27.08.1999), nicht anerkannt jedoch zB durch den IGH im Fall *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungary vs Slovakia), 25.09.1997 I.C.J. Reports 7ff), in dem sich die Ungarn auf das Prinzip beriefen.

³¹⁶ Betonung der Vorrangigkeit der Prävention von Umweltveränderungen. Siehe zB Prinzip 15 Rio Deklaration; vertragliche Verankerung in Art 5 Straddling Stocks Agreement 1995 (UNTS, Vol. 2167, 3, in Kraft seit 11.12.2001); Art 3 (3) UNFCCC; Cartagena Protocol on Biosafety zur CBD 2000, UNTS 2226, 208, in Kraft seit 11.09.2003; Stockholmer Konvention über Persistente Organische Schadstoffe 2001, in Kraft seit 17.04.2004. Teilweise wird argumentiert, dass die Anwendung des Vorsorgeansatzes eine Umkehr der Beweislast bei Schadenseintritt mit sich bringt – der potentielle Verletzer-Staat müsste dann den Beweis erbringen, dass sein Verhalten nicht zur Schädigung geführt hat/führen werde.

Präventionsmaßnahmen (iS der Vermeidung der Umweltveränderung, des „hazards“³¹⁷ und iS der Ergreifung von Adaptierungs- oder Abschwächungsmaßnahmen) zu setzen, selbst wenn Eintritt oder Umfang einer solchen Beeinträchtigung nicht mit absoluter Gewissheit vorhergesagt werden kann.³¹⁸ Dies dient dem bestmöglichen Schutz des Einzelnen und kann zur Hervorhebung der Wichtigkeit proaktiver Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltkatastrophen nutzbar gemacht werden. Dieser Ansatz ist auch in Art 3 (3) UNFCCC enthalten. Zur Umsetzung und Konkretisierung des Vorsorgeansatzes kann das **Ursprungsprinzip** herangezogen werden. Dieses besagt, dass Umweltveränderungen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt und möglichst nahe ihrer Quelle bekämpft werden sollen.³¹⁹

Im Unterschied dazu verlangt das **Präventionsprinzip** nur unter der Voraussetzung, einer **eindeutig** bevorstehenden Umweltveränderung nach vorbeugender Reaktion.³²⁰

2.2.1.2 *Polluter Pays Principle* (Verursacherprinzip)

Das Verursacherprinzip, in Anlehnung an Prinzip 16 der Rio-Deklaration,³²¹ kommt weitgehend einem verschuldensunabhängigen Haftungsregime (*strict liability*) gleich und regelt die Kostentragung bei umweltpolitischen Maßnahmen. Das Prinzip verpflichtet den Verursacher von zB Umweltveränderungen jene Kosten zu übernehmen, die durch Maßnahmen zu deren Vermeidung und Kontrolle anfallen; ob auch Kosten der Dekontaminierung, der Reinigung und Wiederherstellung umfasst sein sollen, ist umstritten.³²² Allerdings müssen entsprechende Verpflichtungen im Einzelfall konkretisiert werden. Haftungsregeln für besonders gefährliche Tätigkeiten werden beispielsweise als Umsetzung des Verursacherprinzips gesehen.

Auch wenn die rechtliche Qualität des Prinzips umstritten ist, so kann es dennoch iZm menschlich herbeigeführten „Umweltfluchtsituationen“ von Relevanz sein, da hinsichtlich einer Regelung zum **Burden-/Responsibility-Sharing**: ein Anknüpfen an dieses Prinzip würde ermöglichen, dass ein Staat auch

³¹⁷ Dieser Aspekt wird jedoch nicht in Teil 3 untersucht, siehe oben.

³¹⁸ So auch *UNU-EHS* (2008) 53; im Einzelnen gibt es Diskussionen über Umfang und Qualität des Prinzips, vgl dazu *Sands P.* (2003) 266ff. Prinzip 15 der Rio Deklaration hält entsprechend fest: „*In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.*“ Im Gegensatz zur Mehrzahl der Normen des internationalen Umweltrechts soll sich das precautionary „principle“ auch auf die Vermeidung von Umweltveränderungen *innerhalb* der Landesgrenzen beziehen und kein grenzüberschreitendes Element voraussetzen (*ILC* (2008) Disasters, Z 24). Insb die Umkehr der Beweislast gilt als Vorteil gegenüber der Pflicht zur Prävention von grenzüberschreitenden Schäden iS der ‚no harm rule‘ – dies ist allerdings umstritten.

³¹⁹ Vgl WBGU (2005) Welt im Wandel: Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik, 26.

³²⁰ zB ECE Übereinkommen über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfälle, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (03.13.1998) L326. Auch enthalten in den ILC Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities 2001 (angenommen bei der 53. Sitzung der ILC, Report to the General Assembly (A/56/10) in: Yearbook of the International Law Commission (2001) Vol. II, Part II, 148ff, idF *ILC* (2001) Articles on Prevention of Transboundary Harm), die größtenteils Völkergewohnheitsrecht kodifizieren.

³²¹ „*National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.*“ Auch hier gibt es im Einzelnen verschiedene Interpretationsansätze. Allerdings sind zB die Reduktionsziele des KP nicht auf Basis dieses Prinzips entstanden, sondern sind Ergebnis politischer Verhandlungen.

³²² *Sands P.* (2003) 285.

dann in die Pflicht genommen werden kann, wenn er keine international normierten Verpflichtungen verletzt (Staatenverantwortlichkeit) und auch keine (erlaubte) aber gefährliche Tätigkeit ausübt (Risikohaftung), aber dennoch einen Schaden verursacht. Dies könnte zB relevant sein bei Schäden in Folge von (rechtmäßiger) Nutzung von Gewässern, die mehrere Anliegerstaaten haben; Schäden aus grenzüberschreitendem Feuer oder aus Explosionen mit grenzüberschreitender Wirkung. Der den Nutzen aus der Tätigkeit ziehende Staat soll auch für daraus entstehende Schäden haften, da die Schadensbewältigung durch den schuldlosen Herkunftsstaat unbillig scheint.

Selbst wenn die Anwendung auf zwischenstaatliche Beziehungen teilweise verneint wird, ist das Prinzip aber jedenfalls für die Etablierung innerstaatlicher Haftungsregime für private Akteure interessant.

2.2.1.3 Das Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit³²³

Grundsätzlich tragen alle Staaten Verantwortung für die Umwelt, es gibt nach dem Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit³²⁴ gewisse Abstufungen. Dieses Prinzip ist im Kontext dieser Studie *va iZm von Menschen herbeigeführten* „Umweltfluchtsituationen“ (wie insb durch Klimawandel verursachte Umweltveränderungen) relevant und auch in Art 3 (1) UNFCCC verankert. Es basiert auf dem Prinzip der *Equity* (Billigkeit; Fairness; Verteilungsgerechtigkeit)³²⁵ und der Erkenntnis, dass die speziellen Bedürfnisse von Entwicklungsländern im Rahmen internationalen Umweltrechts berücksichtigt werden müssen. Sowohl der **Beitrag** eines Staates zur **Verursachung** einer Umweltveränderung als auch seine **Fähigkeit** zur Prävention oder Kontrolle einer solchen müssen Berücksichtigung finden.

Im Rahmen der Erarbeitung eines Lösungsvorschlags, wie dem Problem der „Umweltflucht“ am besten zu begegnen ist, ist es äußerst hilfreich, an ein bereits bestehendes und weitestgehend anerkanntes völkerrechtliches Prinzip anknüpfen zu können: das Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit ist auch iZm „Umweltflucht“ gültig – zumindest dann, wenn es sich um menschlich herbeigeführte „Umweltfluchtsituationen“ handelt – und muss bei der Zuteilung entsprechender Verpflichtungen in einem völkerrechtlichen Instrument jedenfalls berücksichtigt werden. Da Entwicklungsländer am härtesten von den Auswirkungen des Klimawandels betroffen sein werden, der von der gesamten Staatengemeinschaft, insb aber von den Industriestaaten, verursacht wurde, sollte

³²³ Prinzip 7 Rio Deklaration und Prinzip 23 Stockholm Deklaration. Die UNFCCC baut generell auf der Annahme auf, dass die primäre Verantwortlichkeit zur Abschwächung des Klimawandels bei Industriestaaten liegt (siehe insb Art 3 (1) UNFCCC) – wie auch in UN GV Res 44/207, 22 Dezember 1989, Z 8 bestätigt. In dieser Res wurde weiters die ‚no harm rule‘ (dazu sogleich 2.2.2.1) in Bezug auf Schäden durch Klimawandel und die Rolle der Staaten bei deren Prävention „*in accordance with their capacities and specific responsibilities*“ betont (Z 4).

³²⁴ Prinzip 7 Rio Deklaration: „*States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit to sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.*“

³²⁵ Das Prinzip der „Equity“ soll ermöglichen, ein juristisches Ergebnis zulässiger Rechtsanwendung zu korrigieren, wenn dieses Ergebnis ungerecht erscheint. Vgl Thirway H. (2006) in Evans M. (Hrsg), International Law, 136.

aufbauend auf diesem Prinzip eine Aufteilung der staatlichen Verpflichtungen zumindest rund um menschlich herbeigeführte „Umweltfluchtsituationen“ erfolgen.

2.2.2 Pflichten zur Prävention von Umweltveränderungen an sich

Die Untersuchung von Pflichten zur Prävention von Umweltveränderungen an sich ist für diese Studie in zweierlei Hinsicht von Bedeutung:

Einerseits ist die Prävention gravierender Umweltveränderungen der naheliegendste Weg, „Umweltflucht“ zu verhindern, indem man das Problem an der Wurzel packt und den Eintritt der „Fluchursache“ von vornherein vermeidet. Da es sich bei dieser Studie jedoch nicht um eine Studie internationalen Umwelt- und Klimaschutzrechts handelt muss an dieser Stelle ein allgemeiner Hinweis auf die Bedeutung der Prävention von Umweltveränderungen genügen.

Andererseits ist die Identifikation von Verpflichtungen zur Prävention von Umweltveränderungen auch – und im Rahmen dieser Studie va – deshalb relevant, weil sich an die Verletzung dieser primärrechtlichen Präventionsverpflichtungen sekundärrechtliche Pflichten im Rahmen der Staatenverantwortlichkeit knüpfen (siehe unten 2.3) – insb Verpflichtungen zur Einstellung des völkerrechtswidrigen Verhaltens und zur Wiedergutmachung. IZm der Untersuchung rechtlicher Möglichkeiten zum Schutz von „Umweltflüchtlingen“ ist daher zumindest ein Abriss dieser primärrechtlichen Pflichten nötig.

2.2.2.1 Allgemein

Eine der grundlegendsten Regeln des internationalen Umweltrechts ist die – teilweise als Völkergewohnheitsrecht³²⁶ anerkannte – *no harm rule*³²⁷ – das **Verbot der Verursachung**

³²⁶ Völkervertragsrecht ist aufgrund der einfacheren Identifikation staatlicher Verpflichtungen zwar die zentrale Rechtsquelle iZm internationalem Umwelt- und Klimaschutzrecht; dennoch kommt auch völkergewohnheitsrechtlichen Regeln eine Rolle zu.

³²⁷ “[...] there has been general recognition of the rule that a State must not permit the use of its territory for purposes injurious to the interests of other States in a manner contrary to international law.” UN Survey of International Law 1949, UN Doc. A/CN.4/1/Rev.1, 34. Es ist umstritten, ob es sich lediglich um ein völkerrechtliches Prinzip handelt, das keine primäre Verpflichtung begründet, oder um eine völkergewohnheitsrechtliche Regel, die eine völkerrechtlich verbindliche Schadensverhinderungspflicht normiert. Im Rahmen dieser Studie wird angenommen, dass es sich um eine völkergewohnheitsrechtliche Primärverpflichtung handelt, der konkrete Inhalt wird daher im Rahmen der einzelnen völkerrechtlichen Verpflichtungen behandelt. Zur Qualifikation als Völkergewohnheitsrecht siehe zB Rao, P. S. (1998) First Report on Prevention of Transboundary Damage from Hazardous Activities, UN Doc. A/CN.4/487, 7; Verheyen R. (2005) Climate Change Damage and International Law – Prevention Duties and State Responsibility, 145ff, idF Verheyen R. (2005). Zu einer kritischen Betrachtung siehe zB Handbuch des Völkerrechts (2004) Rz 2411ff, das von einem Prinzip des Verbots erheblicher grenzüberschreitender Umweltveränderung spricht, das sich in vielen völkerrechtlichen Verträgen – zB Art 3 Übereinkommen über die biologische Vielfalt – und Entscheidungen internationaler Gerichte und Schiedsgerichte findet. Eine Konkretisierung erfolgte zB durch den Trail Smelter Fall (USA vs Kanada, Award of 1941, III RIAA 1911, 1965: “[...] no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another state or the properties or persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence.” Umfasst ist nicht nur das Verbot der Schädigung anderer Staaten sondern auch das Verbot der Schädigung der Umwelt außerhalb jeder Jurisdiktion. Eine Verschriftlichung dieses Prinzips ist zB in Prinzip 21 Stockholm Deklaration und in Prinzip 2 Rio Deklaration enthalten und wurde wiederholt von internationalen Rechtsprechungsinstanzen bestätigt. zB bestätigte der IGH im Nuklearwaffen-Fall (ICJ Report 241, 1996, Z 29) und im Fall Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary vs Slovakia), 25.09.1997 I.C.J. Reports 7, 41) die allgemeine Verpflichtung eines Staates, sicherzustellen, dass Aktivitäten unter seiner Jurisdiktion und Kontrolle die Umwelt anderer Staaten und „common goods“ respektieren. Auch der IGH Fall Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru vs Australien, Urteil vom 26.06.1992, ICJ Reports 1992, 240) nimmt auf die ‚no harm rule‘ Bezug.

grenzüberschreitender Umweltschäden.³²⁸ Als **allgemeine Regel zur Begründung von Verpflichtungen zur Vermeidung von grenzüberschreitenden Umweltveränderungen** bezieht sie sich auf alle Aktivitäten die zu einem bestimmten Risiko beitragen: nach hM³²⁹ umfasst dies die völkerrechtliche Pflicht, a) keinen substantiellen, grenzüberschreitenden Schaden zu verursachen,³³⁰ b) bei vorhersehbaren Risiken oder Schäden aktiv präventive Maßnahmen zu treffen und c) Risiken zu minimieren.³³¹ Allerdings handelt es sich nicht um eine absolute Schadensverhinderungspflicht – Staaten sind dazu verpflichtet, jene Maßnahmen zu ergreifen, die dem Maßstab der erforderlichen Sorgfalt (due diligence) entsprechen um Schäden zu verhindern.³³²

Die *no harm rule* richtet sich grundsätzlich an *alle* Staaten gleichermaßen;³³³ da es sich aber um eine due diligence Verpflichtung handelt ist eine Differenzierung bezüglich der im Einzelfall von einem Staat zu setzenden Präventionsmaßnahmen geboten³³⁴ – und zwar nach den Kriterien der Möglichkeit,³³⁵ Vorhersehbarkeit³³⁶ und Verhältnismäßigkeit.³³⁷

³²⁸ Aufgrund der Abwägung zwischen territorialer Integrität und Souveränität sollen jedoch nur ernste oder bedeutende Schäden über einer *de minimis* Schwelle verboten sein. Dass zB durch Klimawandel (in der Form von Dürren, Erdbeben, Überschwemmungen, Ansteigen des Meeresspiegels) verursachte Schäden in einer Vielzahl der Fälle über dieser Untergrenze liegen werden wurde ua durch den 4. Bericht des IPCC bestätigt. Für diese Studie relevante migrationsverursachende Umweltveränderungen werden idR wohl ebenfalls über dieser Schwelle liegen.

³²⁹ Es wird jedoch nach wie vor diskutiert, ob sich das Prinzip auf den verursachten Schaden bezieht, ob also grenzüberschreitende Schädigung per se verboten ist, oder ob spezifische Handlungen, die Schaden verursachen könnten verboten sein sollen. Im ersten Fall ist die Art der schadensverursachenden Handlung irrelevant (so könnten hier zB Treibhausgasemissionen selbst unter den Reduktionszielen des KP oder von Nicht-KP-Vertragsparteien relevant werden wenn sie zu Schäden beitragen); bei letzterer Interpretation stellt sich die Frage, in welcher Form erlaubte schädigende Aktivitäten berücksichtigt werden können. (Siehe zB *ILC* (2001) Articles on Prevention of Transboundary Harm). Die internationale Rechtsprechung scheint die erste Interpretationsvariante zu bestätigen. Zur Kritik an dieser Unterscheidung: Boyle A. E. (1990) State Responsibility and Liability for Injurious Consequences of Acts not Prohibited by International Law: A Necessary Distinction? 39 ICLQ, 1.

³³⁰ Ein spezifischer Vorsatz wird dabei nicht gefordert. Allerdings wird zur Etablierung einer Verletzung der ‚no harm rule‘ ein Verstoß gegen den erforderlichen Sorgfaltsmaßstab notwendig sein. Ein Verschuldenselement wird damit schon in das primärrechtliche Verbot aufgenommen, siehe dazu genauer unten bei den Voraussetzungen der Staatenverantwortlichkeit (2.3.2.3).

³³¹ Die Präventionsverpflichtung soll sich aus der primärrechtlichen Verpflichtung, keinen grenzüberschreitenden Schaden zu verursachen, ergeben: Scovazzi T. (2001) State Responsibility for Environmental Harm, 12 YbIEL, 49.

³³² Eine absolute Schadensverhinderungspflicht, unabhängig von der Verletzung einer Sorgfaltspflicht und damit eine Art „Gefährdungshaftung“ wird durch einige spezielle völkerrechtliche Verträge statuiert.

³³³ Dies könnte insb relevant sein in Bezug auf Indien, China, Brasilien, da diesen zB durch das internationale Klimaschutzrecht als Nicht-Annex I Staaten im Verhältnis zu den von ihnen verursachten Emissionen relativ geringe Verpflichtungen auferlegt werden; allenfalls könnte hier über die ‚no harm rule‘ ein höherer Verpflichtungsgrad erreicht werden.

³³⁴ Es gibt keine allgemein anerkannte Definition von ‚due diligence‘, eine Beurteilung muss daher im Einzelfall erfolgen (siehe dazu Verheyen R. (2005).174.) Die *ILC* (2001) Articles on Prevention of Transboundary Harm, Commentary 393 zB verlangen von einem mit ‚due diligence‘ agierenden Staat die Ergreifung unilateraler Maßnahmen zur Prävention oder zur Minimierung des Risikos von bedeutsamem grenzüberschreitendem Schaden, zB die Erarbeitung und Umsetzung entsprechender Strategien.

³³⁵ Eine Verletzung der gebotenen Sorgfalt kommt nur dann in Betracht, wenn der betroffene Staat die *Möglichkeit* hat, ein entsprechendes Verhalten zu setzen. iZm Klimawandel ist zB jede mengenmäßige Verringerung der Treibhausgasemissionen ein für den Staat mögliches Verhalten um das Risiko von Klimaschäden zu vermindern. Außer Betracht kann bei dieser Beurteilung bleiben ob das konkrete Verhalten eines einzelnen Staates auch tatsächlich zur Verringerung des Risikos beiträgt – gerade iZm Treibhausgasemissionen und Klimawandel kann die Reduktion der Emissionen eines einzelnen Staates wohl kaum eine Veränderung bewirken. Ausschlaggebend ist jedoch nur, dass der betreffende Staat jede im konkreten Zeitpunkt zur Verfügung stehende zumutbare Maßnahme ergreift um ein Schadensrisiko zu minimieren – es muss aber nicht vorab die Geeignetheit der Maßnahme zur effektiven Schadensprävention bewiesen sein. Diese Sichtweise ist auch in Übereinstimmung mit dem ‚precautionary principle‘. Weiters muss bei dieser Beurteilung immer auf den aktuellen Stand der Technik abgestellt werden („best available technologies“).

³³⁶ Ein weiteres Kriterium zu Abgrenzung der gebotenen Sorgfalt ist die Vorhersehbarkeit des Schadens – Staaten sind nicht dazu verpflichtet, präventiv Maßnahmen zur Vermeidung *aller* hypothetisch möglichen Schäden zu ergreifen. Völkerrechtliche Verantwortlichkeit kann begründet werden wenn der Staat wusste oder wissen musste dass sein individuelles Verhalten (mit)ursächlich für einen Schaden sein würde. Diese Beurteilung muss *ex ante* erfolgen; weiters ist das Kriterium der Vorhersehbarkeit nicht erfüllt wenn das zu untersuchende Verhalten/Unterlassen eines Staates nur iZm weiteren Ereignissen,

Im Kontext mit der *no harm rule* sollen an dieser Stelle auch kurz die *ILC Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities* aus 2001³³⁸ behandelt werden. Die Artikel verpflichten den Staat zur **Prävention von grenzüberschreitendem Schaden bzw zur Minimierung des Risikos solcher Schäden**³³⁹ – allerdings nur bei **gefährlichen**³⁴⁰ **und völkerrechtlich nicht verbotenen Aktivitäten**. Staaten sollen zu diesem Zweck alle geeigneten (*ex ante und ex post*) Maßnahmen ergreifen (Art 3).³⁴¹ Den Staat trifft auch hier keine absolute Präventionspflicht; er muss mit ‚due diligence‘ handeln und nur wenn er den geforderten Sorgfaltsmaßstab nicht einhält kann er – nach den Regeln der Staatenverantwortlichkeit – verantwortlich gemacht werden. Ein „Mehrwert“ der Artikel gegenüber der ‚no harm rule‘ liegt in der Objektivierung der vom Staat verlangten „angemessenen“ Maßnahmen – angemessen sind jene, die sich aus den Artikeln selbst ergeben.³⁴²

Sowohl nach der ‚no harm rule‘ als auch nach den *ILC Articles on Prevention of Transboundary Harm* bestehen demnach bei der Ausübung gefährlicher Aktivitäten Verpflichtungen zur Ergreifung von **Präventionsmaßnahmen**; selbst *vor* einem Schadenseintritt kann daher eine Völkerrechtsverletzung vorliegen, die vom gefährdeten Staat geltend gemacht werden kann. Als konkrete Maßnahmen nach den ILC Articles können ua gefordert werden: **Konsultation** über präventive Maßnahmen (Art 9), **Kooperation** und **Informationsaustausch**, die Durchführung eines Verfahrens entsprechend einer Umweltverträglichkeitsprüfung³⁴³ und kontinuierliches **Monitoring**, aber auch die **Erarbeitung und Implementierung geeigneter nationaler Regelungen** (Art 5), zB Etablierung der Haftung des Betreibers.³⁴⁴

die nicht dem Staat zurechenbar sind, zum Schadenseintritt führt. IZm Klimawandel kann auf den allgemein bekannten und wissenschaftlich belegten Zusammenhang zwischen Treibhausgasemissionen und Temperaturanstieg verwiesen werden. Die Verursachung von Klimaschäden durch Treibhausgasemissionen ist für Staaten daher spätestens seit den frühen 90er-Jahren vorhersehbar.

³³⁷ Die Verhältnismäßigkeit der zur Schadensprävention zumutbarerweise zu ergreifenden Maßnahmen muss unter Berücksichtigung der nationalen Verhältnisse (technische und ökonomische Voraussetzungen) und der Risiken für den verletzten Staat beurteilt werden – iS einer Interessenabwägung (territoriale Unversehrtheit vs staatliche Souveränität). Die durch Klimawandel verursachten Schäden wie zB Landverlust für kleine Inselstaaten und flache Küstenstaaten werden naturgemäß schwer ins Gewicht fallen und durchaus aufwändige Maßnahmen auf Seiten des verursachenden Staates rechtfertigen; die Entscheidung welche Maßnahmen konkret ergriffen werden liegt allerdings dann im Ermessen des betroffenen Staates.

³³⁸ Vgl. Verheyen R. (2005) 154ff. Es ist festzuhalten, dass diese von der ILC erarbeiteten Artikel keine völkerrechtlich verbindlichen Normen darstellen, da sie nicht formell angenommen wurden. Allerdings kodifizieren sie in weiten Teilen Völkergewohnheitsrecht.

³³⁹ Die Priorität der Präventionsverpflichtungen wird im Kommentar zu den Artikeln damit begründet, dass oftmals die Wiedergutmachung eines Schadens nicht mehr zur Gänze möglich ist und dass auf internationaler Ebene ganz allgemein die Tendenz zur Etablierung von Präventionspflichten besteht, die auch Niederschlag in einer Vielzahl multilateraler Verträge gefunden hat (*ILC (2001) Articles on Prevention of Transboundary Harm, General Commentary Z 2ff.*)

³⁴⁰ „Gefährlich“ ist eine Tätigkeit nach den Artikeln dann, wenn sie ein Risiko der signifikanten grenzüberschreitenden Schädigung mit sich bringt: „*Risk [...] includes risks taking the form of a high probability of causing significant transboundary harm and a low probability of causing disastrous transboundary harm*“ (Art 2 lit a *ILC (2001) Articles on Prevention of Transboundary Harm*).

³⁴¹ Kodifikation der auch in Prinzip 21 Stockholm Deklaration enthaltenen völkergewohnheitsrechtlichen Regel; diese spricht jedoch davon dass „*States have [...] the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction [...] do not cause harm [...]*“ und nimmt damit keine Einschränkung auf gefährliche Tätigkeiten vor.

³⁴² Vgl dazu den Kommentar zu Art 3 *ILC (2001) Articles on Prevention of Transboundary Harm Z 4* und zu Art 5.

³⁴³ Vgl auch Prinzip 17 Rio Deklaration und näher dazu Birnie P., Boyle A. (2002) *International Law and the Environment*, 131.

³⁴⁴ Kommentar zu Art 3 *ILC (2001) Articles on Prevention of Transboundary Harm, Z 4* und Z 10.

In der Praxis würde das bedeuten, dass zB Staaten mit hohen Emissionen³⁴⁵ aufgrund dieser Grundsätze verpflichtet sind, ua Konsultationen mit den am meisten durch die Folgen des Klimawandels betroffenen Staaten zu führen³⁴⁶ und eine Lösung zu finden, die den Kriterien der Billigkeit entspricht (Art 10);³⁴⁷ weiters heißt das auch, dass diese Staaten uU auch nach den Regeln der Staatenverantwortlichkeit zur Ergreifung aller angemessenen Präventionsmaßnahmen verpflichtet werden können.

2.2.2.2 Klimaschutz

Da es sich bei der Diskussion um „Umweltflüchtlinge“ zu einem Großteil um Menschen handelt, die durch klimawandelbedingte Umweltveränderung zur Migration gezwungen werden, sollen im Folgenden einige sich aus Klima- und Umweltschutzrecht ergebenden Präventionspflichten umrissen werden. Die **UN Rahmenkonvention zum Klimaschutz** (UNFCCC)³⁴⁸ und das **Kyoto Protokoll** (KP)³⁴⁹ sind diesbezüglich zentrale Dokumente.

Die UNFCCC verankert zB völkerrechtlich verbindlich das gemeinsame Ziel der internationalen Gemeinschaft, gefährliche und menschlich verursachte Eingriffe in das Klimasystem der Erde und Klimaschäden zu verhindern, ua durch die Reduktion/Stabilisierung der Treibhausgasemissionen („Mitigation“, Abschwächung iS der UNFCCC) und durch Adaptierungsmaßnahmen an unvermeidbaren Klimawandel.³⁵⁰ Teilweise wird vertreten, dass sich aus **Art 2 UNFCCC** iVm den Ergebnissen wissenschaftlicher Klimaforschung eine **allgemeinen Pflicht zur Prävention von „gefährlichem**

³⁴⁵ Treibhausgasemissionen können nach durchaus als gefährliche Tätigkeit gelten, da sie mit hoher Wahrscheinlichkeit einen signifikanten, grenzüberschreitenden Schaden verursachen werden.

³⁴⁶ Voigt C. (2008) State Responsibility for Climate Change Damages, Nordic Journal of International Law 77, 14, idF Voigt, C. (2008).

³⁴⁷ Die Existenz einer diebezüglichen völkergewohnheitsrechtlichen Regel wurde bestätigt in der Lac Lanoux Arbitration (*Frankreich vs Spanien*) 24 ILR 101, 1957, in Bezug auf die Nutzung internationaler Wasserläufe.

³⁴⁸ United Nations Framework Convention on Climate Change, UNTS Vol. 1771, 107 (09.05.1992), in Kraft seit 21.03.1994, 194 Ratifikationen (Stand 31.10.2009).

³⁴⁹ Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, UNTS Vol. 2303, 148 (11.12.1997), in Kraft seit 16.02.2005, 189 Ratifikationen (Stand 31.10.2009). Gegenwärtig wird über ein Nachfolgeprotokoll verhandelt, das weiter reichende Reduktionsverpflichtungen mit einer größeren Zahl an verpflichtend teilnehmenden Staaten verbinden und Ende 2009 verabschiedet werden soll. In der Washingtoner Erklärung vom 16. Februar 2007 haben sich die Regierungschefs von Kanada, Deutschland, Italien, Japan, Russland, UK, USA, Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika in Grundzügen auf eine Nachfolgeregelung geeinigt. Zunächst soll demnach ein möglichst weltweites Emissionshandelssystem installiert werden, das entwickelte wie Entwicklungsländer in die Reduktionsbemühungen einbezieht.

³⁵⁰ Zu Adaptierungsmaßnahmen siehe erst unten 2.2.3. Teilweise wird argumentiert, dass durch Adaptierungsmaßnahmen die Mitigations-Pflichten der UNFCCC gesenkt würden, da Klimawandel nicht mehr als „gefährlich“ iSv Art 2 UNFCCC einzustufen sei wenn Adaptierungsmaßnahmen möglich seien. Dies ist ua deshalb abzulehnen, da *ex ante* nicht festgestellt werden kann ob entsprechende Maßnahmen *möglich* sind und ob sie idF auch *tatsächlich durchgeführt* werden. Es muss daher selbst bei möglichen Adaptierungsmaßnahmen an den durch Art 2 UNFCCC aufgestellten Kriterien festgehalten werden. Dazu Verheyen R. (2005).65f.

Klimawandel“ ergäbe.³⁵¹ Industriestaaten sollen dabei eine Führungsrolle spielen, die Verpflichtung zur Prävention³⁵² treffe aber *alle* Vertragsstaaten.

Art 4 (1) lit b UNFCCC verpflichtet *alle* Vertragsstaaten zur **Erarbeitung und Implementierung von Programmen zur Abschwächung des Klimawandels**.

Für Annex-I Staaten (idF Industriestaaten)³⁵³ kann aus **Art 4 (2) lit a iVm Art 2 UNFCCC** zudem eine Verpflichtung zur **Ergreifung von Maßnahmen und Entwicklung von Strategien zur Verringerung ihrer Treibhausgas-Konzentration und Schutz ihrer Treibhausgas-Senken** abgeleitet werden. Entwicklungsländer sind als Nicht-Annex-I Staaten von den Verpflichtungen des **Art 4 (2) UNFCCC** **ausgenommen**. Sie müssen aber jedenfalls **Kooperationspflichten** nachkommen.

Art 4 (7) UNFCCC stellt hinsichtlich der Einhaltung der Verpflichtungen aus der UNFCCC durch Entwicklungsländer weiters auf die **Verfügbarkeit finanzieller Unterstützung** durch entwickelte Staaten ab.

Insgesamt wird die UNFCCC häufig als zu **unkonkret und vage** qualifiziert, um aus ihr konkrete staatliche Verpflichtungen herleiten zu können.³⁵⁴ Tatsächlich verfügen Staaten über einen sehr breiten Ermessensspielraum, was die Identifikation eindeutiger primärrechtlicher Pflichten – deren Verletzung idF zu sekundärrechtlichen Verpflichtungen führt – im Ergebnis schwierig macht. Auch zB der konkrete Inhalt einer Verpflichtung nach **Art 4 (2) lit a iVm Art 2 UNFCCC** bleibt eher vage und kontroversiell – nach hM kann daraus keine Verpflichtung zur Erreichung eines bestimmten Reduktionsziels, sondern nur eine Verhaltenspflicht abgeleitet werden.³⁵⁵ Eine laufende Erhöhung der Treibhausgasemissionen seit Ratifikation der UNFCCC oder die eindeutig unzureichende nationale Implementierung einer Klimastrategie könnten aber allenfalls als Verstoß gegen diese Verhaltenspflicht und damit als völkerrechtswidriges Verhalten qualifiziert werden.³⁵⁶

Art 3 KP konkretisiert die Pflichten der Industriestaaten aus der UNFCCC: zur Abschwächung des Klimawandels werden völkerrechtlich **verbindliche Reduktionsziele für den Ausstoß von**

³⁵¹ Siehe dazu konkret *Voigt C.* (2008) 6, die als anzustrebendes Ziel von einer atmosphärischen CO₂-Konzentration von 450ppm spricht; ein Temperaturanstieg von ca 2 Grad wäre die Folge. Diese Zielvorgabe durch wissenschaftliche Forschung ist relativ konkret und schränkt den Spielraum der möglichen Implementierungsmöglichkeiten und damit das Ermessen der Vertragsparteien erheblich ein. Selbst bei Erreichung des Reduktionszieles von 450pp könnten schädliche Auswirkungen des Klimawandels allerdings nicht ausgeschlossen werden, alles über dieser Grenze sei aber jedenfalls als „gefährlicher Eingriff“ in das Klimasystem zu qualifizieren und damit ein Verstoß gegen Art 2 UNFCCC. Vgl auch *Verheyen R.* (2005) 63ff.

³⁵² Zur Konkretisierung dieser Verpflichtung könnten auch andere völkerrechtliche Verträge herangezogen werden, deren Zielerreichung durch fortschreitenden Klimawandel unmöglich würde, zB die Biodiversitäts-Konvention (CBD, Convention on Biological Diversity, UNTS Vol. 1760, 79, in Kraft seit 29.12.1993).

³⁵³ Annex-I Staaten werden oftmals Drittstaaten iS dieser Studie sein.

³⁵⁴ Siehe dazu *Okamatsu A.* (2005) Problems and Prospects of International Legal Disputes on Climate Change, 5, abrufbar unter: http://web.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2005/papers/okamatsu_bc2005.pdf, (24.1.2009), idF *Okamatsu A.* (2005); keine Möglichkeit, aus Art 2 UNFCCC eine Verhaltenspflicht abzuleiten: vgl zB *Schröder M. et al.* (2002) Klimavorhersage und Klimavororge, 257. Dies wäre dann primär für die Etablierung von Pflichten der Nicht-Annex-I Staaten relevant, da Annex-I Staaten konkret durch Art 4 (2) lit a UNFCCC verpflichtet sind.

³⁵⁵ Dies war ua ein Grund für die Annahme des KP, das sehr konkrete Vorgaben statuiert.

³⁵⁶ Und zwar unabhängig von den Verpflichtungen des KP – was va iZm mit UNFCCC-Vertragsstaaten, die das Kyoto Protokoll nicht unterzeichnet haben, von Bedeutung sein könnte.

Treibhausgasen festgesetzt.³⁵⁷ Diese konkrete Verpflichtung ist einer der primären Anhaltspunkte für die Begründung von sekundärrechtlichen Pflichten nach dem Staatenverantwortlichkeitsregime.

2.2.2.3 Umweltschutz

Weitere Pflichten zur Prävention von Umweltveränderungen ergeben sich zB aus dem Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht 1985³⁵⁸ (Art 2 verpflichtet *alle* Vertragsparteien nach Maßgabe der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zu Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und Umwelt vor schädlichen Auswirkungen durch menschlich verursachte Veränderungen der Ozonschicht; Entwicklungsländer sollen bei Präventionsmaßnahmen unterstützt werden³⁵⁹); ebenso aus dem Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen 1987³⁶⁰ (Verpflichtung *aller* Vertragsstaaten³⁶¹ zur Reduzierung und letztlich vollständigen Abschaffung der Emission von chlor- und bromhaltigen Chemikalien, die stratosphärisches Ozon zerstören; Verpflichtung zur Weitergabe von nützlichen Technologien an Entwicklungsländer, Art 10A). Weiters verpflichtet zB die Genfer Konvention über weiträumige, grenzüberschreitende Luftverschmutzung 1979³⁶² die Vertragsparteien zum **Schutz** der Menschen und der Umwelt **gegen schädigende Auswirkungen grenzüberschreitender Luftverunreinigung und zur Bekämpfung luftverunreinigender Emissionen**, außerdem zu umfassenden **Konsultationen bei Gefährdung** eines Vertragsstaates durch Luftverunreinigung. Eine Konkretisierung der **Verpflichtungen zur Reduktion einzelner Stoffe** erfolgte in 8 Protokollen.³⁶³ IZm der Prävention von Umweltveränderungen durch Verunreinigung von Gewässern oder aber auch durch Überflutungen könnte zB das Übereinkommen über das Recht der nicht-schifffahrtsmäßigen Nutzungen der internationalen **Wasserläufe** 1997, das jedoch noch nicht in Kraft getreten ist, relevant werden (Art 7: **Pflicht, keinen beträchtlichen Schaden zu verursachen** und geeignete **Maßnahmen zur Schadensbehebung** oder –minderung zu ergreifen).

Betroffene Entwicklungsländer sind weiters – wiederum im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel – durch das **Übereinkommen zur Vermeidung der Wüstenbildung** zur Priorisierung von

³⁵⁷ Es sieht vor, den jährlichen Treibhausgas-Ausstoß der Industrieländer innerhalb der ersten Verpflichtungsperiode (2008-2012) um durchschnittlich 5,2 % gegenüber 1990 zu reduzieren. Die festgelegten Reduktionsziele sollen jedoch nicht Ausdruck des Verursacherprinzips sein, sondern schreiben das Ergebnis politischer Verhandlungen fest. Wissenschaftler halten im Übrigen die festgelegten Reduktionsziele für unzureichend, um die Ziele der UNFCCC zu erreichen. Im Sinn des in der Klimarahmenkonvention festgeschriebenen Grundsatzes der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ (siehe oben 2.2.1.3) wurden Nicht-Annex I-Länder von verbindlichen Reduktionszielen ausgeklammert.

³⁵⁸ 192 Ratifizierungen.

³⁵⁹ ZB Versorgung mit Ausrüstung und erforderlichen Einrichtungen für Forschung und systematische Beobachtungen

³⁶⁰ 192 Ratifizierungen. Anpassungen durch Änderungsprotokolle von London (1990), Kopenhagen (1992), Wien (1995), Montreal (1997) und Peking (1999).

³⁶¹ Großzügigere Fristen für Entwicklungsländer, damit diese „grundlegende nationale Bedürfnisse“ decken können (Art 5).

³⁶² Nur 51 Ratifizierungen, primär im europäischen Raum (plus USA, Kanada und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion).

³⁶³ Protokoll zur Finanzierung der Messung und Bewertung der weiträumigen Luftverunreinigung (Genf 1984); Protokoll zur Verringerung der Schwefelemissionen um 30% (Helsinki 1985); Protokoll zur Stabilisierung der Stickoxidemissionen (Sofia 1988); Protokoll zur Verringerung der Emissionen von flüchtigen organischen Verbindungen (Genf 1991); Protokoll zur weiteren Verringerung der Schwefelemissionen (Oslo 1994); Protokoll über persistente organische Luftschadstoffe (Aarhus 1998); Protokoll über Schwermetalle (Aarhus 1998); Protokoll über die Verringerung von Versauerung, Überdüngung und bodennahem Ozon (Göteborg 1999).

Präventionsmaßnahmen und zur Erarbeitung umfassender Strategien zur Desertifikationsbekämpfung verpflichtet.

Die Vermeidung von Umweltveränderungen ist bei manchen Verträgen anderen Zielen neben- oder untergeordnet – auch solche Verträge können aber allenfalls über „Umwege“ zu hier relevanten Präventions- oder Adaptierungspflichten führen oder zu Konkretisierungszwecken herangezogen werden.³⁶⁴

2.2.2.4 Katastrophenschutz³⁶⁵

Die völkerrechtlichen Regelungen im Bereich des Katastrophenschutzes/der Katastrophenhilfe sind sehr stark zersplittert und gelten ua deshalb als nicht sehr effektiv³⁶⁶ – es gibt keinen allgemeinen multilateralen Vertrag, der sich mit der Thematik befasst, wohl aber wurden einzelne Bestimmungen in globalen und regionalen multilateralen Verträgen kodifiziert.³⁶⁷ Auf regionaler Ebene ist die Effektivität der relevanten Verträge sehr unterschiedlich. In Europa, Nord-/Süd-Amerika und Asien wurden jeweils regionale Vereinbarungen getroffen; in Afrika ist die internationale Katastrophenhilfe auf sub-regionalem Niveau geregelt. Weiters gibt es über 150 bilaterale Verträge,³⁶⁸ zwischenstaatliche Vereinbarungen und

³⁶⁴ So können sich zB aus dem Übereinkommen zum Meeresschutz relevante Verpflichtungen ableiten lassen. So enthalten Art 192ff UN Seerechtskonvention 1982 (UNCLOS, 152 Ratifikationen, allerdings zB nicht die USA) eine Verpflichtung zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt und zur Ergreifung aller notwendigen präventiven Maßnahmen nach Maßgabe der staatlichen Möglichkeiten – ungeachtet der Ursachen der Verschmutzung. Diese Verpflichtungen können uU auch iZm Klimawandel verursachendem Verhalten (auch Treibhausgasemissionen können „Meeresverschmutzung“ iSv Art 1 (1) 4 UNCLOS sein) eines Staates nutzbar gemacht werden, da die Erwärmung der Erdatmosphäre ua zu steigenden Wassertemperaturen, Korallensterben oder nachteiligen Auswirkungen auf Fischbestände führt. Auch die CBD soll – als ein Beispiel aus der Vielzahl der internationalen Verträge im Bereich der Erhaltung der Artenvielfalt und Umweltschutz – an dieser Stelle kurz erwähnt werden. Relevant sind diese Verträge hier primär, weil deren Erfüllung durch Umweltveränderung uU unmöglich wird. In diesem Sinne können die Ziele dieser Verträge in die – oftmals vagen – Präventions- und Adaptierungsverpflichtungen „hineingelesen“ werden. Das Ramsar Übereinkommen 1971 (158 Ratifikationen) zum Schutz von Feuchtgebietslebensräumen ist beispielsweise insofern relevant, als Feuchtgebiete Trinkwasserreservoirs sind, zur Verbesserung der Wasserqualität und zur Nahrungsmittelversorgung durch Fischerei beitragen, durch Speichern von Niederschlägen die Auswirkungen von Überschwemmungen verhindern und Küstenlinien stabilisieren. Deren Schutz kann demnach unmittelbar zur Prävention von „Umweltflucht“ beitragen. Die entsprechenden völkerrechtlichen Verpflichtungen können uU zur Einforderung von Maßnahmen in Herkunftsstaat herangezogen werden. Über „Umwege“ könnte weiters eine Aufnahme bestimmter Gebiete aufgrund (massiver) Umweltveränderungen in die Liste des gefährdeten Weltkulturerbes der UNESCO Konvention zum Schutz des Weltkultur- und Naturerbes (1972, 178 Ratifikationen) dazu führen, dass spezielle präventive Maßnahmen ergriffen werden müssen. Das UNESCO Komitee wäre dann verpflichtet, Schutzmaßnahmen zu entwickeln, zu kontrollieren und dem betroffenen Staat finanzielle Unterstützung aus dem – derzeit schlecht gespeisten – Weltkulturerbe-Fonds, der von allen Vertragsstaaten gespeist wird, zukommen zu lassen; dies könnte die finanzielle Unterstützung für Adaptierungsmaßnahmen nach der UNFCCC komplementieren. Primär wird jener Staat, auf dessen Territorium sich das Welterbe befindet, zur Setzung entsprechender Schritte aufgefordert. Die Gesamtheit der Vertragsstaaten der UNESCO Konvention zum Schutz des Weltkultur- und Naturerbes muss weiters bei der Entwicklung ihrer Umweltstrategien auf den Schutz des Welt- und Kulturerbes Rücksicht nehmen zB könnte als Korrektivmaßnahme die Senkung der Treibhausgasemissionen in Frage kommen.

³⁶⁵ Siehe zum Thema des Katastrophenschutzes *Fisher D.* (2007) *Law and Legal Issues in International Disaster Response: a Desk Study*, IFRC; *ILC* (2008) *Disasters*.

³⁶⁶ Aufgrund der Zersplitterung des Rechtsbereichs kann im Folgenden nur überblicksartig auf die sich aus diesem rechtlichen Regime ergebenden Präventions-, Adaptierungs- und Bewältigungsmaßnahmen eingegangen werden, eine Untergliederung erfolgt jeweils nach globalem und regionalem Geltungsumfang.

³⁶⁷ 1984 scheiterte ein umfassendes Katastrophenschutzabkommen unter der Leitung der UN wegen Souveränitätsbedenken der Staaten. Einer solchen globalen Regelung derzeit am ähnlichsten ist die Rahmenkonvention zum Zivilschutz (2004, erarbeitet von der Internationalen Zivilschutzorganisation, der viele westliche und lateinamerikanische Staaten nicht angehören), die sich mit Prävention und Abschwächung von Katastrophen befasst.

³⁶⁸ Va in Europa; die Mehrheit betrifft gegenseitige Unterstützung von Staaten in derselben Region, manche regeln auch Unterstützung über Kontinente und Regionen hinweg. Beinahe jedes Land hat solche Abkommen geschlossen, als Beispiel sei an dieser Stelle das Deutsch-französische Abkommen über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren

eine Fülle völkerrechtlich nicht verbindlicher *Soft Law* Instrumente.³⁶⁹ In vielen Fällen handelt es sich um Informations- und Kooperationspflichten und damit oftmals um gemeinsam umzusetzende Verpflichtungen. Es finden sich nur wenige deutlich formulierte Pflichten in diesen Abkommen.

Aus den Regelungen hinsichtlich Katastrophenschutz ergeben sich grundsätzlich keine Verpflichtungen zur Prävention von Umweltveränderungen an sich; Verpflichtungen zur Vermeidung des Eintritts von Umweltkatastrophen iS der Verringerung der Vulnerabilitäten einer Region/Bevölkerungsgruppe werden unter 2.2.3.2 (Anpassung) diskutiert; Verpflichtungen zur Bewältigung von Umweltkatastrophen iS von Katastrophenhilfe unter 2.2.4.2.

2.2.3 Pflichten hinsichtlich Anpassungsmaßnahmen

Um "Umweltfluchtsituationen" zu verhindern, muss auch bei der Verringerung der spezifischen Schwachstellen einer Region oder Bevölkerung angesetzt werden. Es gibt eine Vielzahl von Aspekten, die sich aus physischen, sozialen, ökonomischen und umweltbedingten Faktoren ergeben und denen sehr konkret entgegengewirkt werden kann.

2.2.3.1 Klimaschutz

Alle Vertragsstaaten,³⁷⁰ die Schäden durch Klimawandel vorhersehen,³⁷¹ trifft die Pflicht zur Ergreifung von Adaptierungsmaßnahmen zur Prävention (weiterer) Schäden, zur Anpassung an klimawandelbedingte Umweltveränderungen³⁷² (Art 4 (1) lit b UNFCCC) und zur Kooperation bei der Vorbereitung von Adaptierungsmaßnahmen (Art 4 (1) lit e UNFCCC). Vertragsstaaten sind nicht zur Durchführung bestimmter Adaptierungsmaßnahmen verpflichtet, diese müssen aber „adäquat“ sein.

Auch das KP verpflichtet (allerdings nur) Industriestaaten neben der Einhaltung von Treibhausgas-Reduktionszielen zur **Beschränkung der nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels durch Adaptierung (Art 10 lit b iVm Art 3 (14) KP)**.

Der konkrete Umfang der Adaptierungsverpflichtungen nach der UNFCCC und nach dem KP bleibt offen – Ziel ist es, durch adäquate Adaptierung an klimawandelbedingte Umweltveränderungen die spezifischen Schwachstellen eines Landes für nachteilige Auswirkungen des Klimawandels zu verringern

Unglücksfällen (1980) erwähnt. Die Abkommen sind idR eher allgemein gehalten und umfassen Regelungen zu Einreise, Einfuhr von Material, Kosten, also die Regelung reaktiver Maßnahmen.

³⁶⁹ *Soft Law* zB Yokohama Strategy for a Safer World (1994, A/CONF.172/9, Kapitel I, Res 1, Anhang I); Hyogo Declaration und Hyogo Framework for Action 2005-2015 (A/CONF.206/6 und Corr.1, Kapitel. I, Res 1); multilaterale Verträge zB Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations (1998); Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance (1991); Agreement between Member States and Associate Members of the Association of Caribbean States for Regional Cooperation on Natural Disasters (1999); European Council Civil Protection Financial Instrument (Januar 2007 bis Dezember 2013); viele Abkommen im Rahmen der Vereinigung Südostasiatischer Staaten (ASEAN), da diese Region sehr stark von Katastrophen betroffen ist und sich bereits 1976 der Problematik widmete, zuletzt 2005 mit dem ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response.

³⁷⁰ Zum Stand von Adaptierungsmaßnahmen in Entwicklungsländern siehe Verheyen R. (2005) 120ff.

³⁷¹ Siehe zur Konkretisierung das *precautionary „principle“* oben 2.2.1.1.

³⁷² Ein gewisses Ausmaß von klimawandelbedingten Schäden wird (mittlerweile) als unvermeidbar eingestuft.

– und damit ua auch das für diese Studie relevante Risiko der Entstehung von „Umweltfluchtsituationen“ zu minimieren.³⁷³

2.2.3.2 Katastrophenschutz

Die große Wichtigkeit³⁷⁴ von Maßnahmen zur Prävention des Eintritts von Umweltkatastrophen durch Adaptierung wurde in den letzten Jahren immer stärker betont – der Schwerpunkt verlagerte sich von reaktiven Maßnahmen (Katastrophenhilfe) hin zu proaktiven Maßnahmen (Adaptierung und *Preparedness*)³⁷⁵ und schlug sich in einigen internationalen Instrumenten nieder:³⁷⁶

Während ältere **regionale** Instrumente wie die zB die Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance 1991 fast ausschließlich auf Katastrophenhilfe fokussierten, legen jüngere regionalen Übereinkommen den Schwerpunkt mehr und mehr auf Katastrophenprävention.³⁷⁷

Wie bereits oben erwähnt sind die rechtlichen Bestimmungen im Bereich des Katastrophenschutzes sehr zersplittert; soweit es regionale verbindliche Übereinkommen gibt ist deren Ratifikationsstand idR eher niedrig, **globale** verbindliche Instrumente gibt es im Bereich der Prävention von Umweltkatastrophen durch Adaptierung und Preparedness – soweit ersichtlich – nicht. Die besten Anhaltspunkte ergeben sich daher aus *Soft Law* Instrumenten wie der *Yokohama Strategy* und der *Hyogo Declaration*.³⁷⁸

³⁷³ Der Europäische Aktionsrahmen für Anpassung an den Klimawandel sieht beispielsweise eine Unterteilung der Anpassungsmaßnahmen in folgende Kategorien vor: Verbesserung der Widerstandskraft von Gesundheits- und Sozialpolitiken; Verbesserung der Widerstandskraft von Land- und Forstwirtschaft; Verbesserung der Widerstandskraft von Biodiversität, Ökosystemen und Gewässern; Verbesserung der Widerstandskraft von Küsten- und Meeresgebieten; Verbesserung der Widerstandskraft von Produktionssystemen und Infrastrukturen. (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen, KOM(2009)147, 10ff. Teilweise werden auch geplante Umsiedlungsmaßnahmen als Adaptierungsmaßnahmen zur Verringerung des Risikos von „Umweltfluchtsituationen“ qualifiziert (siehe dazu genauer 3.2.1.1) – ob diese weite Auslegung, die sich an Begriffen aus der *Disaster Risk Reduction* (DRR) orientiert, auch für den Anpassungsbegriff der UNFCCC übernommen werden kann scheint eher fraglich, va hinsichtlich der in Art 4 UNFCCC genannten Bereiche, in denen Anpassungsmaßnahmen durchgeführt werden sollen (Pläne für die Bewirtschaftung von Küstengebieten, für Wasservorräte und die Landwirtschaft sowie für den Schutz und die Wiederherstellung von Gebieten, die von Dürre und Wüstenbildung sowie von Überschwemmungen betroffen sind).

³⁷⁴ Also positives Beispiel wird oft der hocheffiziente Katastrophenschutz Taiwans im Hinblick auf Taifune genannt – selbst bei stärksten Taifunen kommen dort nur wenige Menschen ums Leben oder zu Schaden und selbst das ist meist auf das Nichtbefolgen der Behördenanweisungen zurückzuführen.

³⁷⁵ ZB Raumplanung (Ausweisung von besonders gefährdeten Flächen in Flächennutzungsplänen; Nutzung von überflutungsgefährdeten Flächen zu temporären Zwecken); Risikoverteilung durch Versicherungen, die Versicherte zu eigenen Vorsorgemaßnahmen veranlassen; Implementierung nachhaltiger Forstwirtschaft, infrastrukturelle Anpassung an mögliche Naturereignisse permanente/temporäre Evakuierung, Vorschriften zu Baustandards.

³⁷⁶ Siehe zB die UN GV Res 46/182: “in order to reduce the impact of disasters there should be increased awareness of the need for establishing disaster mitigation strategies, particularly in disaster-prone countries”; die UN Dekade zur Reduzierung von Naturkatastrophen (IDNDR, nunmehr Internationale Strategie zur Reduzierung von Katastrophen ISDR) von 1990 bis 1999; die 1994 angenommene Yokohama Strategy for a Safer World, die noch einmal die Priorität von Katastrophenrisiko-Minimierung betont und die Hyogo Declaration 2005 (Katastrophenvorbeugung muss auf allen Ebenen umgesetzt werden).

³⁷⁷ So zB Art 2 des ‘Agreement between Member States and Associate Members of the Association of Caribbean States for Regional Cooperation on Natural Disasters 1999’: Ziel ist die Etablierung rechtlich durchsetzbarer Mechanismen zur Förderung von Katastrophen-Prävention und – Abschwächung; weiters geht zB das ASEAN ‘Agreement on Disaster Management and Emergency Response’ von einem sehr umfassenden Begriff des Katastrophenmanagements aus und verpflichtet “States Parties [...] to give priority to prevention and mitigation, and thus [to] take precautionary measures to prevent, monitor and mitigate disasters.”

³⁷⁸ Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters (Aufbau der Widerstandsfähigkeit von Gemeinschaften und Nationen) als Basis für die Implementierung von Maßnahmen zur Disaster Risk Reduction, va auch bei Umweltkatastrophen. Der Fokus liegt bei der Reduzierung von grundlegenden Ursachen von Katastrophen, anstatt die bisher übliche Fokussierung auf Katastrophenhilfe weiterzuführen. Es werden 5 Prioritäten als Basis

2.2.4 Pflichten hinsichtlich präventiver Abschwächung sowie Bewältigung von „Umweltfluchtsituationen“

2.2.4.1 Klimaschutz

Weder die UNFCCC noch das KP enthalten ausführliche Regelungen betreffend Kompensation von oder Haftung für Schäden, die durch Verletzung der Normen des UNFCCC oder des KP verursacht werden (dh zB all jene Schäden, die mit zu hohen Treibhausgasemissionen in Verbindung gebracht werden oder andere Schäden, die als „klimawandelbedingt“ eingestuft werden) und deren Eintritt auch durch Abschwächungs- und Adaptierungsmaßnahmen nicht mehr verhindert werden kann (*Residual Damage*).³⁷⁹ Art 4 (8) UNFCCC sieht lediglich die Möglichkeit – aber keine Verpflichtung – zur Etablierung einer „Versicherung“ vor, um den Bedürfnissen von Entwicklungsländern nachzukommen.³⁸⁰

Das KP sah zunächst die Einrichtung eines speziellen Fonds zur Wiedergutmachung von durch Nicht-Einhaltung der Reduktionsziele verursachten Klimaschäden vor. Dieser sollte durch Kompensationszahlungen bei Nichteinhaltung der KP-Ziele gespeist werden. Letztlich wurde dieser „Kompensationsmechanismus“ aber aufgrund mangelnder Unterstützung aus dem KP entfernt. Stattdessen sieht das KP nun ein sehr komplexes System von Sanktionsmaßnahmen bei Nichteinhaltung der dortigen Verpflichtungen vor – allerdings keine Wiedergutmachungs-Mechanismen für die nachteiligen Folgen der Überschreitung der Reduktionsziele.³⁸¹

2.2.4.2 Katastrophenhilfe

Generell beinhalten völkerrechtliche Instrumente im Bereich der Katastrophenhilfe zum Thema der Hilfeleistungen Bestimmungen zum Informationsaustausch, zu Kommunikationsmitteln, zur Koordination der Hilfeleistungen, zur Qualität der Hilfeleistungen, zum Schutz von humanitären Helfern, zu den Kosten der humanitären Hilfe, etc.

für die Entwicklung konkreter Maßnahmen vorgeschlagen, die zur Strukturierung von Strategien und Programmen hilfreich sein können.

³⁷⁹ So wird zB ein gewisser Anstieg des Meeresspiegels als unvermeidbar eingestuft, selbst wenn von nun an alle Treibhausgasemissionen drastisch reduziert würden; auch Adaptierungsmaßnahmen werden nicht völlig verhindern können, dass gewisse Gebiete letztlich überflutet werden. Allerdings gibt es sogar in diesem Fall optimistische Stimmen, die zB den Untergang der Malediven als durch Anpassungsmaßnahmen abwendbar ansehen, *Cheng M.* (2009) Malediven: Anpassung vielleicht Ausweg aus dem Bedrohungsszenario, in: EPOCHTimes 12.07.2009, abrufbar unter <http://www.epochtimes.de/articles/2009/07/12/467214.html> (30.07.2009). Konkrete Kompensationsregeln könnten die Bewältigung eintretender Schäden, damit die Bewältigung der „Umweltfluchtsituation“ erleichtern und so die „Umweltflucht“ vorbeugen (stehen zB genügend finanzielle Mittel für den Aufbau neuer Siedlungsgebiete oder für den Ausgleich finanzieller Verluste der betroffenen Personen zur Verfügung, kann deren Abwanderung uU verhindert werden).

³⁸⁰ Hinsichtlich anderer als finanzieller „Maßnahmen, die nach dem Übereinkommen notwendig sind, [...] um den speziellen Bedürfnissen und Anliegen der Vertragsparteien [...] zu entsprechen, die sich aus den nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen ergeben [...]“ (vgl. Art 4 (8) UNFCCC). Vgl. auch die Verpflichtungen zur finanziellen und technischen Unterstützung, unten 2.2.5.

³⁸¹ zB Strafminderungen bei künftigen Emissions-Budgets, Verpflichtung zur Erarbeitung eines „Compliance Action Plan“. Hinsichtlich der Wiedergutmachungspflichten ist auf die allgemeinen Regeln der Staatenverantwortlichkeit zu verweisen.

2.2.4.2.1 *Pflicht zur Leistung bzw zur Annahme humanitärer Hilfe?*

Die beiden hier **zentralen rechtlichen Fragen** in Bezug auf Verpflichtungen nach Eintritt einer Katastrophe im Rahmen der Katastrophenhilfe betreffen aber das Spannungsverhältnis zwischen dem Prinzip der Souveränität des betroffenen Staates und der Dringlichkeit humanitärer Hilfe. Konkret geht es darum, ob es einerseits eine völkerrechtliche Verpflichtung des betroffenen Staates gibt, **humanitäre Hilfe anzufordern bzw zu akzeptieren**, und ob es andererseits eine völkerrechtliche Verpflichtung von Drittstaaten gibt, (nur) auf Ersuchen des betroffenen Staates humanitäre Hilfe zu leisten bzw ob sie auch das **Recht** haben, ohne Einladung des betroffenen Staates **humanitäre Hilfe anzubieten** und **allenfalls gegen dessen Willen zu leisten**.

Die Zustimmung des betroffenen Staates ist – als Ausfluss staatlicher Souveränität – traditionell Voraussetzung für die Einleitung von Katastrophenhilfe.³⁸² IdR wird der betroffene Staat zuerst ein Ersuchen um Unterstützung stellen, auf das die Parteien eines Vertrags zur Katastrophenhilfe (oder auch andere Staaten) mit einem Angebot zur Katastrophenhilfe antworten.³⁸³ Mit der Annahme dieses Angebots steht dem Beginn der Leistung humanitärer Hilfe nichts mehr im Weg.³⁸⁴ Die derzeitige rechtliche Situation ist in Bezug auf eine **Pflicht des betroffenen Staates, humanitäre Hilfe zu fordern**, relativ klar – diese Entscheidung liegt nach den relevanten völkerrechtlichen Verträgen völlig in dessen **Ermessen, eine diesbezügliche Pflicht besteht de lege lata nicht**. Diese rechtliche Position scheint sich jedoch schrittweise zu ändern, va bei völligem Unvermögen des betroffenen Staates, die Katastrophe selbst zu bewältigen³⁸⁵ – diese Entwicklung ist va vor dem Hintergrund der immer stärkeren Betonung der Verantwortlichkeit eines Staates gegenüber seiner Bevölkerung zu sehen, die auf dem Prinzip der Souveränität und der territorialen Unversehrtheit beruht. Aufgrund dieser Prinzipien ist (zunächst) nur der Heimatstaat in der Lage und verpflichtet, seine Bevölkerung zu schützen – aus dieser Pflicht heraus soll sich idF auch die Verpflichtung ergeben, humanitäre Hilfe zu fordern wenn der Staat sie selbst nicht gewährleisten kann.

Weiters ist zu untersuchen, inwieweit Drittstaaten das Recht oder sogar die Verpflichtung haben, humanitäre Hilfe anzubieten oder auch gegen den Willen des betroffenen Staates zu leisten. Während in der Literatur oft für die Existenz eines „Rechts auf humanitäre Hilfe“ des Einzelnen argumentiert wird,³⁸⁶

³⁸² Bestätigt durch UN GV Res 64/182. Daraus ergibt sich auch die primäre Verpflichtung des betroffenen Staates zur Ergreifung von Maßnahmen zur Bewältigung einer Katastrophe und damit zum Schutz der Menschen unter seiner Jurisdiktion (siehe zB IDI Res Humanitäre Hilfe (2003) Sekt. III).

³⁸³ Ein solches Ersuchen kann nicht nur an andere Vertragsparteien sondern an die gesamte Staatengemeinschaft gerichtet werden. Erst mit dem Ersuchen des betroffenen Staates werden die Regelungen des betreffenden Vertrags wirksam – der Staat hat daher auch die Möglichkeit, das anzuwendende Regime auszuwählen.

³⁸⁴ Fast alle der globalen, regionalen und bilateralen Instrumente, die Regelungen zur Katastrophenhilfe enthalten, sehen einen solchen Mechanismus vor. Siehe für eine Auflistung *ILC* (2008) Disasters, 42, FN 195.

³⁸⁵ So implizit in UN GV Res 46/182, Anhang, Z 5; IDI Res Humanitäre Hilfe (2003) Sekt. III Z 3.

³⁸⁶ Siehe zu umfangreicher Literatur *ILC* (2008) Disasters, 152, FN 791, 793, 794, 795; siehe weiters bereits oben im Rahmen der Untersuchung menschenrechtlicher Verpflichtungen.

ist eine entsprechende positivrechtliche³⁸⁷ **Verpflichtung der Staatengemeinschaft noch nicht etabliert**.³⁸⁸ *De lege lata* sind Drittstaaten such im Fall eines Ersuchens durch den betroffenen Staat nur dann zur Leistung humanitärer Hilfe verpflichtet, wenn dies konkret im entsprechenden Vertrag festgehalten wurde³⁸⁹ und selbst dann nur zur „kapazitätsmäßig möglichen“ Hilfestellung. Die Existenz eines Rechts von Drittstaaten, **Hilfe** – auch ohne entsprechendes Ersuchen des betroffenen Staates – **anzubieten**, wird teilweise³⁹⁰ bejaht – allerdings muss der betroffene Staat ein solches Angebot nach derzeitiger Rechtslage auch annehmen damit Drittstaaten Katastrophenhilfe leisten können – ein „Aufzwingen“ humanitärer Hilfe ist momentan nur im Rahmen der Möglichkeiten des UN Sicherheitsrats denkbar. In manchen internationalen Instrumenten lässt sich eine **Entwicklung hin zu einer Verpflichtung des betroffenen Staates, ein solches Hilfsangebot anzunehmen wenn er selbst nicht in der Lage ist seine Bevölkerung zu schützen**, feststellen.³⁹¹

2.2.4.2.2 Spezifische Verpflichtungen iZm Katastrophenhilfe

Neben den grundlegenden Fragen nach Recht auf bzw Pflicht zur Leistung oder Annahme von Katastrophenhilfe können auf globaler Ebene weiters beispielsweise folgende, teilweise sehr **spezifische** Verpflichtungen identifiziert werden, die iZm der Bewältigung von Umweltfluchtsituationen relevant sein können – Instrumente, die Katastrophenhilfe global und umfassend regeln gibt es nicht:³⁹²

Zunächst sind an dieser Stelle **Informationspflichten** iZm Katastrophenschutz anzuführen, die das Ausmaß der Auswirkungen von (bereits eingetretenen) Umweltveränderungen verringern sollen.³⁹³

Weiters gibt es Regeln für die **Einleitung, Koordinierung und Durchführung** internationaler Hilfsmaßnahmen im Fall eines Nuklearunfalls; detaillierte Bestimmungen zur konkreten Durchführung

³⁸⁷ Allerdings ist ein solches Recht in einigen unverbindlichen Instrumenten statuiert, zB IDI Res Humanitäre Hilfe (2003) Sekt. II; Prinzip 2 (1) Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Disaster Relief (1996); Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies, 195 Z 1. In Zeiten bewaffneter Konflikte und damit der Anwendung des humanitären Völkerrechts gibt es jedenfalls ein solches Recht auf humanitäre Hilfe, siehe zB Genfer Konvention IV (1949) Art 38 (1), Art 59, Art 62 und 108; Zusatzprotokoll I (1977) Art 70; Zusatzprotokoll II (1977) Art 18 (2).

³⁸⁸ Zur Bejahung einer solchen Pflicht siehe WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 12 (1999) Z 38: „States have a joint and individual responsibility (...) to cooperate in providing disaster relief and humanitarian assistance in times of emergency, including assistance to refugees and internally displaced persons“; Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies, Abschnitt II.4 („the international community has the right and obligation to protect and provide relief“).

³⁸⁹ So zB in der unten erwähnten ‚Food Aid Convention‘.

³⁹⁰ Sowohl in der Lehre als auch in internationale Regelungen, siehe ILC (2008) Disasters, 49, FN 223f; siehe auch IDI Res Humanitäre Hilfe (2003) Sekt. IV.

³⁹¹ ILC (2008) Disasters, 49, FN 229; IDI Res Humanitäre Hilfe, Sekt. VIII, Z 1; in Z 2 und 3 wird dann im Fall der Ablehnung die Möglichkeit der Anrufung der Vereinten Nationen und der Ergreifung von Kapitel VII-Maßnahmen bei Bedrohung von internationalem Frieden und Sicherheit explizit festgehalten.

³⁹² Es gibt zB kein globales Instrument, das allgemein Fragen des Transports in Katastrophenfällen regelt. Die Convention on Facilitation of International Maritime Traffic 1965 Annex 1 (107 Ratifikationen) und die Convention on International Civil Aviation 1944 (189 Ratifikationen) Annex 9 enthalten Einzelbestimmungen: sie verpflichten Staaten zur Erleichterung des Ein- und Auslaufens bzw des Landens und Abhebens von Schiffen und Flugzeugen die zur Katastrophenhilfe eingesetzt werden und zB Hilfsgüter oder Hilfspersonal transportieren.

³⁹³ Eine solche Pflicht findet sich zB in der Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation 1990, die jede Vertragspartei, die von einer Ölverschmutzung Kenntnis erlangt, zur Information verpflichtet. Enthalten ist ebenso eine Pflicht zur Einrichtung nationaler und regionaler Mechanismen, die im Katastrophenfall sofort Maßnahmen ergreifen können um den Schaden zu minimieren. In der Convention on Early Notification of a Nuclear Accident 1986 ist eine unverzügliche Informationspflicht (nur) des betroffenen Vertragsstaates gegenüber anderen Staaten hinsichtlich einer bereits eingetretenen oder bevorstehenden nuklearen Katastrophe enthalten.

von Katastrophenhilfe und Kooperationspflichten hinsichtlich technischer Unterstützung und Ausrüstung;³⁹⁴ Regelungen in Bezug auf die **Erleichterung der Verwendung und Errichtung von Telekommunikationsinfrastrukturen** im Katastrophenfall, hinsichtlich Einleitung von Katastrophenhilfe, Steuererlassen und Transporterleichterungen für Hilfsgüter etc und Regelung einer allgemeinen Kooperationsverpflichtung (auch zur Prävention von Katastrophen);³⁹⁵ Regelung der **Reduktion von Zollbarrieren für die Lieferung von Hilfsgütern** in Katastrophengebiete³⁹⁶ und Regelung von Mindestgrenzen für die Zusage von **Nahrungsmittelspenden** und deren **Qualitätsstandards**;³⁹⁷ Regelungen hinsichtlich Bewegungsfreiheit des Hilfspersonals.³⁹⁸

Auf **regionaler** Ebene ist wie iZm *Katastrophenschutz* auch bei der rechtlichen Regelung der *Katastrophenhilfe* wiederum auf starke Zersplitterung, niedrige Ratifikationsstände und daher mangelnde Effektivität zu verweisen.³⁹⁹

2.2.4.2.3 *Verpflichtungen nach dem Konzept der R2P?*

Das Konzept der **Responsibility to Protect** (R2P) ist ein relativ neues Konzept der internationalen Politik und stellt (noch) kein bindendes Völkerrecht dar. Als *soft law* Instrument, vielleicht auf dem Weg zu einer verbindlichen völkerrechtlichen Regel, soll es an dieser Stelle aber dennoch daraufhin untersucht werden, ob es sich im Zusammenhang mit gravierenden Umweltveränderungen zur Begründung einer Pflicht von Drittstaaten zur Katastrophenhilfe eignen könnte.⁴⁰⁰

³⁹⁴ Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency 1986 (96 Ratifikationen). Ein betroffener Staat muss zunächst um Unterstützung ansuchen und dabei möglichst genaue Angaben über den Umfang der benötigten Hilfe machen; die anderen Vertragsstaaten sollen in der Folge unverzüglich bekannt geben, ob sie dem Ersuchen nachkommen können oder nicht und falls ja, in welchem Umfang. Ähnlich die Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation.

³⁹⁵ Vorschriften über Frequenznutzungsrechte, Importverbote für Geräte oder auch Beschränkungen der Bewegungsfreiheit erschweren Hilfeinsätze und kosten dadurch Menschenleben. Vgl die ‚Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations‘ 1998 als eines von nur zwei globalen völkerrechtlichen Instrumenten, die generelle Regelungen für diese Bereiche aufstellen. Aufgrund ihres niedrigen Ratifikationsstandes (36 Vertragsstaaten) hat sie aber nur sehr geringe Wirkungskraft. Die ‚Framework Convention on Civil Defense Assistance‘ 2000 ist das zweite Instrument.

³⁹⁶ Kyoto Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedure 1973, Istanbul Convention on Temporary Admission 1990 - ebenfalls nur von wenigen Staaten ratifiziert.

³⁹⁷ Food Aid Convention 1999 (22 Vertragsstaaten); Konkretisierung durch die unverbindlichen Principles and Practice of Good Humanitarian Donorship, die best practices normieren – ua Aufruf zu unverzüglicher und flexibler Hilfeleistung (i.e. ohne *Earmarking*).

³⁹⁸ Das schließt nicht nur den betroffenen Staat sondern jeden Transit-Staat mit ein. Siehe zu einer Vielzahl entsprechender internationaler Verträge *ILC* (2008) Disasters, 77f, FN377 und 382. Siehe auch IDI Res Humanitäre Hilfe (2003) Sekt. VII Z 3.

³⁹⁹ So wurde zB die Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance 1993 nur von 3 Staaten ratifiziert und ist praktisch bedeutungslos; auch das Übereinkommen zur Einrichtung einer karibischen Disaster Response Agency von 1991 ist noch immer nicht in Kraft. Ende 2004 nahmen die ASEAN Mitgliedstaaten das Agreement on Disaster Management and Emergency Response an, durch das eine Koordinierungsstelle für Humanitäre Hilfe eingerichtet werden soll – das Übereinkommen ist allerdings ebenfalls noch nicht in Kraft. Auf europäischer Ebene wurde ein umfassendes regionales Regime für humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz entwickelt.

⁴⁰⁰ Selbst wenn man – entgegen den folgenden Ausführungen – von der Anwendbarkeit der R2P bei Umweltkatastrophen ausgehen sollte, lassen sich hinsichtlich des Umfangs der Verantwortung des Herkunftsstaats gegenüber seiner Bevölkerung keine weiteren Verpflichtungen ableiten. Lediglich der Gedanke der Priorität von Präventionsmaßnahmen soll hier nochmals auch für die Verpflichtungen des Herkunftsstaates unterstrichen werden. Möglich wäre allenfalls, eine Verpflichtung des Herkunftsstaates (der nicht fähig oder willens ist seine Bevölkerung zu schützen) herzuleiten, jene Hilfsmaßnahmen, zu denen die Staatengemeinschaft nach der R2P verpflichtet wäre, zuzulassen. Dazu allgemein bereits oben (2.2.4.2.1) und weiters *Schindler D.* (1993) Humanitarian Assistance, Humanitarian Interference and International Law, in: *Macdonald R. St. J.* (Hrsg) *Essays in Honour of Wang Tieya* 689-701; *Hardcastle R., Chua A.* (1998); Art 8 IDI Res Humanitäre Hilfe (2003).

Primär zielt die R2P auf die Verantwortung jedes einzelnen Staates gegenüber seiner eigenen Bevölkerung ab – erst falls er dieser Verantwortung nicht nachkommen kann oder will, soll die Staatengemeinschaft (und damit jeder einzelne Drittstaat) iZm diesen innerstaatlichen Bedrohungen Verantwortung tragen.

Die von der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) erstellte Studie⁴⁰¹ geht davon aus, dass das Konzept der R2P in einer Vielzahl von Fällen zum Tragen kommt – es soll zum Schutz vor „vermeidbaren Katastrophen“ wie Genozid, Massenvergewaltigungen und ethnischen Säuberungen, aber auch zum Schutz vor Hungerskatastrophen und vor – explizit erwähnten – **Umweltkatastrophen von sehr großem Ausmaß**⁴⁰² eingesetzt werden.

Auf dem **Weltgipfel 2005** bestätigte die UN GV das Konzept der R2P – allerdings nur in den Fällen des Schutzes der Bevölkerung vor **Genozid, ethnischen Säuberungen, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit**.⁴⁰³ Der UN SR bestätigte in Res 1674 dieses enge Verständnis der R2P.⁴⁰⁴

Geht man von diesem – engen – Verständnis aus, wird es iZm gravierenden Umweltveränderungen idR nicht möglich sein, zusätzliche Verpflichtungen von Drittstaaten zu begründen. Nur in sehr speziellen Fällen, in denen eine klare Verbindung zwischen Umweltschädigung und Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und ethnischen Säuberungen besteht, käme das in Frage.⁴⁰⁵

Sollte man die Anwendung der R2P im Fall von „Umweltfluchtsituationen“ – trotz der obigen Ausführungen – bejahen,⁴⁰⁶ besteht zunächst die primäre Verpflichtung zur Prävention: all jene Maßnahmen, die dazu geeignet scheinen, den Eintritt und/oder das Ausmaß einer Umwelt-/Naturkatastrophe zu verhindern oder zu verringern, müssen ergriffen werden.⁴⁰⁷ Sobald sich das Bedrohungsszenario verwirklicht hat, müssen va angemessene Maßnahmen zum **unmittelbaren**

⁴⁰¹ The Responsibility to Protect (2001), abrufbar unter: <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf> (20.04.2009), im Folgenden ICISS Report (2001).

⁴⁰² ICISS Report (2001) 33.

⁴⁰³ UN Summit Outcome Document 2005, UN Doc. A/RES/60/1, Z 138f. Dies wird teilweise damit begründet, dass es sich bei diesen Verbrechen um *ius cogens* Verletzungen handelt und sich kein Staat legitimerweise auf seine staatliche Souveränität berufen könne um ein Eingreifen von außen abzuwehren.

⁴⁰⁴ SR Res 1674/2006 Z 4.

⁴⁰⁵ Argumentieren könnte man allerdings auch, dass die effektive Bewältigung von gravierenden Umweltveränderungen insofern unter das Konzept der R2P fallen kann, als dies zur Prävention eines der vier oben genannten Verbrechen notwendig ist. Die Präventionspflicht ist in der ICISS Studie als oberste Priorität genannt – Staaten sollen verpflichtet sein, sowohl die Wurzeln als auch die unmittelbaren Ursachen einer solchen Bedrohung mit präventiven Maßnahmen zu entschärfen – darunter könnten zB Adaptierungsmaßnahmen nach einer gravierenden Umweltveränderung fallen. Allerdings müssten dafür aber wohl sehr eindeutige Hinweise auf das Bestehen einer der vier Bedrohungen iZm der Umweltveränderung bestehen.

⁴⁰⁶ Von einigen Seiten wird in diesem Zusammenhang befürchtet, dass eine Verwässerung des R2P-Konzepts droht, sofern sich internationale Akteure zu voreilig und außerhalb des von der UN akkordierten Rahmens auf dieses berufen (so zB iZm dem Zyklon in Myanmar, nach dem manche für Zwangs-Hilfsmaßnahmen eintraten); die Einigung, die im Rahmen des Weltgipfels 2005 erzielt werden konnte, sei ein wichtiger Meilenstein für den Schutz der Bevölkerung, selbst wenn das Ergebnis nicht so weit reichte wie von vielen gehofft. Siehe dazu zB *Thakur R.* (2008) *Crisis and Response*, YaleGlobal, 19.05.2008; *Barbour B., Gorlick B.* (2008), *Embracing the 'Responsibility to Protect': A Repertoire of Measures including Asylum for Potential Victims*, *Int'l J. Refugee Law*, 23 und 27ff, idF *Barbour B., Gorlick B.* (2008).

⁴⁰⁷ Diese absolute Priorität der Prävention wird auf internationaler Ebene schon seit Längerem auch in anderen Bereichen gefordert. Vgl zB den Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305 - S/2000/809 ('need to avoid such operations by more effective prevention'); Report of the SG on Prevention of Armed Conflict, UN Doc. S/2001/574.

Schutz⁴⁰⁸ der Bevölkerung ergriffen werden – als eine der geeigneten Maßnahme wird in diesem Zusammenhang auch die „**Asyl**“**gewährung** für potentielle Opfer genannt.⁴⁰⁹ Erforderlichenfalls müssen sogar **Zwangsmaßnahmen** ergriffen und der Schutz der Bevölkerung auch durch militärische Intervention gewährleistet werden. In der Folge sollen so bald als möglich Maßnahmen zum **Wiederaufbau** (Adaptierung und Bewältigung) und zur **Entschärfung der Ursache** der Bedrohung (**Präventionsmaßnahmen**) ergriffen werden.

2.2.5 Verpflichtungen/Mechanismen zur Finanzierung

2.2.5.1 Klimaschutz

Da die voraussichtlich primär vom Klimawandel betroffenen Staaten zum Großteil Entwicklungsländer sind, sind Industriestaaten zu deren Unterstützung verpflichtet: insb zu **finanzieller und technischer Unterstützung bei der Erfüllung der Adaptierungspflichten** (Art 4 (4) und (5) UNFCCC).⁴¹⁰ Hierbei kommen ua Maßnahmen des **Kapazitäts- und Institutionenaufbaus** für Risiko Assessments und für künftige Planung entsprechender Adaptierungsmaßnahmen in Frage.⁴¹¹ Industriestaaten sind weiters verpflichtet, Entwicklungsländer auch bei der Umsetzung anderer Verpflichtungen aus der UNFCCC – Berichtspflichten nach Art 12 UNFCCC, indirekte und direkte Schadensprävention/Anpassung an klimawandelbedingte Umweltveränderungen nach Art 4 (1) lit b UNFCCC, Kooperation in der Vorbereitung von Adaptierungsmaßnahmen nach Art 4 (1) lit e – finanziell zu unterstützen; dabei ist den speziellen Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten und besonders gefährdeten Staaten Rechnung zu tragen.⁴¹² Die UNFCCC stellt insoweit eine rechtliche Grundlage für Forderungen nach finanzieller Unterstützung zur Bewältigung der Folgen des Klimawandels durch Entwicklungsländer dar.⁴¹³

⁴⁰⁸ Der ICISS Report spricht von 'life supporting protection and assistance to populations at risk'.

⁴⁰⁹ Barbour B., Gorlick B. (2008); hier allerdings im Kontext einer Bedrohung durch Genozid, ethnische Säuberung oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Dieser Ansatz könnte allenfalls auch beim „Untergang“ von Staaten durch das Ansteigen des Meeresspiegels eine Rolle spielen.

⁴¹⁰ Es ist anzumerken, dass das vorgesehene System in der Praxis nicht ausreichend funktioniert um die betroffenen Staaten effektiv zu unterstützen. Teilweise wird argumentiert, dass Art 4 (4) UNFCCC inhaltlich der Anerkennung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit für die Verursachung von Klimawandel gleichkommt.

⁴¹¹ Davon zu unterscheiden ist die Verpflichtung zur Unterstützung konkreter Adaptierungsprojekte.

⁴¹² Art 4 (8) und (9) UNFCCC

⁴¹³ Zur Abwicklung wurde ein spezieller Mechanismus, die „Global Environmental Facility“ (GEF) eingerichtet (zum dreistufigen Modell für Finanzierung durch GEF Verheyen R. (2005) 125ff; allerdings schwächen die speziellen Abwicklungsmechanismen des GEF und die Abhängigkeit vom allgemeinen Budget sowie unklare Formulierungen in Art 4 (3) und (4) UNFCCC das Recht der Entwicklungsländer auf finanzielle Unterstützung in der Praxis. Es gibt keinen konkreten Maßstab, der das Ausmaß und/oder die Aufteilung der finanziellen Beiträge der Industriestaaten verbindlich festlegt (vgl dazu allerdings die – später wieder fallen gelassene – Bestimmung im „Pronk Paper“ von 2001, das einen Beitrag vorsieht, der nach dem ‚Polluter Pays Prinzip‘ an dem für Annex I maßgeblichen Ausstoß an CO₂-Emissionen 1990 festgelegt wird, Vwerweis von Verheyen R. (2005) 106). Eine Untersuchung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit um finanzielle Wiedergutmachung geltend zu machen hat mangels derzeitiger effektiver primärer finanzieller Verpflichtungen daher durchaus ihre Berechtigung. Genauerer dazu siehe Verheyen R. (2005) 96ff.

Auch das KP (Art 11 (2) und (3)) sieht die finanzielle Unterstützung der Entwicklungsländer durch Industriestaaten bei Adaptierungsmaßnahmen vor, insb durch Transfer von Technologien und Aufbau von Kapazitäten.⁴¹⁴

Das Klimaschutzrecht sieht einige spezielle Fonds vor, um Entwicklungsländer dabei zu unterstützen, die in Zusammenhang mit Klimawandel auftretenden Herausforderungen zu bewältigen: Art 12 (8) KP sieht einen **Adaptierungsfonds** vor, gespeist durch eine zweiprozentige Abgabe auf Transaktionen nach dem *Clean Development Mechanismus*, der Adaptierungsmaßnahmen in Entwicklungsländern finanzieren soll; der **spezielle Climate Change Fund** zur Finanzierung von Adaptierungsprojekten in Entwicklungsländern; der **Least Developed Countries Fund**, der speziell diese Staaten dabei unterstützen soll, nationale Aktionspläne zur Adaptierung an Klimawandel zu entwickeln; die letzten beiden Finanzierungsmechanismen sind in der UNFCCC vorgesehen und werden von Industriestaaten gespeist. In der Praxis sind all diese Fonds jedoch unterfinanziert und auch die Abwicklungsmechanismen schwächen die Möglichkeiten von Entwicklungsländern, finanzielle Forderungen zur Bewältigung negativer Folgen des Klimawandels durchzusetzen; das bestehende System ist insb aufgrund der Speisungs- und Abwicklungsmechanismen nicht geeignet, die iZm künftigen Klimawandel auftretenden Herausforderungen effizient zu bewältigen.

Neben diesen primärrechtlichen Verpflichtungen zu finanzieller Unterstützung können sich weiters aus der Verletzung von Klimaschutzrecht sekundärrechtliche finanzielle Verpflichtungen ergeben – siehe dazu Kapitel 2.3.

2.2.5.2 Umweltschutz

Nur beispielhaft soll hier der durch das Montrealer Protokoll eingerichtete **Fonds** erwähnt werden: dieser soll all jene **Kosten abdecken**, die **Entwicklungsländern** durch die Umsetzung der durch das Protokoll etablierten Verpflichtungen bezüglich Kontrolle und stufenweisem Abbau von ozon-zerstörenden Substanzen entstehen (Art 10 (1) (Unterstützung bei Präventionspflicht). Er wird primär durch Beiträge der Industriestaaten gespeist. Alternativ können Industriestaaten ihren finanziellen Pflichten teilweise auch durch eigene Projekte zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Substitution ozon-zerstörender Substanzen nachkommen. Ein weiteres Beispiel ergibt sich aus dem UN Übereinkommen zur Vermeidung der Wüstenbildung 1994: es enthält für Industriestaaten eine Pflicht zur **finanziellen und materiellen Unterstützung** betroffener Entwicklungsländer bei der Umsetzung von Abschwächungsmaßnahmen.

Auch hier gilt das bereits zum Klimaschutzrecht Ausgeführte: neben primärrechtlichen Verpflichtungen zu finanzieller Unterstützung können sich weiters aus der Verletzung von Umweltschutzrecht sekundärrechtliche finanzielle Verpflichtungen ergeben – siehe dazu unten Kapitel 2.3.

⁴¹⁴ Entsprechend den Bestimmungen in Art 4 (1) lit b UNFCCC.

2.2.5.3 Katastrophenhilfe

Bezüglich der **Kostentragung** für Katastrophenhilfe gibt es – je nach Vertrag – verschiedene Ansätze: einige multilaterale Verträge richten einen Finanzierungsmechanismus (*standby funding*) ein, aus dem idF die entstehenden Kosten gedeckt werden können;⁴¹⁵ in bilateralen Verträgen sind zwei verschiedene Lösungen zu finden: die **Vermutung** der Kostenübernahme a) durch den betroffenen Staat oder b) durch den Drittstaat. Andere Kostentragungsregelungen umfassen zB freiwillige Systeme,⁴¹⁶ die Kostenteilung unter allen Vertragsparteien oder die Kostentragung abhängig davon, ob der betroffene Staat um Unterstützung angesucht hatte.⁴¹⁷

Die Finanzierung von Katastrophenschutz/hilfe erfolgt oftmals aus Budgets von **Entwicklungsagenturen** wie UN Entwicklungsprogramm (UNDP), Weltbank ua. Die Weltbank zB hat eine *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery* eingerichtet, die nach einer Umweltkatastrophe rasch Hilfsmaßnahmen finanzieren soll. Der *Central Emergency Response Fund* vom UN Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) soll ebenfalls raschere und zuverlässigere Hilfe bei humanitären Krisen gewährleisten. Der Internationale Währungsfonds (IMF) hat eine *Exogenous Shocks Facility* eingerichtet, die Entwicklungsländer im Fall von durch äußere Ursachen hervorgerufenen Katastrophen unterstützen soll – Schäden zB durch Klimawandel werden hier wohl umfasst sein.

2.2.6 Exkurs: „Umweltflucht“ und Sicherheit, insb iZm Kapitel VII UN Charta-Maßnahmen

In Extremfällen könnten Umweltveränderungen zu humanitären Notfällen führen, die eine **Massenflucht** zur Folge haben; diese könnte uU eine Gefährdung des internationalen Friedens und der Sicherheit darstellen und Maßnahmen nach Kapitel VII UN Charta auslösen.⁴¹⁸

Insb die Auswirkungen von Klimawandel werden oftmals als Gefahr für die internationale Sicherheit bezeichnet. Dies wurde auch im Rahmen der ersten Debatte des UN Sicherheitsrates zu den Auswirkungen von Klimawandel auf internationalen Frieden und Sicherheit im April 2007 bestätigt.⁴¹⁹ Vorgebracht wurde bei dieser Diskussion, dass Klimawandel **Auswirkungen auf mögliche Konfliktfaktoren** (wie Zugang zu Energie, Wasser, Nahrung und anderen knappen Ressourcen) sowie auf **Bevölkerungsbewegungen** und **Grenzstreitigkeiten** habe. Auch UN Generalsekretär Ban Ki-moon betonte, dass die Auswirkungen von Klimawandel ernsthafte Implikationen für Frieden und Sicherheit

⁴¹⁵ So zB ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, 2005, Art 24; Andean Committee for Disaster Prevention and Response (CAPRADE), 2002, Art 5; New Convention establishing the Coordination Centre for the Prevention of Natural Disasters in Central America, 2003, Art 10.

⁴¹⁶ Tampere Convention, Art 7 (1).

⁴¹⁷ International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, 1990, Anhang.

⁴¹⁸ ZB Report of the SG on the work of the Organization (Official Records of the General Assembly, Forty-eighth Session, Supplement Nr. 1 (A/48/1, Z 481): “Humanitarian emergencies, by causing the mass exodus of people, may constitute threats to international peace and security”. Vgl auch UN GV Res A/RES/58/169, Human rights and Mass Exodus, 09.03.2004. Staaten werden dazu aufgerufen, Menschenrechte zu schützen und zu gewährleisten, um Situationen zu verhindern, die eine Massenflucht auslösen könnten.

⁴¹⁹ UN SR, 5663rd Meeting, 17.04.2007; Medieninformation des Department of Public Information, News and Media Division: “Security Council holds first-ever debate on impact of climate change on peace, security, hearing over 50 speakers”, 17.04.2007, abrufbar unter: <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9000.doc.htm> (27.10.2009).

haben würden und sprach sich für eine langfristige globale Antwort durch gemeinsame Anstrengungen von UN Sicherheitsrat, Mitgliedstaaten und anderen internationalen Akteuren aus. Insb würden besonders anfällige Regionen, die multiplen Stressfaktoren (zB Konflikt, Armut, ungleicher Ressourcenzugang, schwache Institutionen, Nahrungsunsicherheit, Krankheiten wie HIV/AIDS) gleichzeitig ausgesetzt sind, der Unterstützung bedürfen.

Während sich manche Vertreter dafür aussprachen, das Konzept der „Sicherheitsbedrohungen“ um umweltbezogene Gefährdungen der globalen Sicherheit zu erweitern,⁴²⁰ kamen insb von Entwicklungsländern Bedenken, da Klimawandel (als eine Angelegenheit „sozio-ökonomischer Entwicklung“) besser bei der UN GV (die eine höhere Repräsentanz aufweise) oder beim UN Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) aufgehoben sei.

Papua Neu Guinea brachte im Namen des Pacific Islands Forum jedoch vor, dass die Auswirkungen von Klimawandel auf kleine Inseln nicht weniger bedrohlich seien als die Gefahren, die von Schusswaffen und Bomben ausgehen würden – massive Dislokation ähnlich wie Bevölkerungsbewegungen nach Konflikten seien die Folge. Der UN Sicherheitsrat solle zwar nicht in die UNFCCC-Verhandlungen einbezogen werden, aber Klimawandel weiter beobachten und gewährleisten, dass alle Länder – entsprechend ihren Ressourcen – dazu beitragen, das Problem zu lösen; er solle auch Auswirkungen des Verlusts von Land, Ressourcen und Menschen auf die Souveränität und auf internationale Rechte eines Staates untersuchen.⁴²¹

2.3 Sekundäre Verpflichtungen nach den Grundsätzen der Staatenverantwortlichkeit⁴²²

Es stellt sich die Frage, inwiefern das bestehende Staatenverantwortlichkeitsregime für die **Prävention von „Umweltflucht“** (die wie oben ausgeführt in drei Phasen unterteilt werden kann: 1. Prävention von Umweltveränderung an sich; 2. Adaptierung an Umweltveränderung und 3. Bewältigung von Umweltveränderung vor „Umweltflucht“) und auch für die **Bewältigung von „Umweltflucht“** genutzt

⁴²⁰ Der Vertreter Belgiens brachte vor, dass es notwendig sei, den „*scope of common thinking about security threats*“ zu erweitern. Der Vertreter Perus argumentierte, dass Bedrohungen des internationalen Friedens und der Sicherheit Armut, Umweltverschlechterung und Naturkatastrophen umfassen würden. Aufmerksamkeit sollte insb der Prävention und nicht der Reaktion gewidmet werden; Klimawandel sei ein Problem globaler Dimension und könnte nur durch multilaterale Aktionen der ganzen internationalen Gemeinschaft angesprochen werden. Siehe auch Vorschläge hinsichtlich Reform der UN Umwelt-Governance-Architektur, <http://www.reformtheun.org/index.php/eupdate/2803> (21.05.2009), mit Verweis auf das Treffen des UN SR vom 08.01.2007.

⁴²¹ UN SR: „*Security Council holds first-ever debate on impact of climate change on peace, security, hearing over 50 speakers*“, 17.04.2007.

⁴²² Unter dem Begriff „Staatenverantwortlichkeit“ (völkerrechtliche Verantwortlichkeit) werden im Folgenden die sich aus international rechtswidrigem Verhalten ergebenden Rechtsfolgen verstanden. Siehe dazu und zum Folgenden Handbuch des Völkerrechts (2004) 505ff. In der englischsprachigen Literatur werden teilweise die Begriffe „responsibility“ und „liability“ gleichgesetzt oder vermengt. Im Rahmen diese Studie wird einerseits zwischen völkerrechtlicher Verantwortlichkeit für völkerrechtswidriges Verhalten und Haftung für erlaubtes völkerrechtliches Verhalten unterschieden.

werden kann. Dies betrifft sowohl Drittstaaten als auch Herkunftsstaaten, deren Verletzungen primärrechtlicher völkerrechtlicher Normen eine „Umweltfluchtsituation“ auslösen.⁴²³

Grundsätzlich stehen sich im Bereich der Staatenverantwortlichkeit Staaten gegenüber – nur im Einzelfall wird dem Individuum im Rahmen menschenrechtlicher Instrumente explizit beschränkte Rechtsstandschaft vertraglich zuerkannt, sodass eine Person die Verletzung seiner bzw ihrer Menschenrechte gegenüber dem verletzenden Staat selbständig geltend machen kann (so zB im Rahmen der EMRK). Teilweise werden auch zwischen Staaten Völkerrechtsverletzungen geltend gemacht, die dem Staat *in der Person* seiner Staatsbürger zugefügt worden sind (Ausübung des diplomatischen Schutzrechts, *va* bei Verletzungen des Fremdenrechts und der Menschenrechte). Staatenverantwortlichkeit soll hier iwS verstanden werden – dh nicht nur klassische zwischenstaatliche Verpflichtungen umfassend sondern auch jene, die bei Verletzung menschenrechtlicher Normen entstehen und deren Adressat das Individuum ist.

Es wird im Folgenden untersucht, inwieweit sich aus dem Staatenverantwortlichkeitsregime Verpflichtungen von Drittstaaten und Herkunftsstaat ableiten lassen, die zum Schutz der betroffenen Individuen beitragen können, zB sekundäre finanzielle Verpflichtungen von Drittstaaten vs Herkunftsstaat und vs Individuum; sekundäre Präventionspflichten von Drittstaaten; sekundäre Aufnahmeverpflichtungen von Drittstaaten; sekundäre finanzielle Verpflichtungen des Herkunftsstaates vs Individuum; sekundäre Präventionspflichten des Herkunftsstaates.⁴²⁴

Im Zusammenhang mit der **Staatenverantwortlichkeit von Drittstaaten** scheinen primär Verletzungen von völkerrechtlichen Umwelt- und Klimaschutzverpflichtungen und allenfalls Verletzungen menschenrechtlicher Verpflichtungen (bei extraterritorialen Staatenverpflichtungen) relevant zu sein;⁴²⁵ an diese könnten sich folgende Forderungen des Herkunftsstaates bzw bei Verletzung menschenrechtlicher Pflichten allenfalls auch von Individuen⁴²⁶ knüpfen: a) Einstellung des völkerrechtswidrigen Verhaltens (allenfalls auch durch Setzung von Präventionsmaßnahmen zur Vermeidung eines (weiteren) Schadenseintritts) und b) Wiedergutmachung eines bereits eingetretenen Schadens.

Im Zusammenhang mit der **Staatenverantwortlichkeit von Herkunftsstaaten** scheinen ebenfalls primär Verletzungen völkerrechtlicher Umwelt- und Klimaschutzverpflichtungen (*va* Unterlassung geforderter Adaptierungsmaßnahmen) und Verletzungen menschenrechtlicher Verpflichtungen relevant. Weiters könnte eine Verantwortlichkeit für Verletzungen der territorialen Integrität von Drittstaaten durch

⁴²³ Wie zB die rechtswidrige Verursachung und Nicht-Bewältigung von Schäden durch Klimawandel, die rechtswidrige Verursachung von Umweltverschlechterung allgemein oder von Menschenrechtsverletzungen.

⁴²⁴ Nicht näher untersucht wird eine allenfalls daneben bestehende zivilrechtliche Verantwortlichkeit von privaten oder staatlichen Betreibern.

⁴²⁵ Im Bereich der Verletzungen des Katastrophenschutz/-hilfsrechts gibt es keine besonderen Unterschiede zu den im Folgenden bei den sekundärrechtlichen Verpflichtungen wegen Verletzungen von Umwelt- und Klimaschutzrecht ausgeführten Grundsätzen. Da sekundärrechtliche Ansprüche in diesem Zusammenhang aber nur wenig relevant scheinen, soll dieser Bereich nicht näher ausgeführt werden.

⁴²⁶ Die Untersuchung direkter Ansprüche des Individuums vs Drittstaaten und Herkunftsstaat soll auf Grundzüge beschränkt bleiben.

„Umweltflüchtlingsströme“ in Frage kommen. Drittstaaten werden die Einstellung des völkerrechtswidrigen Verhaltens und Ersatz eines bei ihnen allenfalls eingetretenen Schadens verlangen wollen, Individuen die Einstellung von Verletzungen ihrer Menschenrechte durch den Herkunftsstaat sowie Wiedergutmachung.

Es ist weiters zu untersuchen, ob neben einem unmittelbar betroffenen/verletzten Staat (Herkunftsstaat oder Drittstaat) auch die internationale Staatengemeinschaft den „Verletzer-Staat“ für Verletzungen von umwelt- oder menschenrechtlichen *erga omnes* Verpflichtungen zur Rechenschaft ziehen kann.

2.3.1 *Allgemeines zur Anwendbarkeit des allgemeinen Staatenverantwortlichkeitsregimes iZm Umwelt-/Klimaschutzrecht und Menschenrechten*

Bisher gibt es eher wenig Staatenpraxis im Bereich der Anwendung der Regeln der Staatenverantwortlichkeit im Zusammenhang mit der Verletzung internationalen Umwelt-/Klimaschutzrechts und mit der Wiedergutmachung eingetretener Schäden.⁴²⁷ Staaten sind auch bei der zwischenstaatlichen Geltendmachung der Verletzung von Menschenrechten eher zurückhaltend.⁴²⁸ Grund dafür dürfte in erster Linie sein, dass Staatenbeschwerden die Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten erheblich verschlechtern. Offen ist derzeit allerdings, ob die Konfrontation einiger Staaten mit massiven, durch Klimawandel verursachten Schäden in Zukunft ein Umdenken bewirkt, wie erste Ansätze erwarten lassen.⁴²⁹

Die im Folgenden vorgestellten Grundsätze des Staatenverantwortlichkeitsregimes orientieren sich primär an den von der *International Law Commission* (ILC) erarbeiteten *Articles on State Responsibility* (ASR); dabei handelt es sich primär um die Kodifikation von Völkergewohnheitsrecht, teilweise gehen die ASR jedoch über geltendes Völkergewohnheitsrecht hinaus – sollte dies im Rahmen der Untersuchung relevant sein wird auf diesen Umstand speziell hingewiesen.⁴³⁰

Art 55 ASR bestimmt, dass die ASR nur insoweit nicht anwendbar sind, als spezielle Regelungen betreffend die Existenz einer völkerrechtlichen Verletzung oder den Inhalt bzw die Geltendmachung der Staatenverantwortlichkeit für eine völkerrechtliche Verletzung bestehen (*lex specialis*). Die Existenz eines Spezialregimes schließt die Anwendung von Regelungen des allgemeinen Völkerrechts demnach nicht grundsätzlich aus. Bestehen innerhalb des Spezialregimes spezielle Regelungen über die Folgen der

⁴²⁷ So wurden zB nach dem Nuklearunfall von Tschernobyl keine Wiedergutmachungsansprüche geltend gemacht; vgl allerdings: IGH *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (I.C.J. Reports 1997, 7ff) oder *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentinien vs Uruguay)*.

⁴²⁸ So wurde von der im Rahmen der EMRK vorgesehenen Möglichkeit der Staatenbeschwerde (Art 33 EMRK) an den EGMR bisher nur in 12 Fällen Gebrauch gemacht; Verletzungen der UN Menschenrechtsverträge wurden bisher in keinem Fall mittels Staatenbeschwerde (zB Art 11 CERD, 41 ICCPR, 21 CAT, in den beiden letzten Fällen nur optional) an die Vertragsüberwachungsorgane herangetragen. (Nowak M. (2003) 100, 165ff). Zur Frage des Verhältnisses zwischen den in den Menschenrechtsverträgen vorgesehenen Rechtsfolgen und den allgemeinen Regeln der Staatenverantwortlichkeit (Frage der „self-contained regimes“) siehe zB *Simma B.*, Human Rights and State Responsibility in *Reinisch A., Kriebaum U.* (Hrsg) *The Law of International Relations – Liber Amicorum Hanspeter Neuhold* (2007) 359-381, idF *Simma B.* (2007).

⁴²⁹ Siehe dazu zB die geplante IGH Klage von *Tuvalu vs USA*, unten Kapitel 2.3.2.2.6.

⁴³⁰ Die Regeln der Staatenverantwortlichkeit wurden weitgehend durch Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze in internationalen Entscheidungen entwickelt. Die ASR wurden von der UN GV nur zustimmend zur Kenntnis genommen – dennoch wird ihnen voraussichtlich (und schon heute) große Autorität zugemessen.

Verletzung von Primärrecht gehen diese als *lex specialis* vor; gibt es – wie in der Mehrzahl der Fälle⁴³¹ – keine umfassenden Regelungen, greifen die Grundsätze des allgemeinen Völkerrechts über sekundärrechtliche Verpflichtungen. Im Zusammenhang mit Menschenrechten wird folgendermaßen argumentiert: dem IGH im *Nicaragua* Fall folgend sind Staaten darauf beschränkt, die in den menschenrechtlichen Verträgen vorgesehenen Rechtsmittel zu ergreifen, sofern diese funktionieren. Simma ist jedoch der Ansicht, dass die in den universalen Menschenrechtsverträgen vorgesehenen (teilweise optionalen) Möglichkeiten zu schwach seien, um als *lex specialis* die allgemeinen Regeln der Staatenverantwortlichkeit zu verdrängen. Simma plädiert aus diesem Grund für die Anwendung der ASR.⁴³²

Art 33 (2) ASR bestimmt weiters, dass jene durch Staatenverantwortlichkeit entstehenden Rechte, die einer vom Staat verschiedenen Person erwachsen, von den Regeln der ASR unberührt bleiben – so zB das in einigen Menschenrechtsinstrumenten vorgesehene Individualbeschwerderecht und allenfalls Wiedergutmachungsansprüche. Einzelne Betroffene können sich daher unter den in den Menschenrechtsverträgen spezifizierten Voraussetzungen gegen den Verletzer-Staat wenden.

2.3.1.1 Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung (*internationally wrongful act*)

Erstes Anknüpfungselement ist die vollendete⁴³³ **Verletzung einer völkerrechtlichen Pflicht** durch eine Handlung oder Unterlassung.⁴³⁴ Eine Schadenszufügung, die nicht auf völkerrechtswidrigem Verhalten beruht, löst keine völkerrechtliche Verantwortlichkeit, sondern allenfalls Rechtsfolgen im Rahmen eines „Gefährdungshaftungs-Regimes“ aus. Umgekehrt ist aber der Eintritt eines Schadens⁴³⁵ nicht Voraussetzung für die Feststellung von Staatenverantwortlichkeit - völkerrechtswidriges Verhalten ist ausreichend.

⁴³¹ So sind zB primärrechtliche Klimaschutzregelungen nicht *per se* dafür gemacht, ein Schadensregime zu erstellen; die UNFCCC zB enthält keine Regelungen für den Fall der Verletzung ihrer primären Verpflichtungen. Die Materialien zeigen, dass die Parteien hauptsächlich Maßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels und nicht die Regelung von Schadenkompensierung im Auge hatten. Dennoch fand auch folgender Gedanke Eingang in die Präambel der Konvention: „[States have] [...] the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction“. Einige Inselstaaten (Fiji, Nauru, Papua Neuguinea und Tuvalu) haben darüber hinaus bei Ratifikation in ihren Vorbehalten auf die Anwendbarkeit des Staatenverantwortlichkeitsregimes hingewiesen. Das KP hingegen enthält sehr wohl Mechanismen für den Fall der Vertragsverletzung – so sieht es zB bei Nichteinhaltung der Reduktionsziele spezielle Sanktionen vor. Nicht geregelt sind allerdings die Folgen einer Schadensverursachung durch Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen – es muss daher bei der Anwendung der allgemeinen völkerrechtlichen Regeln bleiben.

⁴³² Simma B. (2007) 365.

⁴³³ Im Falle eines völkerrechtswidrigen Gesetzes ist zB zu unterscheiden, ob die Völkerrechtsverletzung bereits durch das Gesetz selbst eintritt oder ob diese erst bei Vollziehung des Gesetzes möglich wird. Eine allfällige Nichterschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs hindert die Vollendung der Völkerrechtsverletzung nicht, kann aber deren Geltendmachung vor einer internationalen Instanz unzulässig machen.

⁴³⁴ Die ASR sind von den völkerrechtlichen Primärnormen (fast) vollständig abgekoppelt – ob eine Verletzung vorliegt kann demnach nur unter Heranziehung des völkerrechtlichen Primärrechts beurteilt werden.

⁴³⁵ Teilweise wird eine Völkerrechtsverletzung an sich als „Schaden“ qualifiziert – siehe Ständiger Internationaler Gerichtshof (StIGH) *Chorzow Factory* Fall, IGH *Corfu Channel* Fall.

Als **Zeitpunkt** für die Beurteilung der Völkerrechtswidrigkeit ist der Zeitpunkt der Handlung heranzuziehen – wird die entsprechende Norm für den betroffenen Staat erst zu einem späteren Zeitpunkt verbindlich, kann diesem sein Verhalten rechtlich nicht vorgeworfen werden.⁴³⁶

Da die ASR das Verschuldensprinzip zur Gänze aufgegeben haben⁴³⁷ und sich rein auf objektive Kausalität stützen (Erfolgshaftung) ist lediglich die Zurechenbarkeit (siehe gleich unten) des völkerrechtswidrigen Aktes erforderlich, um Staatenverantwortlichkeit auszulösen. Ein Verschuldenselement ist demnach nur dann relevant, wenn die verletzte Primärnorm ein solches Element ins Spiel bringt (wie zB häufig bei der Normierung von Verhinderungspflichten). Das Verschuldenselement ist dann erforderlich, um eine Verletzung der primärrechtlichen Norm feststellen zu können.⁴³⁸

2.3.1.2 Zurechnung

Die **Zurechnung** eines völkerrechtswidrigen Verhaltens verlangt nach der Feststellung des für die Völkerrechtsverletzung ursächlichen Völkerrechtssubjekts und richtet sich nach dem Völkerrecht selbst.⁴³⁹ Eine indirekte „Zurechnung von Fremdverhalten“ kann außerdem erfolgen, wenn Verhinderungspflichten verletzt wurden,⁴⁴⁰ oder wenn der Staat das entsprechende Verhalten eindeutig billigt und als sein eigenes anerkennt.

2.3.1.3 Ausschluss der Völkerrechtswidrigkeit

Ein Ausschluss der Rechtswidrigkeit kann nach den ASR (Art 20-27) in folgenden Fällen gegeben sein: Einwilligung des Verletzten (soweit über das betroffene Recht verfügt werden kann); Selbstverteidigung; Gegenmaßnahmen aufgrund einer vorhergehenden völkerrechtswidrigen Handlung des Verletzten; tatsächliche Unmöglichkeit wegen höherer Gewalt; Notlage des Verursachers; (Staats)Notstand. Dies gilt allerdings nur, wenn keine zwingende Norm des Völkerrechts betroffen ist und nur solange, als der

⁴³⁶ So können zB die USA derzeit nicht für die Verletzung der Reduktionsziele des Kyoto Protokolls verantwortlich gemacht werden; allenfalls ergibt sich aber die Völkerrechtswidrigkeit von hohen Treibhausgasemissionen aus der Verletzung anderer Primärnormen.

⁴³⁷ Bezüglich der Voraussetzung eines „Verschuldenselements“ bestand lange Uneinigkeit; die herrschende Meinung sah die objektive Verletzung einer völkerrechtlichen Norm im Bereich der Handlungsdelikte als ausreichend, im Bereich der Unterlassungsdelikte/Verstoß gegen Verhinderungspflichten forderte sie allerdings einen Verstoß gegen die notwendige Sorgfalt (*due diligence*, siehe Spanische Zone von Marokko Fall: „*Die Sorgfalt, zu der ein Staat vom Standpunkt des Völkerrechts aus verpflichtet ist, kann [...] als diligentia quam in suis charakterisiert werden.*“) und damit ein Verschuldenselement für den Eintritt der Staatenverantwortlichkeit. Das bedeutet, dass ein völkerrechtswidriges Verhalten nur dann vorliegt, wenn der Staat ohne diese Sorgfalt gehandelt hat; kann der Eintritt eines Ereignisses nicht verhindert werden, obwohl der Staat die erforderliche und zumutbare Sorgfalt an den Tag gelegt hat, liegt keine Völkerrechtsverletzung vor. (Siehe dazu IGH, Certain Phosphate Lands in Nauru (*Nauru vs Australien*). Ein Abkommen zwischen Australien, Neuseeland und Großbritannien, das Phosphatabbau durch private Unternehmen ohne staatliche Eingriffe postulierte, führte zur Zerstörung von Land in Nauru. Der IGH beurteilte dies als Versäumnis, (zumutbare) regulatorische staatliche Maßnahmen zu treffen und bejahte die völkerrechtliche Verantwortlichkeit Australiens). Ein Abstellen auf den im internationalen Vergleich üblichen Standard führe jedoch ohnehin zur Objektivierung dieses „subjektiven“ Schulselements.

⁴³⁸ So zB bei der *no harm rule*.

⁴³⁹ Der betreffende Akt kann einerseits direkt über die innerstaatlich eingesetzten Staatsorgane erfolgen oder durch Organe öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Gesellschaften, denen Hoheitsgewalt übertragen wurde, soweit diese ihre Befugnisse nicht überschreiten, oder andererseits durch private Personen, wenn sie im Auftrag oder unter der direkten Kontrolle von Staatsorganen völkerrechtswidrig handeln.

⁴⁴⁰ Zum Beispiel bei Verletzung der Schutzpflicht fremder Staatsbürger auf eigenem Territorium.

Rechtfertigungsgrund besteht. Die völkerrechtliche Verpflichtung bleibt auch bei Existenz eines Ausschlussgrundes bestehen, nur die Rechtswidrigkeit ihrer Nicht-Einhaltung bleibt für den Zeitraum der Erfüllung einer der genannten Tatbestände ausgeschlossen. Die Beweislast hinsichtlich der Existenz eines Ausschlussgrundes liegt beim potentiellen Verletzerstaat. In Betracht kommen im gegenständlichen Zusammenhang folgende Tatbestände:

Höhere Gewalt (Art 23 ASR): ein unvorhergesehenes oder unabwendbares Ereignis jenseits staatlicher Kontrolle macht die Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen tatsächlich unmöglich. Im Zusammenhang mit klimaschutzrechtlichen Pflichten scheint dies kaum relevant, uU aber iZm der Pflicht zur Vermeidung grenzüberschreitender Umweltschädigungen und allenfalls auch iZm menschenrechtlichen Verpflichtungen, sofern es sich nicht um *ius cogens* handelt und sofern der betreffende Staat nicht zum Eintritt der Situation beigetragen hat.⁴⁴¹

Notstand (Art 25 ASR): Ein Staat kann sich nur dann auf Notstand berufen, wenn die Nichteinhaltung einer völkerrechtlichen Verpflichtung der einzige Weg ist, um wichtige Interessen gegen eine schwere und unmittelbar drohende Gefahr zu schützen und wenn dadurch nicht wichtige Interessen anderer Staaten oder der Staatengemeinschaft ernsthaft beeinträchtigt werden. Der Tatbestand des Notstands ist somit sehr eng gefasst und eine Berufung auf Notstand idR nur in wenigen Fällen gerechtfertigt.⁴⁴² Im Zusammenhang mit klimaschutz- und umweltschutzrechtlichen Normen sind kaum Situationen vorstellbar, in denen sich ein Staat erfolgreich auf Notstand berufen könnte, um die Nichteinhaltung der entsprechenden Verpflichtungen zu rechtfertigen. Das Menschenrechtsregime kennt eigene Regelungen hinsichtlich der Berufung auf Notstand; diese gehen als *lex specialis* den allgemeinen völkerrechtlichen Normen vor.

2.3.1.4 Die Folgen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit

Zu den sekundärrechtlichen Folgen einer Völkerrechtsverletzung zählen zunächst die Verpflichtung zur Einstellung einer noch andauernden Verletzung sowie die Zusicherung der Nichtwiederholung.⁴⁴³ Umfasst ist davon allenfalls auch die Ergreifung aktiver Maßnahmen wie zB die Erlassung entsprechender Gesetze oder Maßnahmen zur Schadensprävention, wenn dies zur Erreichung einer völkerrechtskonformen Situation notwendig ist.

Die zentrale Folge einer Völkerrechtsverletzung (die zu einem Schaden geführt hat) ist jedoch, dass der betreffende Staat zur **Wiedergutmachung** und zur möglichst umfassenden **Beseitigung der Folgen des**

⁴⁴¹ Im Unterschied zu den Ausschlussgründen der Notlage und des Notstands hat der betreffende Staat keine Wahlmöglichkeit, sein potentiell vr-widriges Verhalten ist unfreiwillig. Naturkatastrophen werden zB explizit als mögliche Gründe für tatsächliche Unmöglichkeit im Kommentar zu den ASR erwähnt. (Artikel 23, Kommentar Z 3). Erhöhte Schwierigkeit der Pflichterfüllung ist hier aber nicht erfasst.

⁴⁴² Siehe Kommentar zu den ASR, 195 ff.

⁴⁴³ IGH, *LaGrand* Fall. Die Verpflichtung zur Beachtung der primärrechtlichen Norm ergibt sich strenggenommen eigentlich nicht aus den Regeln der Staatenverantwortlichkeit, sondern vielmehr aus der allgemeinen, primären Verpflichtung zur Einhaltung des Völkerrechts.

Völkerrechtsverstoßes verpflichtet ist.⁴⁴⁴ Wiedergutmachung kann durch Wiederherstellung der Situation vor Eintritt des Schadens (Restitution), durch Schadenersatz oder Genugtuung erfolgen. Ein allfälliges „Mitverschulden“ des Geschädigten ist bei der Bemessung der Sekundärpflicht zu berücksichtigen.

Konkret ist ein Staat im Rahmen der Staatenverantwortlichkeit zB dazu verpflichtet, die bis dahin versäumten, innerstaatlichen Umsetzungsschritte einer völkerrechtlichen Verpflichtung zu setzen; daneben ist unter Umständen Ersatz für den entstandenen **materiellen Schaden**⁴⁴⁵ zu leisten. Die konkrete Bemessung des zu leistenden Schadenersatzes ist Gegenstand breiter Diskussion; als Kerngedanke kann jedoch davon ausgegangen werden, dass der Geschädigte so zu stellen ist als sei der Schaden nicht eingetreten.⁴⁴⁶ Direkte Schäden sind daher in der Höhe zu ersetzen, die der Naturalrestitution entsprechen.⁴⁴⁷ Der Ersatz mittelbarer Schäden (als indirekte Folge oder iZm mit einer Völkerrechtsverletzung⁴⁴⁸) ohne Beweis einer kausalen Verbindung zwischen Völkerrechtsverletzung und Schadenseintritt ist umstritten – die Judikatur ist uneinheitlich.⁴⁴⁹

Für **immateriellen Schaden** des verletzten Staates ist symbolische Wiedergutmachung in Form von Genugtuung vorgesehen; Schadenersatz für immaterielle Schäden des Staates oder *punitive damages* in Form von Strafzahlungen werden idR von der internationalen Rechtsprechung nicht zuerkannt.⁴⁵⁰ Zu angemessenen Formen der Genugtuung zählen ua die **Einrichtung eines Fonds zur Verwaltung etwaiger (ex-gratia-) Zahlungen** oder die **Leistung symbolischer Geldzahlungen**.

2.3.1.5 Die Geltendmachung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit

Die Feststellung des **Anspruchsberechtigten** erfolgt durch die Bestimmung der Rechtssphäre, in der die Völkerrechtsverletzung eingetreten ist.⁴⁵¹

Bei einer Normverletzung kann **grundsätzlich nur der verletzte Staat** Ansprüche aus der Staatenverantwortlichkeit geltend machen (Art 42 ASR), dh erstens jener Staat, dem gegenüber die

⁴⁴⁴ StIGH, *Chorzow Factory* Fall. Eine Verletzung dieser Pflicht führt zu neuem völkerrechtlichen Unrecht.

⁴⁴⁵ Auch ökologische Schäden und Umweltschäden, die in der Folge zu konkret fassbaren Schäden an Eigentum etc führen sind laut ILC von der Pflicht zur Wiedergutmachung umfasst; dies ist vor allem wichtig für den Anspruch auf präventive Anpassungsmaßnahmen.

⁴⁴⁶ StIGH, *Chorzow Factory* Fall.

⁴⁴⁷ Ersetzt werden materielle Schäden des Staates und materielle und immaterielle Schäden der Staatsangehörigen.

⁴⁴⁸ ZB entgangener Gewinn.

⁴⁴⁹ Die ASR verlangen in Ahnlehnung an den *Chorzow Factory* Fall den Ersatz jedes finanziell messbaren Schadens, einschließlich des nachgewiesenen entgangenen Gewinns. Schäden, bei denen die Kausalität einer bestimmten Handlung zwar wahrscheinlich ist, aber nicht zwingend bewiesen werden kann werden in der Judikatur fast ausnahmslos mit der Begründung mangelnder/nicht nachgewiesener Kausalität abgewiesen.

⁴⁵⁰ Siehe grundsätzlich Art 31 ASR: “*Injury includes any damage, whether material or moral, caused by the internationally wrongful act of a State.*” Art 36 ASR, der von “*compensation for [...] financially assessable damage*” spricht. Kommentar zu Art 36 ASR (1): “*The qualification ‘financially assessable’ is intended to exclude compensation for what is sometimes referred to as ‘moral damage’ to a State, i.e., the affront or injury caused by a violation of rights not associated with actual damage to property or persons: this is the subject matter of satisfaction, dealt with in Article 37.*” Genugtuung kann zB die Form des Eingeständnisses der Völkerrrechtswidrigkeit annehmen – oftmals wird schon der Ausspruch einer internationalen Instanz über die Völkerrechtsverletzung als ausreichend angesehen.

⁴⁵¹ Dabei sind die Relativität der völkerrechtlichen Rechte und Pflichten und die Mediatisierung des Einzelmenschen zu berücksichtigen.

verletzte Verpflichtung geschuldet ist; zweitens jener Staat, der durch die Völkerrechtsverletzung einer Verpflichtung gegenüber der internationalen Gemeinschaft besonders betroffen ist (zB manche Umwelt- oder Menschenrechtsverpflichtungen); drittens bei der Verletzung integraler Verpflichtungen jeder Staat, dessen Rechtsposition durch die Verletzung dieser Verpflichtungen wesentlich geändert wird. Art 48 ASR sieht darüber hinaus auch die Möglichkeit vor, dass **nicht direkt verletzte Staaten** die Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung geltend machen können, wenn diese entweder a) eine Verpflichtung *erga omnes partes* ist und den Schutz eines kollektiven Interesses bezweckt, oder b) eine *erga omnes* Verpflichtung, dh eine Verpflichtung gegenüber der internationalen Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit, ist. Es wird teilweise argumentiert, dass viele (auch regionale) Verpflichtungen zum Schutz der Umwelt oder zum Schutz der Menschenrechte diese Qualifikationen erfüllen.⁴⁵² Damit sind in bestimmten Fällen theoretisch alle Vertragsstaaten bzw im Fall von *erga omnes* Verpflichtungen *alle* Staaten berechtigt, die Völkerrechtswidrigkeit geltend zu machen. Es kann jedoch diesfalls nur die Beendigung des völkerrechtswidrigen Verhaltens gefordert werden, Wiedergutmachung nur namens des unmittelbar verletzten Staates/des Begünstigten.

Auf der anderen Seite, als **Anspruchsgegner**, steht jener Staat, dem die völkerrechtswidrige Handlung zuzurechnen ist. Noch nicht abschließend geklärt sind die Rechtsfolgen einer Völkerrechtsverletzung durch mehrere Staaten: Art 47 ASR sieht grundsätzlich die Möglichkeit der Geltendmachung der Staatenverantwortlichkeit gegenüber jedem einzelnen der betroffenen Staaten vor. Primär geht es hier auch um die Wiedergutmachung eines Schadens: soll jeder völkerrechtswidrig handelnde Staat nur jenen Teil des Schadens wiedergutmachen müssen, der durch sein Verhalten verursacht wurde oder soll jeder dieser Staaten solidarisch für die Wiedergutmachung des gesamten Schadens herangezogen werden und in der Folge nur intern Regress üben können?⁴⁵³

Abschließend ist festzuhalten, dass in der Praxis der verletzte Staat sein Recht auf Wiedergutmachung oftmals aus politischen Gründen oder aufgrund schwacher Durchsetzungsmöglichkeiten nicht geltend macht.

2.3.2 Staatenverantwortlichkeit iZm „Umweltfluchtsituationen“, „Umweltflucht“

2.3.2.1 Verletzungen menschenrechtlicher Verpflichtungen

Hier soll kurz dargestellt werden, ob bzw inwieweit der Herkunftsstaat die Verletzung von Menschenrechten seiner Staatsbürger durch Drittstaaten geltend machen kann und ob dies durch betroffene Individuen selbst geschehen kann. Weiters soll geklärt werden, ob bzw inwieweit

⁴⁵² zB sollen der Schutz fundamentaler Menschenrechte bzw im Bereich des Umweltrechts der Schutz der *common goods* gegen signifikante Umweltschäden solche *erga omnes* Verpflichtung darstellen. Sands P. (2003) 188ff, der allerdings auch darauf hinweist, dass nicht zu erwarten sei, dass die Staatengemeinschaft diese Möglichkeit auch intensiv nützen werde. Im WTO *Shrimp/Turtle* Fall wurde ein solches *actio popularis* Konzept beispielweise anerkannt. Im Einzelnen ist sehr umstritten, welche konkreten Verpflichtungen *erga omnes* Charakter aufweisen.

⁴⁵³ Wie gesagt sind diese Fragen noch nicht geklärt; lediglich in einigen Übereinkommen über die Haftung bei Schädigung für völkerrechtlich erlaubtes Verhalten entschied man sich für eine solidarische Haftung der betreffenden Staaten.

Verletzungen menschenrechtlicher Verpflichtungen durch den Herkunftsstaat von Drittstaaten und ob diese direkt von den betroffenen Individuen geltend gemacht werden.

2.3.2.1.1 Bestimmung des „internationally wrongful acts“

Im Bereich der Menschenrechte besteht – je nach zu untersuchendem Recht – mehr oder weniger umfangreiche, konkretisierende Judikatur hinsichtlich der Existenz bzw des Umfangs einzelner Verpflichtungen und Rechte (die Feststellung einer Menschenrechtsverletzung wirft daher keine speziellen Fragen auf).

In unserem Zusammenhang scheint vor allem die Frage nach der Identifikation des „Menschenrechtsverletzers“ relevant: das Menschenrechtsregime verpflichtet primär jenen Staat zur Einhaltung der Menschenrechte, auf dessen Territorium oder unter dessen Jurisdiktion sich die betroffenen Personen befinden – also den Herkunftsstaat. Der Herkunftsstaat kann also im Rahmen des Staatenverantwortlichkeitsregimes zur Verantwortung gezogen werden.

Unter engen Voraussetzungen kommt eine extraterritoriale Geltung und Anwendbarkeit der Menschenrechte und damit eine Menschenrechtsverletzung durch Drittstaaten in Frage. Die Möglichkeit, über das Staatenverantwortlichkeitsregime Drittstaaten für Menschenrechtsverletzungen an Bürgern des Herkunftsstaates verantwortlich zu machen, ist daher momentan kaum von Relevanz.

2.3.2.1.2 Geltendmachung

2.3.2.1.2.1 Geltendmachung durch Staaten

Im Fall der Verletzung menschenrechtlicher Verpflichtungen ist davon auszugehen, dass Staaten grundsätzlich neben den verletzten Individuen berechtigt bleiben, diese Verletzung nach den Regeln der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit geltend zu machen.⁴⁵⁴

Verschiedene Menschenrechtsverträge sehen als kollektiven Durchsetzungsmechanismus eine Staatenbeschwerde vor,⁴⁵⁵ über diese wäre es durchaus möglich, auch Wiedergutmachungsforderungen (zugunsten von verletzten Individuen) einzubringen.⁴⁵⁶ Neben dem Staatenbeschwerdeverfahren ist in

⁴⁵⁴ Menschenrechtliche Verpflichtungen begünstigen zwar primär den Einzelnen, dennoch besteht daneben auch eine völkerrechtliche Verpflichtung zwischen den Vertragsparteien.

⁴⁵⁵ So ua Art 41 IPBPR; Art 11 UN Rassendiskriminierungskonvention; Art 21 UN Anti-Folterkonvention; Art 33 EMRK, Art 35 AMRK; Art 47 Afrikanische Charta für Menschenrechte und Rechte der Völker. Mit der Staatenbeschwerde steht zwar auch ein Mittel zur Bekämpfung einzelner Menschenrechtsverletzungen zur Verfügung, Ziel seien aber wohl eher menschenrechtswidrige *Situationen* in einem Staat. Siehe *Karl W.* (1994) Besonderheiten der internationale Kontrollverfahren zum Schutz der Menschenrechte, in: Aktuelle Probleme des Menschenrechtsschutzes, Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Band 33 (Heidelberg 1994) 83ff; idF *Karl W.* (1994).

⁴⁵⁶ So hat zB der EGMR im Fall *Irland vs Vereinigtes Königreich* bei der Frage nach einer allfälligen Entschädigung nach Art 41 EMRK darauf hingewiesen, dass Irland ausdrücklich angefragt worden sei, ob es für die Opfer Schadenersatz geltend machen wolle. (*Irland vs United Kingdom*, Series A, Vol. 25, 93f, Urteil vom 18.01.1978, Z 245)

diversen Menschenrechtsverträgen die obligatorische Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des IGH vorgesehen⁴⁵⁷ - lange Zeit wurde aber von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch gemacht.⁴⁵⁸

Weiters ist zu berücksichtigen, dass der Herkunftsstaat allenfalls (wenn man von der Existenz einer Menschenrechtsverletzung durch Drittstaaten ausgehen sollte) berechtigt ist, diplomatischen Schutz zugunsten seiner Staatsbürger auszuüben und im eigenen Interesse Wiedergutmachung zu verlangen.⁴⁵⁹

Wie erwähnt können nach Art 48 ASR unter gewissen Umständen auch andere als der verletzte Staat die Verletzung einer völkerrechtlichen *erga omnes* Verpflichtung geltend machen. Es wird vertreten, dass viele Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte die Qualifikation als *erga omnes (partes)* Verpflichtungen erfüllen werden.⁴⁶⁰ Bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen ist von Verletzungen des Rechts auf Leben oder ähnlichem sollte unter Umständen auch eine Heranziehung der Art 40 und 41 ASR erwogen werden. Diese begründen sogar eine Kooperationspflicht aller Staaten zur Beendigung von gravierenden Menschenrechtsverletzungen. Allerdings gibt es in diesem Bereich bisher keine Staatenpraxis.

2.3.2.1.2.2 Geltendmachung durch Individuen

Konkrete Möglichkeiten der Geltendmachung durch Individuen sind in einigen Menschenrechtsverträgen enthalten und betreffen (wie oben erwähnt) primär die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Herkunftsstaates. Auf diesem Weg können die Opfer von Menschenrechtsverletzungen iZm „Umweltflucht“ einerseits die Ergreifung von Maßnahmen zur Beendigung der menschenrechtswidrigen Situation und andererseits Schadenersatzzahlungen für bereits eingetretene Schäden erreichen.

⁴⁵⁷ So zB die Genozidkonvention; das Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit; die Rassendiskriminierungskonvention (CERD); die Frauendiskriminierungskonvention (CEDAW); die Anti-Folterkonvention (CAT).

⁴⁵⁸ Karl W. (1994) 92.

⁴⁵⁹ Die Möglichkeit der Ausübung diplomatischen Schutzes geht nach der Lehre im Falle der Anerkennung als Flüchtling durch den Aufnahmestaat zu einem gewissen Teil auf diesen über, was uU die Möglichkeit der Geltendmachung eines Wiedergutmachungsanspruchs durch den Aufnahmestaat zugunsten des Flüchtlings mit sich bringen könnte (zB Reiterer M. (1984) The Protection of Refugees by their State of Asylum (Wien 1984) 33ff; Lee L. (1991) Consular Law and Practice (Oxford 1991) 353ff). Soweit ersichtlich besteht allerdings noch kein Fall, in dem der Aufnahmestaat Wiedergutmachungsansprüche namens des Flüchtlings gestellt hätte – dies wäre uU insofern problematisch als die Menschenrechtsverletzung vor der Anerkennung als Flüchtling und damit der Begründung der Rechtsbeziehung zwischen Flüchtling und Aufnahmestaat stattfand.

⁴⁶⁰ Siehe zB die in den ASR getroffene Qualifikation: „Obligations coming within the scope of [Article 48] subparagraph (1) (a) have to be “collective obligations”, i.e. they must apply between a group of States and have been established in some collective interest. They might concern, for example, the environment or security of a region (e.g. a regional nuclear free zone treaty or a regional system for the protection of human rights. [...] their principal purpose will be to foster a common interest, over and above any interests of the States concerned individually. This would include situations in which States, attempting to set general standards of protection for a group or people, have assumed obligations protecting non-State entities).“ Kommentar zu Art 48 ASR, 320f Z 7ff. Demnach gelten vertragsrechtliche Menschenrechtsverpflichtungen zwischen den Vertragsparteien idR wohl als Verpflichtungen *erga omnes partes*. Hinsichtlich der Qualifikation als *erga omnes* Verpflichtungen nach Art 48 (1) (b) ASR ist eine konkrete Einteilung an dieser Stelle nicht möglich – so qualifizierte der IGH im *Barcelona Traction Fall* „the principles and rules concerning the basic rights of the human person, including protection from slavery and racial discrimination“ als *erga omnes* Verpflichtungen (siehe IGH, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Second Phase*, I.C.J. Reports 1970, 32 Z 34), im *East Timor Fall* ergänzte der IGH dies um den Fall des Rechts auf Selbstbestimmung (siehe I.C.J. Reports 1995, 102 Z 29). Keinesfalls handelt es sich dabei um eine taxative Aufzählung, der konkrete Umfang von *erga omnes* Pflichten ist nicht abschließend geklärt.

Auf **regionaler Ebene** gibt das Individualbeschwerdeverfahren vor dem **Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)** jeder/jedem Einzelnen die Möglichkeit, Verletzungen der EMRK⁴⁶¹ durch Mitgliedstaaten des Europarats geltend zu machen, sofern die Beschwerde zulässig ist.⁴⁶² Der EGMR kann neben der Feststellung einer Menschenrechtsverletzung durch einen Vertragsstaat auch die Beendigung der Menschenrechtsverletzung (wobei der betroffene Staat idR einen weiten Gestaltungsspielraum hat) und allenfalls Schadenersatzzahlungen anordnen (vgl Art 41 EMRK). Die Entscheidungen des EGMR sind bindend (Art 46 iVm Art 42 und Art 44 EMRK).

Auf Ebene der Organisation amerikanischer Staaten (OAS) ist die Geltendmachung von Menschenrechtsverletzungen gegenüber Staaten, die die Amerikanische Menschenrechtskonvention ratifiziert haben und die Jurisdiktion des **Inter-Amerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte (IAGMR)** anerkannt haben (Art 62 AMRK), vor dem IAGMR möglich. Allerdings dürfen nur Staaten und die IAKMR einen Fall an den IAGMR herantragen; Individuen können Fälle nur zur IAKMR bringen. In Fällen vor dem IAGMR können aber Opfer von Menschenrechtsverletzungen im Verfahren teilnehmen (Art 61 (1) AMRK). Der Gerichtshof kann auch Wiedergutmachung zusprechen.⁴⁶³ Entscheidungen des Gerichtshofes sind verbindlich.⁴⁶⁴ Staaten, die die AMRK nicht ratifiziert haben (zB Kanada, USA) können nur über eine Beschwerde an die Inter-Amerikanische Kommission für Menschenrechte zur Verantwortung gezogen werden. Allerdings kann die Kommission nur unverbindliche Empfehlungen aussprechen; weiters nur hinsichtlich der Verletzung von Menschenrechten, die sich aus der Amerikanischen Erklärung für Menschenrechte und –pflichten bzw der OAS Charta ergeben.

Grundsätzlich soll sich durch die Einrichtung eines **Afrikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte und Rechte der Völker** im Jahr 2006 die Geltendmachung der in der Banjul-Charta vorgesehenen Rechte in Zukunft verbessern.⁴⁶⁵ Der Staat, gegen den eine Beschwerde eingebracht wurde, muss

⁴⁶¹ Dabei ist festzuhalten, dass die EMRK primär bürgerlich-politische Menschenrechte und keine WSK Rechte enthält; letztere sind in der Europäischen Sozialcharta verbriefte, für die kein verbindlicher Durchsetzungsmechanismus besteht.

⁴⁶² Vgl Art 34 EMRK: *“The Court may receive applications from any person, non-governmental organisation or group of individuals claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in the Convention or the protocols thereto. The High Contracting Parties undertake not to hinder in any way the effective exercise of this right.”*

⁴⁶³ Art 63 (1) AMRK: *“If the Court finds that there has been a violation of a right or freedom protected by this Convention, the Court shall rule that the injured party be ensured the enjoyment of his right or freedom that was violated. It shall also rule, if appropriate, that the consequences of the measure or situation that constituted the breach of such right or freedom be remedied and that fair compensation be paid to the injured party.”* Allerdings sieht die AMRK keine Funktion hinsichtlich Überwachung dieser Entscheidungen durch politische Organe der OAS vor (vergleichbar mit der Funktion des Ministerrats des Europarats). Gemäß Art 65 AMRK muss der IAGMR lediglich einen Jahresbericht der Generalversammlung der OAS vorlegen, in dem über Staaten, die einer Entscheidung nicht gefolgt sind, berichtet wird.

⁴⁶⁴ Art 68 AMRK: *“1. The States Parties to the Convention undertake to comply with the judgement of the Court in any case to which they are parties. 2. That part of a judgment that stipulates compensatory damages may be executed in the country concerned in accordance with domestic procedure governing the execution of judgments against the state.”*

⁴⁶⁵ Vorher war nur eine Kommission quasi-gerichtliches Organ tätig, „Entscheidungen“ waren rechtlich nicht verbindlich und die Überwachungsinstrumentarien sehr schwach. Das Protokoll, das einen Gerichtshof für Menschenrechte und Rechte der Völker vorsieht, ist im Jänner 2004 nach Ratifikation durch 15 Mitgliedsstaaten in Kraft getreten (Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights (verfügbar unter http://www.achpr.org/english/_info/court_en.html (02.11.2009); idF AfrGMR Protokoll). Die erste Sitzung fand im Juli 2006 statt. Im Sommer 2008 wurde allerdings das Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights angenommen, das den Afrikanischen Gerichtshof für Menschenrechte und Rechte der Völker mit dem Afrikanischen

allerdings die Kompetenz des Gerichtshofs zur Behandlung von Individualbeschwerden anerkannt haben.⁴⁶⁶ Urteile des Gerichtshofes wären diesfalls bindend.⁴⁶⁷ Nach Inkrafttreten des *Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights*, kann der *African Court of Justice and Human Rights* auch Wiedergutmachung verbindlich aussprechen.⁴⁶⁸

Auf **universeller Ebene** können die UN Expertenorgane keine rechtlich verbindlichen Entscheidungen in Individualbeschwerdeverfahren treffen: Hinsichtlich des IPBPR können Individuen Beschwerden an den Menschenrechtsausschuss herantragen; hinsichtlich des IPWSKR wurde vor kurzem ein Zusatzprotokoll verabschiedet, dass Individuen die Möglichkeit geben soll, Beschwerden an den WSK-Ausschuss heranzutragen.

2.3.2.2 Verletzungen internationaler Verpflichtungen aus Umwelt- und Klimaschutzrecht

Wie oben erläutert soll untersucht werden, inwieweit Drittstaaten (und auch Herkunftsstaat) für Verletzungen des internationalen Umwelt- oder Klimaschutzrechts, die in der Folge zu "Umweltflucht" führen (können), verantwortlich gemacht werden können – und zwar einerseits durch den unmittelbar verletzten Staat nach Art 42 lit b ASR, andererseits auch durch nicht direkt verletzte Staaten nach Art 48 ASR. Eine Geltendmachung durch einzelne Individuen kommt in diesem Zusammenhang nicht in Betracht. Als (Zwischen)Ergebnis soll festgehalten werden, welche sekundärrechtlichen Verpflichtungen des verletzenden Staates geeignet erscheinen, um zum Schutz des Einzelnen iZm einer (bevorstehenden) "Umweltfluchtsituation" beizutragen.

Gerichtshof (*African Court of Justice*) zusammengelegt (*African Court of Justice and Human Rights*) (Protokoll verfügbar unter http://www.africancourtcoalition.org/content_files/files/ACJHR_Protocol.pdf (02.11.2009)). Das Protokoll soll nach 15 Ratifikationen in Kraft treten (Art. 9); momentan ist diese Anzahl noch nicht erreicht (siehe <http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties.htm> (03.11.2009)).

⁴⁶⁶ Vgl Art 5 (3) AfrGMR Protokoll bzw Art 30 lit f Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights: "The following entities shall also be entitled to submit cases to the Court on any violation of a right guaranteed by the African Charter, by the Charter on the Rights and Welfare of the Child, the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, or any other legal instrument relevant to human rights ratified by the States Parties concerned: Individuals [...]." Positiv erscheint, dass der Gerichtshof jedes Menschenrechtsinstrument, das von allen Staaten ratifiziert wurde, anwenden kann. Außerdem sind Mitgliedstaaten nunmehr grundsätzlich verpflichtet, das Urteil des Gerichtshofs einzuhalten; es gibt jedoch immer noch Schwierigkeiten bei der Durchsetzung; der Ministerrat ist verpflichtet, die Ausführung der Entscheidung zu überwachen, hat aber keine Durchsetzungskraft. Siehe Art 29f AfrGMR Protokoll. Der Gerichtshof muss der AU Versammlung jedes Jahr berichten, welche Staaten die Entscheidungen nicht beachtet haben; es ist aber unklar, welche diesbezüglichen Durchsetzungsmechanismen es gibt; vgl Lyons S. (2006) *The African Court on Human and Peoples' Rights*, ASIL Insights, Vol. 10, Issue 24.

⁴⁶⁷ Art 30 AfrGMR Protokoll: "The States parties to the present Protocol undertake to comply with the judgment in any case to which they are parties within the time stipulated by the Court and to guarantee its execution." bzw Art 46 Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights: "1. The decision of the Court shall be binding on the parties. 2. Subject to the provisions of paragraph 3, Article 41 of the present Statute, the judgment of the Court is final. 3. The parties shall comply with the judgment made by the Court in any dispute to which they are parties within the time stipulated by the Court and shall guarantee its execution. 4. Where a party has failed to comply with a judgment, the Court shall refer the matter to the Assembly, which shall decide upon measures to be taken to give effect to that judgment. 5. The Assembly may impose sanctions by virtue of paragraph 2 of Article 23 of the Constitutive Act."

⁴⁶⁸ Art 45 Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights: "Without prejudice to its competence to rule on issues of compensation at the request of a party by virtue of paragraph 1(h), of Article 28 [...] the Court may, if it considers that there was a violation of a human or peoples' right, order any appropriate measures in order to remedy the situation, including granting fair compensation."

Zunächst ist auf jene Aspekte einzugehen, die sich iZm der Geltendmachung der Staatenverantwortlichkeit bei der Verletzung umwelt- und Klimaschutzrechtlicher Normen als problematisch erweisen und die Durchsetzung von Ansprüche verhindern könnten.

2.3.2.2.1 Bestimmung des „internationally wrongful acts“

Wie im Zuge der Untersuchung primärrechtlicher Verpflichtungen zur Prävention und Bewältigung von Umweltveränderungen deutlich wurde, ist in sehr vielen Fällen der konkrete Umfang der Verhaltenspflichten umstritten bzw vage und mit großem staatlichem Ermessensspielraum formuliert. Die erste zu überwindende Hürde besteht demnach in der **Konkretisierung** der aus entsprechenden Verträgen oder Völkergewohnheitsrecht geschuldeten Verpflichtungen zum Klima- und Umweltschutz – erst dann ist die Etablierung der Existenz einer Völkerrechtsverletzung möglich. Der Eintritt eines **Schadens** oder das Vorliegen von **Verschulden** ist wie oben ausgeführt grundsätzlich keine Voraussetzung für die Feststellung einer Völkerrechtsverletzung; wenn ein solches Element aber bereits in der Primärnorm enthalten ist, wie zB in der *no harm rule* oder oftmals bei Schadensverhinderungspflichten im Bereich des Umweltschutzes, wird die Feststellung einer Völkerrechtsverletzung idR noch **schwieriger**, da die Nichteinhaltung der erforderlichen Sorgfalt bewiesen werden muss.

Weiters muss, damit eine Völkerrechtsverletzung vorliegt, die potentiell verletzte Norm im Zeitpunkt des zu untersuchenden Verhaltens **für den potentiellen Verletzer-Staat in Geltung** sein – daher können zB die USA derzeit nicht für die Nicht-Einhaltung der Ziele des Kyoto Protokolls verantwortlich gemacht werden.

2.3.2.2.2 Zurechnung

Die Feststellung einer Völkerrechtsverletzung setzt weiters **staatliches** Handeln oder Unterlassen voraus. Aus diesem Grund wird im Zusammenhang mit Klimawandel/Umweltveränderungen teilweise argumentiert, dass sich der verletzte Staat nicht auf die Regeln der Staatverantwortlichkeit berufen könne, da zB Treibhausgasemissionen oder Luftverschmutzung primär privaten Unternehmen zuzurechnen seien und die Emissionen staatlicher Unternehmen nur eine kleine Rolle spielen würden.

Dem muss entgegengehalten werden, dass das staatliche Verhalten in Bezug auf die **konkreten staatlichen Verpflichtungen** zu untersuchen ist: trifft den Staat aufgrund internationaler Vereinbarungen oder Völkergewohnheitsrecht eine **Präventions-/Schadensverhinderungspflicht** so ist in der Folge nicht das konkret schädigende, allenfalls private Verhalten zu untersuchen, sondern vielmehr das staatliche Versäumnis, die internationalen Vorgaben entsprechend umzusetzen. Entscheidend ist daher auch in diesem Zusammenhang die konkrete Auslegung der primären Verpflichtungen – die Zurechnung zum Staat wird oftmals durchaus möglich sein.⁴⁶⁹

⁴⁶⁹ Aus wirtschaftlichen Gründen mag es nicht immer möglich sein, alle für die Umwelt gefährlichen Aktivitäten zu untersagen; Staaten dürfen diese dann aber nur unter kontrollierten Bedingungen und strikter Kontrolle zulassen. Fehlen die letzten beiden

Die Nicht-Einhaltung der in umweltrechtlichen Verträgen vereinbarten Maßnahmen oder durch Völkergewohnheitsrecht normierten Standards geht demnach zulasten des völkerrechtlich gebundenen Staates, nicht zulasten des privaten Verursachers.⁴⁷⁰ Manche Autoren argumentieren auch, dass *permitting policies* bereits als Genehmigung der privaten Aktivitäten durch den Staat gelten würden und bejahen auf diesem Weg die Zurechnung zum Staat.

Abschließend ist festzuhalten, dass **keine *ipso facto* Attribution privaten Verhaltens** erfolgt, sondern der Staat im Ergebnis nur bei Verletzung seiner eigenen völkerrechtlich vorgeschriebenen Verpflichtungen für dieses Verhalten einzustehen hat.

2.3.2.2.3 Schaden und Kausalitätserfordernis

Wie oben bereits festgehalten ist der Eintritt eines Schadens keine Voraussetzung für die Anwendung des Staatenverantwortlichkeitsregimes. Die im Zusammenhang mit „Umweltflucht“ überaus relevante Pflicht zur Wiedergutmachung des durch eine völkerrechtswidrige Handlung herbeigeführten Schadens in Form von Restitution oder Kompensation hängt aber sehr wohl davon ab, dass dem verletzten Staat ein **Schaden** entstanden ist.

Bei der Geltendmachung einer Schädigung durch Verletzung umwelt- oder Klimaschutzrechtlicher Normen wird der verletzte Staat oftmals mit folgenden Problemen konfrontiert sein:

2.3.2.2.3.1 Vielzahl an Verursachern

Zunächst muss eine **kausale Verbindung** zwischen der völkerrechtswidrigen Handlung und dem eingetretenen Schaden nachgewiesen werden. Dies kann bei **schleichenden Umweltschädigungen** durch eine **Vielzahl von Verursachern** wie zB Luftverschmutzung oder Klimawandel **Schwierigkeiten** bereiten, da entweder die Zuordnung des Verhaltens des konkreten Staates (zB Treibhausgasemissionen) zu einem spezifischen Schaden (steil) idR nicht möglich sein wird oder die einzelnen Handlungen für sich genommen nicht ausreichend sind, um den Schaden herbeizuführen – die *sine qua non* Prüfung kann in diesen Fällen nicht zielführend angewandt werden.⁴⁷¹ Allerdings gibt es in der internationalen Judikatur Beispiele dafür, dass eine Vielzahl von Ursachen einen Wiedergutmachungsanspruch des verletzten Staates nicht hindern soll.⁴⁷²

Voraussetzungen oder nimmt der Staat diese Verpflichtungen nur mit mangelhafter Sorgfalt wahr, liegt wiederum eine dem Staat zurechenbare Verletzung von Präventionspflichten vor.

⁴⁷⁰ Verheyen R. (2005) 239; oder wenn eine identifizierbare Zuordnung des Akteurs zum Staat vorgenommen werden kann oder effektive Kontrolle des Staates vorliegt (“a state can be held responsible if it directed or approved of the activities” – siehe Brownlie I. (1983) State Responsibility, 161.)

⁴⁷¹ So verneint zB Schachter O. (1991) International Law in Theory and Practice, 380, wegen Kausalitätsproblemen die Möglichkeit, bei Schäden durch Luftverschmutzung Wiedergutmachung zu erhalten.

⁴⁷² So wurde es im *Trail Smelter* Fall als ausreichend angesehen, dass zumindest ein Teil des Schadens durch das von Kanada nicht ausreichend kontrollierte Verhalten verursacht wurde.

2.3.2.2.3.2 Beweislast

In Verbindung mit dem soeben Ausgeführten wäre es wohl unbillig, einen strengen Kausalitätsbeweis zu fordern. In diesem Sinne hält auch Art 7 der Resolution des *Institut de Droit International zu Responsibility and Liability under International Law for Environmental Damage* (1997) fest: „*A causal nexus between the activity undertaken and the ensuing damage shall normally be required under environmental regimes. This is without prejudice to the establishment of **presumptions of causality relating to hazardous activities or cumulative damage or long-standing damages not attributable to a single entity but to a sector or type of activity.***“⁴⁷³

So soll zB auch das *precautionary principle* (siehe oben) iZm der Notwendigkeit der Setzung von Präventionsmaßnahmen im Bereich des Umweltschutzes dazu beitragen, die Beweislast für den verletzten Staat zu senken.⁴⁷⁴

2.3.2.2.4 Konkreter Umfang der sekundärrechtlichen Verpflichtung

Im Zusammenhang mit dem Problem der Vielzahl von Verursachern bei der Feststellung der Kausalität stellt sich in der Folge auch die Frage, in welchem Umfang einer dieser mitverursachenden Staaten zur Wiedergutmachung des eingetretenen Schadens herangezogen werden kann.⁴⁷⁵ Noch gibt es hier keine konsistente Judikatur; manche argumentieren für die Anwendung eines Solidarhaftungsprinzips, wie es in manchen internationalen Verträgen⁴⁷⁶ und auch in vielen nationalen Rechtsordnungen zu finden ist – die Existenz einer diesbezüglichen völkergewohnheitsrechtlichen Regel kann aber derzeit noch nicht bejaht werden. Ein zentrales Argument für die Existenz eines Solidarhaftungsprinzips sollte sein, dass es dem geschädigten Staat nicht zumutbar ist, den entsprechenden Schadensteil separat gegenüber jedem einzelnen der mitverursachenden Staaten geltend zu machen.

Letztlich ist zu untersuchen, ob die im Regime der Staatenverantwortlichkeit vorgesehenen Rechtsfolgen der Verletzung einer umwelt- oder klimaschutzrechtlichen Norm im Zusammenhang mit „Umweltflucht“ effektiv genutzt werden können.⁴⁷⁷

⁴⁷³ Möglich wäre allenfalls auch die Forderung des Beweises, dass die konkrete Aktivität zum Schaden beigetragen oder zu einer Risikoerhöhung in Bezug auf den Schadenseintritt geführt hat. Zu diesen Konstruktionen ausführlich *Verheyen R.* (2005) 254ff.

⁴⁷⁴ Siehe dazu zB ITLOS, *Southern Bluefin Tuna (Neuseeland vs Japan und Australien)*, Request for Provisional Measures, 1999. Es wird teilweise argumentiert, dass das Vorsorgeprinzip zu einer Beweislastumkehr in Bezug auf den Nachweis der Kausalität führt – der potentielle Verletzer-Staat müsste dann den Beweis erbringen, dass sein Verhalten nicht zur Schädigung geführt hat/führen werde. Siehe dazu *Sands P.* (2003) 273ff.

⁴⁷⁵ Art 47 (1) ASR regelt den Fall, dass mehrere Staaten für denselben völkerrechtswidrigen Akt verantwortlich sind und bestimmt, dass die Verantwortlichkeit gegenüber jedem einzelnen Staat geltend gemacht werden kann. Es ist jedoch fraglich, ob diese Regelungen auf Fälle kumulativer Umweltverschmutzung passt, siehe *Scovazzi T.* (2005) *Some Remarks on International Responsibility in the Field of Environmental Protection*, in: *Ragazzi M.* (Hrsg) *International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter* (Leiden und Boston, Nijhoff 2005) 218. Art 47 ASR befasst sich mit dem Fall, dass mehrere Staaten für dasselbe völkerrechtswidrige Verhalten verantwortlich sind, und nicht damit, dass mehrere Staaten voneinander unabhängiges Verhalten setzen das zu einem Schaden beiträgt. (*Verheyen R.* (2005) 269)

⁴⁷⁶ zB im Übereinkommen über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände.

⁴⁷⁷ Auf die Möglichkeit und Formen der Genugtuung soll in diesem Zusammenhang nicht weiter eingegangen werden, da diese für die rechtliche Behandlung von „Klimaflüchtlings“ keine Rolle spielen. Genugtuung wird häufig als Wiedergutmachung eines

Das Ziel der Geltendmachung einer Völkerrechtsverletzung, die eine Umweltfluchtsituation verursacht (verursachen wird), wird idR folgende Elemente umfassen:

2.3.2.2.4.1 Einstellung⁴⁷⁸

Einerseits wird der verletzte Staat⁴⁷⁹ die **Einstellung** eines noch andauernden völkerrechtswidrigen Verhaltens und die Zusicherung der Nichtwiederholung des verletzenden Verhaltens erreichen wollen. Dazu ist der verletzende Staat nach Art 30 ASR verpflichtet – dies kann einerseits die Unterlassung eines aktiven Verhaltens bedeuten, andererseits aber auch nach der **Setzung positiver Maßnahmen** (zB zur **Prävention**) verlangen, wenn nur so die Völkerrechtsverletzung beendet wird. Diese Verpflichtungen des verletzenden Staates sind deshalb besonders relevant, weil hier der (oftmals schwierige, siehe oben) Beweis der Kausalität des staatlichen Verhaltens für einen Schaden⁴⁸⁰ nicht erbracht werden muss, um die **Ergreifung von Abschwächungs- oder Adaptierungsmaßnahmen** verlangen zu können. Zu denken ist hier zB an jene Fälle, in denen ein allfälliger Schadenseintritt in weiter Ferne liegen kann (Klimawandel oder andere „schleichende“ Umweltveränderungen), wie im Fall von „*harm to the environment by emissions exceeding the prescribed limit*“.⁴⁸¹ Hier kann dann eben neben der Senkung der Emissionen auch die Ergreifung präventiver Maßnahmen zur Verhinderung und/oder Minimierung eines Schadens (*residual damage*) verlangt werden. Diese Maßnahmen sollen die Finanzierung von konkreten Anpassungsmaßnahmen einschließen: Staaten könnten demnach (neben allfälligen entsprechenden primärrechtlichen Verpflichtungen auch) bei Verletzung der umwelt-/klimaschutzrechtlichen Normen nach den Grundsätzen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit zur **Unterstützung von Anpassungsprozessen** verpflichtet sein.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Völkerrechtsverletzung **so lange** andauert bis ein **Zustand** hergestellt ist der den völkerrechtlichen **Verpflichtungen des betreffenden Staates entspricht**. Zu bedenken ist hier beispielsweise, dass eine Senkung der Treibhausgasemissionen zur Erreichung der Reduktionsziele idR nicht sofort möglich sein wird. Die ASR sind diesbezüglich aber nicht flexibel und postulieren eine *absolute* Verpflichtung.⁴⁸²

Für den Herkunftsstaat können diese sekundärrechtlichen Verpflichtungen des verletzenden Staates iZm „Umweltflucht“ als wichtige „Werkzeuge“ dienen, um es gar nicht erst soweit kommen zu lassen, dh um den verletzenden Staat schon vorab dazu zu zwingen, Maßnahmen zu ergreifen, um den Eintritt einer „Umweltfluchtsituation“ zu verhindern oder zumindest deren Auswirkungen so gering wie möglich zu

immateriellen Schaden des Staates angesehen. Als Formen der Genugtuung kommen die Feststellung/Anerkennung einer Rechtsverletzung oder zB der Ausdruck des Bedauerns durch den verletzenden Staat in Betracht.

⁴⁷⁸ Teilweise wird argumentiert, dass sich diese Verpflichtung bereits aus der verletzten Norm ergibt – für diese Studie ist diese Unterscheidung jedoch nicht relevant.

⁴⁷⁹ Es kann aber auch jeder Staat iS von Art 48 ASR sein.

⁴⁸⁰ Ein Schadenseintritt ist nicht Voraussetzung der Verpflichtung zur Einstellung des völkerrechtswidrigen Verhaltens (siehe oben).

⁴⁸¹ ILC Report (2001) 53rd session, note 6, 226.

⁴⁸² Was bedeuten muss, dass der Staat dann nicht nur für den Verstoß gegen die primärrechtlichen Normen, sondern idF auch für die Nichterfüllung seiner sekundärrechtlichen Verpflichtungen verantwortlich wird.

halten. „Flüchtlingsströme“ könnten dann entweder ganz verhindert oder zumindest die Rückkehr der „Flüchtlinge“ beschleunigt werden. Drittstaaten werden gegenüber einem Herkunftsstaat, der seine umweltschutzrechtlichen Verpflichtungen nicht erfüllt, ähnliche Interessen haben.

2.3.2.2.4.2 Wiedergutmachung

Weiters wird ein verletzter Staat die Wiedergutmachung eines eingetretenen Schadens fordern wollen. Wiedergutmachung schuldet der verletzende Staat für jeden eingetretenen Schaden, sei es noch vor Eintritt einer nationalen oder internationalen „Umweltflucht“-Bewegung oder danach. Die konkreten Verpflichtungen des verletzenden Staates in diesem Zusammenhang sind in Art 31 und 35-38 ASR geregelt. Verlangt werden kann zunächst vorrangig *restitutio in integrum*, also die **Wiederherstellung des Zustandes vor der völkerrechtswidrigen Handlung** (Art 35 ASR). Da in den meisten Fällen von Klimaschäden oder Umweltveränderungen (oder bei Schädigung durch grenzüberschreitende Flüchtlingsströme) diese Form der Wiedergutmachung zumindest nicht zur Gänze möglich sein wird,⁴⁸³ muss der verletzende Staat den darüber hinaus gehenden Schaden finanziell kompensieren (Art 36 ASR).⁴⁸⁴ Überlegt werden könnte allenfalls, ob von dem Titel der *restitutio in integrum* auch Verpflichtungen von Drittstaaten zur Zurverfügungstellung von Territorium (bei Untergang des betroffenen Herkunftsstaat) oder uU auch Aufnahmepflichten umfasst sind. Strenggenommen handelt es sich dabei allerdings nicht um eine Wiederherstellung des Zustands vor Eintritt der Schädigung, womit diese Überlegung verworfen werden müsste – es sei denn, man interpretiert die sekundärrechtliche Pflicht zur Wiederherstellung äußerst weit. Grundsätzlich wird nach den Regeln der Staatenverantwortlichkeit aber – wie auch sonst bei Unmöglichkeit der *restitutio in integrum* – der entstandene Schaden finanziell abzugelten sein.

Eine **Kompensationspflicht** besteht also insoweit als ein Schaden entstanden ist, der nicht durch Restitution wiedergutmacht werden kann, soweit dieser *financially assessable* ist. Dabei kann es sich einerseits um *pure environmental damage*, dh unmittelbare Umweltschäden, oder um *consequential environmental damage*, dh Schäden an Personen oder Eigentum infolge einer Umweltschädigung handeln.⁴⁸⁵ Umfasst sein sollen materieller Schaden des Staates oder materieller und immaterieller Schaden seiner Staatsbürger.⁴⁸⁶ Die genaue Bemessung solcher Kompensationszahlungen ist jedoch äußerst umstritten – va iZm Umweltschäden gibt es hier noch keine durchgängige Praxis. Grundsätzlich gilt, dass der Geschädigte so zu stellen ist als sei der Schaden nicht eingetreten – direkte Schäden sind

⁴⁸³ Allerdings ist Restitution nicht bereits dann „unmöglich“ iS von Art 35 lit a wenn es praktische Schwierigkeiten bei der Wiederherstellung gibt; bei manchen Umweltveränderungen ist also durchaus denkbar, dass der verletzende Staat zur Wiederherstellung des Zustands vor der Verletzung verpflichtet wird. Dies nach lit b allerdings dann nicht, wenn der Aufwand unproportional zum zu erreichenden Vorteil ist. Siehe dazu auch Communication from the EC Commission to the EC Council and European Parliament on Environmental Liability, 32, Z 5.2 (1993) – wie abgedruckt in *Sands P.* (2003) 884.

⁴⁸⁴ Dazu zB StIGH *Chorzow Factory Case*, note 12, Merits, 47.

⁴⁸⁵ Das einem Staat durch die völkerrechtswidrige Behandlung seiner Staatsangehörigen zugefügte Unrecht ist nicht identisch mit dem diesen Staatsangehörigen durch die völkerrechtswidrige Behandlung allenfalls entstandenen Schaden – letzterer wird jedoch als Maßstab für die Bemessung des Schadens des Heimatstaates herangezogen. Siehe Handbuch des Völkerrechts (2004) Rz 2761.

⁴⁸⁶ Handbuch des Völkerrechts (2004) Rz 2767.

demnach jedenfalls finanziell in der Höhe zu kompensieren, die einer *restitution in integrum* entsprechen würde.⁴⁸⁷

Allenfalls ist bei der Geltendmachung von Wiedergutmachungsansprüchen relevant, dass Verletzungen der eigenen völkerrechtlichen Verpflichtungen des verletzten Staaten (zB zu hohe Treibhausgasemissionen; unzureichende Adaptierungsmaßnahmen) uU als *contribution to the injury* iS von Art 39 ASR zu qualifizieren sein könnten. Sollte der verletzte Staat für bei ihm eingetretene Schäden Ersatz verlangen, kann ihm durch den Verletzer-Staat allenfalls sein eigenes Verhalten zur Last gelegt und ein Schadenersatzanspruch entsprechend verringert werden.

2.3.2.2.5 Geltendmachung

Wie oben ausgeführt kann einerseits der **verletzte Staat** (demgegenüber die Verletzung einer umwelt- oder klimaschutzrechtlichen Norm geschuldet ist oder der durch die Völkerrechtsverletzung einer Verpflichtung gegenüber der internationalen Gemeinschaft besonders betroffen ist) die völkerrechtliche Verantwortlichkeit eines anderen Staates geltend machen. Ein Staat ist nur dann „verletzt“, wenn er die Verletzung eines **konkreten Rechts** (*injury*) nachweisen kann. Wie bei den primärrechtlichen Normen ausgeführt, ist die Ableitung konkreter Rechte aus Umwelt- und Klimaschutzverträgen teilweise **umstritten**.⁴⁸⁸

Auch hier könnte uU Art 48 ASR relevant sein (auch *nicht direkt* verletzte Staaten können die Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung geltend machen wenn es sich um *erga omnes (partes)* Verpflichtungen handelt). Teilweise sollen Verpflichtungen zum Schutz der Umwelt die Qualifikation nach Art 48 ASR erfüllen,⁴⁸⁹ womit **alle Vertragsstaaten** bzw im Fall von *erga omnes* Verpflichtungen **alle Staaten** berechtigt sind, die Völkerrechtswidrigkeit geltend zu machen und die Einstellung der Völkerrechtsverletzung zu fordern.⁴⁹⁰

2.3.2.2.6 Bisherige Anwendung iZm Umweltverschlechterung und Ausblick

Während es iZm mit völkerrechtlicher Verantwortlichkeit für allgemeine Umweltschäden in Form von Schadenersatz und *ex post* Wiedergutmachung durchaus Judikatur gibt,⁴⁹¹ bestehen im Bereich der Klimaschäden, im Bereich der Einforderung von Präventions-/Adaptierungsmaßnahmen bzw allgemein iZm Umweltfluchtsituationen – soweit ersichtlich – noch keine Präzedenzfälle.

⁴⁸⁷ Bei mittelbaren Schäden ist die Rechtsprechung uneinheitlich – nach den ILC Artikeln soll aber zB auch der nachgewiesene entgangene Gewinn ersetzt werden.

⁴⁸⁸ Siehe zu dieser Problematik IGH *South West Africa* Fall (1966) 32f, 47, in welchem letztlich die Verletzung konkreter Rechte von Äthiopien und Liberia verneint wurde.

⁴⁸⁹ zB der Schutz der ‚common goods‘ gegen signifikante Umweltschäden. Siehe *Sands P.* (2003) 188ff, der allerdings auch darauf hinweist, dass nicht zu erwarten sei, dass die Staatengemeinschaft diese Möglichkeit auch intensiv nützen werde. Im WTO *Shrimp/Turtle* Fall wurde ein solches *actio popularis* Konzept beispielweise anerkannt.

⁴⁹⁰ Wiedergutmachung kann nur namens des unmittelbar verletzten Staates/des Begünstigten verlangt werden.

⁴⁹¹ ZB *Trail Smelter; Certain Phosphate Lands Nauru vs Australien*.

Tuvalu, dessen „Untergang“ in den nächsten Jahrzehnten vorhergesagt wird, entwickelte einen Umsiedlungsplan für seine gesamte Population über einen Zeitraum von 30 Jahren beginnend mit 2002. Neuseeland und Australien wurden um Unterstützung gebeten, allerdings hat bisher nur Neuseeland zugesagt, 116 „ArbeitsmigrantInnen“⁴⁹² pro Jahr – und dies nur unter sehr restriktiven Bestimmungen – aufzunehmen. Tuvalu⁴⁹³ plant(e) in diesem Zusammenhang weiters eine IGH Klage gegen die USA und Australien, in der es den ansteigenden Meeresspiegel auf Klimawandel, deren Hauptverursacher unter anderem eben die USA und Australien seien, zurückführt und Wiedergutmachung für den bevorstehenden „Untergang“ seines Territoriums verlangt. Tuvalu soll sich auf eine Verletzung der UNFCCC durch Nicht-Ergreifen notwendiger Maßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels stützen.

Bisher wurden von Tuvalu allerdings – wahrscheinlich aus Gründen der langen Verfahrensdauer, der nicht allgemein verbindlichen Jurisdiktion des IGH⁴⁹⁴ und/oder der Rechtsunsicherheit – nur Klagen gegen private Akteure vor nationalen Gerichten in den USA und Australien eingebracht.⁴⁹⁵

Auch im Zusammenhang mit der durch Vertreter der **Inuit-Bevölkerung** eingebrachten Beschwerde bei der Inter-Amerikanischen Menschenrechtskommission (siehe oben) wurde beispielsweise zur Unterstützung der Argumente auch die Verletzung der UNFCCC und der völkergewohnheitsrechtlichen *no harm rule* vorgebracht.⁴⁹⁶

Abschließend ist festzuhalten, dass das Staatenverantwortlichkeitsregime für Verletzungen von Klima- und Umweltschutzrecht durchaus zum Schutz des Einzelnen iZm „**Umweltfluchtsituationen**“ genutzt werden kann:

- einerseits **durch Prävention der ”Umweltfluchtsituation” durch Vermeidung der Umweltveränderung *per se*** (Anspruch auf Einstellung des völkerrechtswidrigen Verhaltens);
- andererseits durch **Unterstützung bei der Anpassung** an (drohende, durch völkerrechtswidriges Verhalten verursachte) Umweltfluchtsituationen (Anspruch auf Einstellung des völkerrechtswidrigen Verhaltens umfasst allenfalls auch aktive Maßnahmen zur Vermeidung eines Schadenseintritts);

⁴⁹² Abkommen über Arbeitsmigration wie zB PAC (Pacific Access Category) : gemäß diesen Abkommens mit Neuseeland nimmt Neuseeland ein jährliches Kontingent and MigrantInnen auf. Dieses Abkommen verwendet nicht den Ausdruck „Umweltflüchtlinge“ oder „Klimaflüchtlinge“. Siehe dazu auch Australian Labor Party, Our drowning neighbours, Australian Labor’s Policy Discussions paper on climate change in the pacific, 05.01. 2006.

⁴⁹³ Angeblich gemeinsam mit Kiribati und den Malediven. Siehe dazu *Okamatsu A* (2005).

⁴⁹⁴ Zwar ist im Rahmen der UNFCCC die Jurisdiktion des IGH zur Klärung von Streitigkeiten vorgesehen (Art 14 (2) UNFCCC), allerdings muss diese durch eine spezielle Erklärung angenommen werden – bisher haben nur zwei Staaten eine Erklärung betreffend Art 14 (2) UNFCCC abgegeben.

⁴⁹⁵ Problematisch scheint in diesem Zusammenhang einerseits, dass das den Unternehmen von Tuvalu vorgeworfene Verhalten (Nichtergreifung strikter Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels) auf nationaler Ebene rechtmäßig ist, andererseits dass ein Kausalzusammenhang zwischen dem Verhalten einzelner Firmen und Klimaschäden wohl noch schwieriger zu etablieren sein wird als oben schon für zwischenstaatliche Verantwortlichkeit ausgeführt.

⁴⁹⁶ So wurde argumentiert, dass Handlungen durch Drittstaaten iS der umweltrechtlichen *no harm rule* auch zu Menschenrechtsverletzungen im Herkunftsstaat führen können. Das erscheint aber aufgrund der Vermischung von zwei Spezialregimen mit unterschiedlichen Adressaten (Individuen als primäre Nutznießer des Menschenrechtsregimes; Staaten als einzige Berechtigte aus völkerrechtlichen Umwelt- und Klimaschutznormen) als ein eher fragwürdiges Argument.

- durch Unterstützung bei der Bewältigung von "Umweltflucht" im Rahmen der Wiedergutmachung, zB durch **Schadenersatz** für eingetretenen Schaden. Kann „Umweltflucht“ nicht gänzlich vermieden werden, so kann die Erfüllung der sekundärrechtlichen Verpflichtungen durch verletzende Staaten jedoch zumindest dazu beitragen, dass eine **Rückkehr** der „Umweltflüchtlinge“ so bald als möglich wieder eine Option darstellt.

Generell ist die Geltendmachung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit betreffend Klimaschäden und auch für Verletzungen anderer komplexer umweltrechtlicher Verpflichtungen – zumindest derzeit – aufgrund der oben ausgeführten **Rechtsunsicherheiten** aber auch aufgrund der **allgemeinen Zurückhaltung** von Staaten in diesem Bereich eher unwahrscheinlich.

2.3.3 Exkurs zur Staatenverantwortlichkeit „Flucht“ verursachender Staaten⁴⁹⁷

Die beste Lösung für ein „Flüchtlings“-Problem⁴⁹⁸ ist (wie oben bereits ausgeführt) mit Sicherheit die Verhinderung von „Umweltfluchtsituationen“ durch Ergreifung von Präventionsmaßnahmen. Nach Eintreten einer "Umweltfluchtsituation" bzw nach „Umweltflucht“ muss der Fokus auf Bewältigungsmaßnahmen zur Ermöglichung der Rückkehr der Betroffenen in ihre Heimat liegen. Ob und inwieweit in diesem Zusammenhang primär- oder sekundärrechtliche Verpflichtungen des Herkunftsstaates oder von Drittstaaten bestehen wurde bereits oben diskutiert.

Während die allgemeine Diskussion iZm (regulären) Flüchtlingsströmen zunächst auf den Flüchtling selbst und auf den Aufnahmestaat fokussiert war, wurde in den späten 1970er und 1980er Jahren die Aufmerksamkeit auch auf die Verursacher- bzw Herkunftsstaaten gelenkt und vor allem auch der Zusammenhang zwischen Menschenrechtsverletzungen und Massenflucht untersucht.⁴⁹⁹ Eine zu diesem Zweck eingerichtete Expertengruppe hielt in ihrem Schlussbericht fest: *„In view of their responsibilities under the Charter of the United Nations and consistent with their obligations under the existing international instruments in the field of human rights, States, in the exercise of their sovereignty, should do all within their means to prevent new massive flows of refugees. Accordingly, States should refrain from creating or contributing by their policies to causes and facts which generally lead to massive flows of refugees.“*⁵⁰⁰

⁴⁹⁷ Achermann A. (1997) Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit fluchtverursachender Staaten: ein Beitrag zum Zusammenwirken von Flüchtlingsrecht, Menschenrechten, kollektiver Friedenssicherung und Staatenverantwortlichkeit; idF Achermann A. (1997).

⁴⁹⁸ Wenn idF von „Flüchtlings“ oder „fluchtverursachenden Staaten“ die Rede ist, ist dies iS der Arbeitsdefinition von „Umweltflüchtlings“ zu verstehen; die Problemstellung ist die gleiche in Bezug auf Flüchtlinge ieS und Flüchtlinge iwS.

⁴⁹⁹ Achermann A. (1997), 60. Siehe dazu die entsprechenden Resolutionen der UN GV und der Menschenrechtskommission. Zuletzt UN GV Res 58/169 Human Rights and Mass Exoduses und Menschenrechtskommission Res 2005/48; weiters den Bericht des UN Generalsekretärs zu Human Rights and Mass Exoduses, UN Doc. A/60/325. Siehe auch zu einer entsprechenden deutschen UN-Initiative „Internationale Zusammenarbeit zur Vermeidung neuer Flüchtlingsströme“ 1980, der die schädlichen Auswirkungen von Massenfluchtbewegungen auf die innere Ordnung und Stabilität der Aufnahmestaaten betonte und ua zur Einrichtung einer Expertengruppe (1983-1986) führte. Genauer dazu in Vereinte Nationen 29 (1981) 25ff.

⁵⁰⁰ Report of the Group of governmental experts on international cooperation to avert new flows of refugees, UN Doc. A/41/324, Z 66 (c).

Interessant scheint daher auch die Möglichkeit einer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit des die „internationale Umweltflucht“ verursachenden Staates gegenüber einem Aufnahmestaat. Diese Problematik wurde – soweit ersichtlich – bisher lediglich im Zusammenhang mit Herkunftsstaaten, die Pflichten gegenüber ihrer Bevölkerung verletzen, dadurch „Flucht“ auslösen und dadurch (durch den Flüchtlingsstrom) die territoriale Integrität/Souveränität eines Aufnahmestaates verletzt, diskutiert. Grundsätzlich ist es wohl richtig, in dieser Konstellation primär den Herkunftsstaat als „Verursacher“ von Flüchtlingsströmen in die Pflicht zu nehmen,⁵⁰¹ da dieser primär für den Schutz seiner Bevölkerung verantwortlich ist. Gleichzeitig ist aber bei „Umweltflucht“, die von Drittstaaten (mit)verursacht wird, jedenfalls auch die Verantwortlichkeit dieser Drittstaaten in die Überlegungen hinsichtlich der Rechtsfolgen der Verletzung der territorialen Integrität einzubeziehen. Die Konsequenz aus einer solchen Konstruktion ist, dass auch Aufnahmestaaten einen „Umweltflucht“ mitverursachenden Drittstaat nach den Regeln der Staatenverantwortlichkeit auf Einstellung und Wiedergumachung in die Pflicht nehmen könnten.

Bedeutsam ist die Frage nach der Verantwortlichkeit des fluchtverursachenden Staates vor allem dann, wenn im Zusammenhang mit der Beseitigung der Fluchtursache zur Ermöglichung der Rückkehr der Flüchtlinge Druck auf diesen Staat ausgeübt werden soll.⁵⁰² Auf Herkunftsstaaten kann zunächst über die Forderung nach der Einhaltung der Menschenrechte und über die Einforderung der Wahrnehmung dessen primärer Schutzverantwortung gegenüber seiner Bevölkerung Druck ausgeübt werden. Auch gegenüber anderen Drittstaaten, die ein fluchtverursachendes Verhalten setzen, ist Druckausübung grundsätzlich nur möglich, wenn sie eine völkerrechtswidrige Handlung setzen.⁵⁰³ In Frage kommen hier insbesondere Verletzungen von umwelt- oder Klimaschutzrechtlichen Verpflichtungen, die „Umweltflucht“ nach sich ziehen. Ein direkterer Zusammenhang zwischen einem Aufnahmestaat und einem fluchtverursachenden Staat (Herkunfts- oder Drittstaat) könnte uU über die Verletzung der Souveränität oder territorialen Integrität des Aufnahmestaats hergestellt werden.

Fraglich ist in diesem Zusammenhang inwiefern die Verursachung von Flüchtlingen die Rechte der Aufnahmestaaten verletzt und welche Rechtsfolgen daran geknüpft sind. Jede Verursachung von (internationalen) Flüchtlingen hat Auswirkungen auf einen oder mehrere Staaten. Um dies mit völkerrechtlicher Verantwortlichkeit des Herkunfts/fluchtverursachenden Staates in Zusammenhang zu bringen, wird bezüglich der verletzten Primärnormen ua beim Prinzip der territorialen Integrität und bei der *no harm rule* angeknüpft.⁵⁰⁴ man zieht eine Parallele zu dem im Bereich des Umweltrechts bestehenden Verbot der grenzüberschreitenden Schädigung und subsumiert Flüchtlingsströme unter die schadensverursachenden „Emissionen“. Diese Gleichstellung ist allerdings problematisch – geht es doch

⁵⁰¹ Da dieser seiner Pflicht zum Schutz der Bevölkerung nicht nachgekommen ist.

⁵⁰² Achermann A. (1997) 20.

⁵⁰³ Wie oben gezeigt kann das idR nur vom verletzten Staat gefordert werden oder aber bei *erga omnes (partes)* Verpflichtungen, zB viele Umwelt- und Klimaschutzpflichten, auch von anderen Staaten.

⁵⁰⁴ Goodwin-Gill G., McAdam J. (2007) 228; Hofmann R. (1985) Refugee-Generating Policies and the Law of State Responsibility, ZaöRV 45 (1985) 706ff; Lee L. (1986) 533ff; Tomuschat C. (1996) State Responsibility and the State of Origin, in: Gowllan-Debbas V. (Hrsg) The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues (1996) 71 f.

bei Umweltveränderungen um direkte Schädigung, iZm Flüchtlingsströmen aber um nur mittelbare Schädigung (wenn überhaupt ein materieller Schaden nachgewiesen werden kann). Alternativ wird die Verletzung der Souveränität des Aufnahmestaates als Staatenverantwortlichkeit begründender *wrongful act* genannt: vom Begriff der Souveränität sei umfasst, frei zu entscheiden, welche Personen der Staat einreisen lassen will⁵⁰⁵ und diese Freiheit sei in Fällen der Massenfluchtbewegungen eingeschränkt bzw ganz negiert.

Der Aufnahmestaat sei in der Folge als verletzter Staat berechtigt, die oben ausgeführten Rechtsfolgen einer völkerrechtswidrigen Handlung geltend zu machen, also primär Einstellung des völkerrechtswidrigen Verhaltens und Wiedergutmachung. Wiedergutmachung in Form von Restitution könnte vor allem in der Rücknahme der Flüchtlinge (durch den Herkunftsstaat) bzw Ermöglichung der Rückkehr der Flüchtlinge in ihren Herkunftsstaat durch Maßnahmen zur Bewältigung von "Umweltflucht" durch den fluchtverursachenden Drittstaaten bestehen.

2.3.4 Exkurs: Haftung für völkerrechtlich erlaubtes Verhalten?

2.3.4.1 Risikohaftung⁵⁰⁶

Von der Staatenverantwortlichkeit, die ein international rechtswidriges Handeln voraussetzt, ist jenes Regime zu unterscheiden, das für eine Schadenersatzpflicht lediglich an besonders gefährliche Tätigkeiten und daraus entstehenden Schaden anknüpft. Es ist jedoch noch äußerst umstritten und hat sich erst in letzter Zeit herausgebildet (zunächst in einzelnen multilateralen Verträgen). Meist geht es hier um Regelungen der **zivilrechtlichen Haftung des Betreibers**.⁵⁰⁷ Teilweise geht die Lehre⁵⁰⁸ aber von einer

⁵⁰⁵ Siehe dazu zB ILA Report of the 64th Conference 1990, 348 f, Prinzip 9: "*The imposition of the refugee burden upon a country without its consent is a violation of its territorial sovereignty, including its right to exercise jurisdiction over its own territory and over all persons and things therein. It impinges upon the basic norms governing the rights and duties of States.*" Dies wird auch dann bejaht, wenn der Staat rechtlich nicht gezwungen sei, diese Flüchtlinge aufzunehmen, da diesen meist keine andere Wahl bliebe. Siehe dazu genauer *Achermann A.* (1997) 181ff. Allerdings können sich hinsichtlich der Kausalität Probleme ergeben.

⁵⁰⁶ Risikohaftung ist keine reine Erfolgshaftung, weil der Haftungsgrund nicht in irgendeinem Verhalten gesehen wird sondern in einem besonderes riskanten aber doch vertretbaren Verhalten.

⁵⁰⁷ Zum Beispiel im maritimen Bereich, bei maritimem Transport von nuklearem Material oder anderem Gefahrgut, bei Ölverschmutzung, bei der friedlichen Nutzung von Atomenergie iZm dem Betrieb eines Kernkraftwerks. Dies kann auch auf eine Haftung des Staates hinauslaufen, wenn der Staat Betreiber der entsprechenden Anlage ist. Art 8 der *IDI Resolution on Responsibility and Liability under International Law for Environmental Damage* (1997) spricht sich außerdem für subsidiäre staatliche Haftung, Beiträge zu internationalen Fonds oä für den Fall aus, dass der Betreiber nicht in der Lage ist, die geforderte Wiedergutmachung zu leisten. Weiters darf nicht übersehen werden, dass ein Staat, der seinen Verpflichtungen zur Etablierung eines entsprechenden nationalen Betreiberhaftungs-Regimes nicht nachkommt, uU nach den Regeln der Staatenverantwortlichkeit wegen Verletzung einer völkerrechtlichen Verpflichtung herangezogen werden kann. Dazu Art 6 Z 2 IDI Res 1997. Eine unmittelbare Haftung des Staates für eine gefährliche Tätigkeit ergibt sich ausschließlich aus dem Übereinkommen über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände 1972, das für diese Studie nicht von großer Relevanz ist. In Bezug auf Nuklearschäden ist darauf hinzuweisen, dass eine Schadenersatzpflicht für durch grenzüberschreitende Emissionen nach nuklearen Unfällen verursachte Schäden bisher noch von keinem Betreiberstaat auf sich genommen wurde - lediglich Ansätze einer solchen Haftung des Betreiberstaates finden sich in der Wiener Konvention über die zivilrechtliche Haftung für Nuklearschäden (1962); dem Übereinkommen über die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen (1986); dem Übereinkommen über Hilfeleistungen bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen (1986). Siehe dazu *Fischer/Köck*, 354ff, die dafür argumentieren, dass das Risiko eines Nuklearunfalls von der Staatengemeinschaft getragen wird wenn man davon ausgehen muss, dass die Betreibung eines Atomkraftwerks als *reasonable risk* qualifiziert und allgemein akzeptiert wird, dass die Wiedergutmachung des massiven Schadens dem – selbst wohl am meisten geschädigten – Betreiberstaat nicht zugemutet werden kann. In diese Richtung weisen die im Rahmen der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) geschlossenen Konventionen, die die Einrichtung eines internationalen Fonds zur zumindest teilweisen Abdeckung

gradueller Akzeptanz einer solchen Haftung im Falle von überdurchschnittlich gefährlichen Tätigkeiten aus.

2.3.5 Verursacherhaftung⁵⁰⁹

Die Wiedergutmachungspflicht von Schäden wird hier auch dann verlangt, wenn diese – im Unterschied zur Risikohaftung – durch ein nicht risikoreiches Verhalten verursacht wurden. Verursacherhaftung käme vor allem im Zusammenhang mit folgenden Fällen in Betracht: Schäden aus der oder für die internationale Wassernutzung bei der Nutzung von Gewässern, die mehrere Anliegerstaaten haben; Schäden aus grenzüberschreitendem Feuer (Feuerrodungen) oder aus Explosionen mit grenzüberschreitender Wirkung. Teilweise wird von der Lehre in diesen Fällen gefordert, dass der den Nutzen aus der Tätigkeit ziehende Staat auch für daraus entstehende Schäden haften soll (iS des *polluter pays principle*) – die Schadensbewältigung dem schuldlosen Opfer zu überlassen sei unbillig. Allerdings gibt es derzeit noch keine völkerrechtlich verbindliche Regelung dieser Frage – seit 1978 arbeitet die ILC an der Kodifizierung bzw. Entwicklung von Regelungen im Bereich der Haftung für völkerrechtlich erlaubtes Verhalten. Bisher haben diese Arbeiten erst zu einem Teilergebnis geführt – zu den *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities* (2001).

derartiger Schäden vorgesehen ist. Bisher konnte man sich auf einen solchen Fonds allerdings noch nicht einigen und daher wurde die Verpflichtung der Betreiberstaaten zur Einrichtung nationaler Fonds zur Abdeckung solcher Schäden statuiert. Liegt allerdings eine völkerrechtswidrige Handlung vor, also zB die Verletzung der geforderten Sorgfalt, so müssten die Regeln der Staatenverantwortlichkeit geltend gemacht werden können.

⁵⁰⁸ Horbach N. (1996) Liability versus responsibility under international law – defending strict state responsibility; siehe dazu Verheyen R. (2005) 170ff.

⁵⁰⁹ Auch strikte Erfolgshaftung.

3 Lösungsvorschläge

Nach einer kurzen Darstellung der grundlegenden Ansätze in Kapitel 3.1 werden in Kapitel 3.2 für die Phasen der Prävention von „Umweltflucht“ (Kapitel 3.2.1) bzw der Bewältigung von „Umweltflucht“ (Kapitel 3.2.2) die **wünschenswerten Regelungsinhalte** abstrakt und umfassend dargestellt. Die Formulierung der wünschenswerten Regelungsinhalte erfolgt aus der Perspektive staatlicher Verpflichtungen (zwischenstaatliche Verpflichtungen oder Verpflichtungen gegenüber Einzelnen als direkte Nutznießer (und uU Rechtsträger)) bzw Rechte der Einzelnen.⁵¹⁰ Es sollen jene Verpflichtungen sowie Rechte identifiziert werden, die notwendig sind, um den **bestmöglichen Schutz** von „Umweltflüchtlingen“ in allen Stadien zu gewährleisten (i.e. anfangen von der Vermeidung von „Umweltflucht“ bis hin zum Schutz während Fluchtsituationen).

Diese wünschenswerten Regelungsinhalte werden der momentanen Rechtslage – wie in Teil 2 erarbeitet – gegenübergestellt, um aufzuzeigen, wo konkreter **Regelungs- bzw Handlungsbedarf** (hinsichtlich normativer oder operationeller Lösungen) besteht.

3.2.1 Prävention von „Umweltflucht“ ⁵¹¹			3.2.2 Bewältigung von „Umweltflucht“	
3.2.1.1 Adaptierungsmaßnahmen (Reduktion von Schwachstellen)	3.2.1.2 Präventive Abschwächungsmaßnahmen (Präventive Minimierung der Folgen von “Umweltfluchtsituationen”)	3.2.1.3 Abschwächungsmaßnahmen (Minimierung der Folgen von “Umweltfluchtsituationen”)	3.2.2.1 Maßnahmen hinsichtlich „interner Umweltflüchtlinge“	3.2.2.2 Maßnahmen hinsichtlich „internationaler Umweltflüchtlinge“

Kapitel 3.3.1 untersucht mögliche **Formen für die Umsetzung** dieses Handlungsbedarfs. Unterschieden wird zwischen umfassenden (i.e. alle Bereiche der Prävention und Bewältigung von „Umweltflucht“ umfassend) und fragmentierten Lösungsansätzen, zwischen rechtlich verbindlichen und rechtlich nicht verbindlichen Lösungsansätzen, sowie zwischen globalen und regionalen Lösungsansätzen. Weiters wird

⁵¹⁰ Im Folgenden werden in Teil 3.2.1 und 3.2.2 konkrete staatliche Verpflichtungen identifiziert. In einigen Fällen erscheint dies allerdings nicht sinnvoll und wird nur der bestehende *Regelungsbedarf* festgestellt.

⁵¹¹ Während oben unter 1.3.4 als eine Phase der Prävention von „Umweltflucht“ auch die Vermeidung von Umweltveränderungen an sich angeführt wurde, unterbleibt dies an dieser Stelle, da ein Lösungsvorschlag diesbezügliche Pflichten nicht enthalten soll.

in Kapitel 3.3.4 untersucht, welche **Institutionen und Mechanismen** zur **Um- und Durchsetzung** bzw zur **Finanzierung** der möglichen Regelungsinhalte möglich erscheinen. Insb soll auch untersucht werden, wie eine gerechte Lasten- bzw Verantwortlichkeitsteilung aussehen könnte (Kapitel 3.3.3).

Letztendlich soll nach Abwägung der Vor- und Nachteile all dieser Ansätze ein Vorschlag für ein mögliches „**ideales**“ **Modell** erarbeitet werden (Kapitel 4).

3.1 Grundlegende Ansätze

3.1.1 *Human Rights Based Approach (HRBA)*

Bei der Identifikation wünschenswerter Regelungsinhalte und entsprechender staatlicher Verpflichtungen sowie von Rechten müssen – um den bestmöglichen Schutz der einzelnen Betroffenen zu gewährleisten – **menschenrechtliche Standards und Grundsätze** Berücksichtigung finden, da dies nachhaltige Ergebnisse fördert. Dies gilt für *alle* Regelungsinhalte (sei es hinsichtlich der Prävention von „Umweltflucht“ oder hinsichtlich der Bewältigung von „Umweltflucht“) und für Verpflichtungen sowohl von Herkunftsstaaten als auch von Aufnahmestaaten und anderen Drittstaaten.

Ein *Human Rights Based Approach* basiert auf **völkerrechtlichen Verpflichtungen** von sowohl Herkunftsstaaten wie auch Drittstaaten (diese sind Vertragsstaaten einer Reihe von multilateralen internationalen Menschenrechtsverträgen und daher auch zur Einhaltung und Gewährung von den entsprechenden Rechten völkerrechtlich verpflichtet).

Ein *Human Rights Based Approach* hilft nicht nur, mögliche Auswirkungen von Strategien und Maßnahmen, die zB getätigt werden, um „Umweltflucht“ zu verhindern, auf die Menschenrechte der betroffenen Personen festzustellen, sondern

- unterstreicht auch die Wichtigkeit, die **Rechte** der schwächsten Mitglieder der Gesellschaft, **besonders schutzbedürftiger Gruppen**, zu beachten und Ursachen von Ungleichheit und Diskriminierung anzusprechen. Der Schutz der individuellen Bedürfnisse der Einzelnen muss daher bei der Erarbeitung eines rechtlichen Instruments als Querschnittsmaterie mitberücksichtigt werden, dh Berücksichtigung von Faktoren wie Armut, Geschlecht,⁵¹² Alter, kulturelle Vielfalt.
- versucht, Individuen mehr Mitsprache- und Gestaltungsrechte zu geben – insb sollen diese über alle sie betreffenden Maßnahmen informiert werden (**Informationsrechte**) und in Entscheidungsfindungsprozesse hinsichtlich der sie betreffenden Maßnahmen in allen Phasen eingebunden werden (**Partizipationsrechte**).

⁵¹² Zu Vorschlägen zur Integration von Genderaspekten in entsprechende Strategien siehe <http://www.preventionweb.net/english/professional/news/v.php?id=8961&pid:50>; http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/isdr-publications/17-Gender_Perspectives_Integrating_DRR_CC/Gender_Perspectives_Integrating_DRR_CC_Good%20Practices.pdf (21.05.2009).

- betont die Wichtigkeit des **Zugangs zum Recht**, i.e. Zugang zu Durchsetzungsmöglichkeiten im Falle der Verletzung von Rechten, zB Zugang zu administrativen und rechtlichen Behelfen.⁵¹³
- unterstreicht die Notwendigkeit, den Zugang **aller Personen** zu zumindest einem **Basislevel an Rechten** zu gewährleisten.⁵¹⁴

3.1.2 Human Security Based Approach

In Verbindung mit einem *Human Rights Based Approach* scheint auch die Berücksichtigung eines **Human Security Ansatzes** („Menschliche Sicherheit“, im Gegensatz zum traditionell zwischenstaatlich geprägten Ansatz der staatlichen Sicherheit) überlegenswert, um Auslöser von „Umweltflucht“ zu identifizieren und zu minimieren. Ein solcher Ansatz strebt die Vermeidung von Konfliktfaktoren⁵¹⁵ (und damit ua auch von Migrationsfaktoren, wie zB weniger verfügbare Ressourcen oder ungleicher Ressourcenzugang innerhalb der Bevölkerung, aber auch Migration *als* Konfliktfaktor) an.⁵¹⁶

3.1.3 Prävention und Proaktivität, Nachhaltigkeit

Lösungsansätze in Zusammenhang mit dem Problem der „Umweltflucht“ müssen jedenfalls auf den Grundsätzen der Prävention und der Proaktivität⁵¹⁷ aufbauen. Dies gewährleistet den bestmöglichen Schutz der Einzelnen und hilft auch dabei, „Umweltflüchtlings“-Ströme auf ein Minimum zu reduzieren (insb auf die Fälle untergeheender Inselstaaten und tiefliegender Küstengebiete). Dass eine Vermeidung von „Umweltfluchtsituationen“, die tatsächlich „Flucht“-ströme auslösen, in vielen Fällen möglich ist, wird von vielen Seiten unterstrichen.⁵¹⁸

⁵¹³ UN Human Rights Council (2009) Climate Change and Human Rights, Z 80-83; Für Anleitungen, wie Menschenrechtsstandards und -prinzipien in Politikmaßnahmen integriert werden können, siehe OHCHR (2006) Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation siehe <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQen.pdf> (27.10.2009); siehe auch OHCHR, Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies, abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategies.pdf> (27.10.2009).

⁵¹⁴ Ein Mindestmaß an wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten muss selbst in Zeiten eines Ausnahmezustands (darunter können uU auch Umweltkatastrophen fallen) gewährleistet sein; bürgerliche und politische Rechte können – mit Ausnahme der notstandsfesten Rechte - unter bestimmten Voraussetzungen in einem Ausnahmezustand eingeschränkt werden..

⁵¹⁵ Die Behandlung von unfreiwilliger Migration in Folge von durch Umweltverschlechterung verursachten Konflikten ist gemäß unserer Definition im Rahmen dieser Studie ausgeschlossen - nicht jedoch das Mitberücksichtigen von Umweltmigration als potentielle Konfliktursache. Internationale Migration kann ein Sicherheitsrisiko darstellen und dementsprechende Maßnahmen (präventiv und reaktiv) erfordern bzw legitimieren.

⁵¹⁶ Human Security kann im Rahmen der Entwicklung von Strategien zum Umgang mit Umweltveränderungen nützlich sein, indem es als „people-centred concept“ darauf abstellt, die Betroffenen zum Umgang mit veränderten Situationen zu befähigen und Umweltveränderungen nicht als isolierte Ursache für erhöhtes Konfliktpotential sieht.

⁵¹⁷ Im Gegensatz zur bisherigen Fokussierung der internationalen Gemeinschaft auf reaktive Maßnahmen, i.e. nach Eintritt von Umweltkatastrophen iS von Katastrophenhilfe bzw die Fokussierung auf Umsiedlung/Aufnahme in Folge von gravierenden Umweltverschlechterungen.

⁵¹⁸ „Focus on the generalised potential of climate change is obscuring evidence from the developing world of adaptability and livelihood resilience in the face of environmental change. [...] development policies should be predicated on proactive reduction of vulnerability rather than automatic assumptions of mass forced migration; proactive policies to support resilience, adaptation and sustainability of livelihoods are the best means to respond to the spectre of environmental refugees.“ Vgl Zetter R., Boano C., Morris T. (2008) Policy Briefing, Environmentally Displaced People, 1, 5, idF Zetter R., Boano C., Morris T. (2008).

Je nach Vorhersehbarkeit einer „Umweltfluchtsituation“ und je nachdem, ob voraussichtlich ein langer oder kurzer Zeitraum bis zu deren Realisierung bevorsteht, können langfristige oder kurzfristige Maßnahmen oder beide getroffen werden.

Die Verbindung zwischen nachhaltiger Entwicklung und der Prävention von Umweltveränderungen wurde erstmals in der Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development betont: *„In order to achieve sustainable development, policies must be based on the precautionary principle. Environmental measures must anticipate, prevent and attack the causes of environmental degradation. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to prevent environmental degradation.“*⁵¹⁹

3.1.4 Querschnittsmaterie

Ansätze zur Vermeidung und Bewältigung von „Umweltflüchtlings“-Strömen müssen die Vielzahl miteinander verbundener Ursachen von Migrationsbewegungen mitberücksichtigen. Insb Strategien der Disaster Risk Reduction (DRR) müssen verstärkt in Strategien der Entwicklungszusammenarbeit, in Strategien zur spezifischen Anpassung an Klimawandel, zur Armutsbekämpfung, zur Förderung der guten Regierungsführung, zur Katastrophenhilfe, zum Wiederaufbau und in multilaterale und bilaterale Abkommen aufgenommen werden. Da die Ärmsten einer Bevölkerung idR die am stärksten Betroffenen mit den geringsten Adaptierungsmöglichkeiten sind, liegt ein Schlüsselansatz zur Vermeidung umweltbedingter unfreiwilliger Migration im Bereich der **Armutsbekämpfung**⁵²⁰ und damit der **Entwicklungszusammenarbeit**.⁵²¹ Während dieser Themenbereich für diese Studie weitgehend ausgeklammert werden muss, so ist die Notwendigkeit der Verstärkung entsprechender Maßnahmen bei der Erarbeitung eines Lösungsansatzes idS des Mainstreamings jedenfalls mitzudenken (insb bei der Identifikation der vorrangigen Zielgruppen bei der Durchführung von Adaptierungs- und Bewältigungsmaßnahmen).

3.1.5 Unterscheidung zwischen „Umweltflüchtlingen“ und „Klimaflüchtlingen“?

Die von uns vorgeschlagene Arbeitsdefinition übernimmt nicht die – in der Literatur häufig anzutreffende – Unterscheidung zwischen „Klimaflüchtlingen“⁵²² und anderen „Umweltflüchtlingen“.⁵²³

⁵¹⁹ Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the UN Economic Commission for Europe (ECE) Region, Bergen, 16.05.1990, Z 7; IPE (I/B/16_05_90).

⁵²⁰ International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR) (2008) Linking Disaster Risk Reduction and Poverty Reduction, Good Practices and Lessons Learned, A Publication of the Global Network of NGOs for Disaster Risk Reduction, vgl http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/isdr-publications/14_Linking_Disaster_Risk_Reduction_Poverty_Reduction/Linking_Disaster_Risk_Reduction_Poverty_Reduction.pdf (12.05.2009). Stockholm Plan of Action for Integrating Disaster Risks and Climate Change Impacts in Poverty Reduction, Stockholm, 24.10.2007: <http://www.unisdr.org/eng/partner-netw/wb-isdr/docs/Stockholm-Plan-of-Action.pdf> (12.05.2009).

⁵²¹ Report on the findings of the Conference: Changing the Way We Develop: Dealing with Disasters and Climate Change, Oslo, 27.-29.02.2008: <http://tsforum.event123.no/UD/OPF08/pop.cfm?FuseAction=Doc&pAction=View&pDocumentId=15358> (12.05.2009).

⁵²² Klimawandelinduzierte Fällen werden zumeist durch Bildung von Fallgruppen herausgelöst: Fälle, in denen der direkte Zusammenhang mit Klimawandel weitestgehend unbestritten ist (Anstieg des Meeresspiegels) vs Fälle, in denen Klimawandel nur eine mehrerer Migrationsursachen ist (vgl Biermann/Boas).

Fraglich ist jedoch, ob im Rahmen dieser Studie bei den Lösungsansätzen, insb bei den wünschenswerten Regelungsinhalten und/oder bei *Burden-/Responsibility-Sharing*-Mechanismen eine diesbezügliche Unterscheidung gemacht werden sollte. An den entsprechenden Stellen wird jeweils darauf hingewiesen und werden Vor- und Nachteile aufgezeigt.

Grundsätzlich spricht **für einen gemeinsamen Lösungsansatz**, dass „Umweltflucht“ oftmals die Folge verschiedener, zusammenhängender Faktoren ist und die Auswirkungen des Klimawandels bzw andere nicht-klimawandelbezogene Umweltveränderungen nicht immer als „primäre Ursache“ der Migration zu identifizieren sind (Ausnahme zB Anstieg des Meeresspiegels) – eine Abgrenzung im Einzelfall erscheint daher idR nicht möglich.⁵²⁴ Ein weiteres Argument für einen einheitlichen Lösungsansatz ist die Schutzbedürftigkeit des Einzelnen, die in allen Fällen von „Umweltflucht“ (unabhängig ob von Mensch oder Natur ausgelöst) gleichermaßen gegeben ist. Außerdem ist anerkannt, dass die überwiegende Anzahl von Umweltveränderungen und damit die Entstehung von „Umweltfluchtsituationen“ auf Klimawandel zurückzuführen ist.⁵²⁵ Es ließe sich daher argumentieren, dass die in einem gemeinsame Lösungsansatz, der auf einem Verantwortlichkeitsprinzip aufbaut, inkludierten „Umweltflüchtlinge“ in Folge von Naturkatastrophen eine vernachlässigbarer Zahl darstellen und dass deren Miteinschließung iSd gleichermaßen gegebenen Schutzbedürftigkeit gerechtfertigt und der Staatengemeinschaft zumutbar ist.

Für einen getrennten Lösungsansatz spricht, dass das Klimaschutzrecht spezielle Regelungen enthält, die auch für ein rechtliches Instrument zum Schutz von „Klimaflüchtlingen“ herangezogen werden könnten. So ist hier zB die Regelung der Verantwortlichkeit von Industriestaaten mit hohen Emissionswerten, die in verschiedenen Prinzipien zum Ausdruck gebracht wird, relevant: Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit; Prinzip der vollen Mehrkostenrückerstattung des Art 4 (3) UNFCCC;⁵²⁶ weiters das Prinzip der doppelten Mehrheit bei Entscheidungsprozessen (wodurch die am meisten betroffenen Entwicklungsländer ein größeres Mitspracherecht erhalten).⁵²⁷ Für die Regelung von Verpflichtungen iZm klimabedingten „Umweltfluchtsituationen“ ist dies insofern bedeutsam, da auf eine gemeinsame Basis der Staatengemeinschaft zurückgegriffen werden kann, vor allem wenn es um die Statuierung von Verantwortlichkeiten und Mitspracherechten der von den Auswirkungen des Klimawandels primär betroffenen Entwicklungsländer geht. Die erwähnten Prinzipien

⁵²³ Induziert durch andere von Menschen verursachte Umweltveränderungen sowie natürlich herbeigeführte Umweltveränderungen.

⁵²⁴ Stavropoulou M. (2008) Drowned in Definitions, Forced Migration Review 31, 12, idF Stavropoulou M. (2008) Definitions.

⁵²⁵ Neun von zehn Katastrophen sind heute auf Klimawandel zurückzuführen; über die letzten zwei Jahrzehnte hat sich die Anzahl der registrierten Naturkatastrophen verdoppelt (von ca 200 auf über 400 pro Jahr); vgl Holmes J., Under Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator (2008) Opening Remarks at the Dubai International Humanitarian Aid and Development Conference and Exhibition ‘DIHAD 2008 Conference’, unter: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/YSAR-7DHL88?OpenDocument> (30.04.2009).

⁵²⁶ Entwicklungsländer bekommen diejenigen Kosten erstattet, die auf den Klimawandel zurückzuführen sind, nicht jedoch die, die sie zB durch nachlässigen Umgang mit ihrer Umwelt selbst zu verschulden haben. Zwar bestehen hier oft Abgrenzungsschwierigkeiten, welche Kosten auf den Klimawandel und welche auf lokale Umweltzerstörung zurückzuführen sind, dies sind jedoch praktische Umsetzungsprobleme, die die grundsätzliche Angemessenheit des Prinzips nicht in Frage stellen.

⁵²⁷ So zB beim Durchsetzungsverfahren nach dem Kyoto Protokoll, in dem mit doppelter Mehrheit (Annex-I-Staaten und Nicht-Annex-I-Staaten) über das Vorliegen einer Vertragsverletzung entschieden wird (dieses Verfahren wurde 2005 auf der Vertragsstaatenkonferenz in Marrakesh auf der Grundlage von Art 18 KP beschlossen).

sind jedoch nicht ohne weiteres auf andere, nicht-klimawandelbedingte „Umweltfluchtsituationen“ anzuwenden. Im Falle eines getrennten Ansatzes wird in der Literatur immer wieder die Bildung von Fallgruppen vorgeschlagen, wonach bestimmte „Umweltfluchtsituationen“ als Konsequenzen des Klimawandels eingestuft werden und somit die speziell für den Bereich des Klimawandels geltenden Prinzipien zur Anwendung kommen.⁵²⁸

3.1.6 Primäre Verantwortlichkeit des Herkunftsstaates und internationale Kooperationspflichten

Im Folgenden ist davon auszugehen, dass die **primäre Verantwortlichkeit** zum bestmöglichen Schutz der Betroffenen insb hinsichtlich Prävention von und Schutz bei „**interner** Umweltflucht“ beim **Herkunftsstaat** liegt.⁵²⁹ Anders liegt der Fall bei „**internationalen** Umweltflüchtlingen“ – hier ist es der Aufnahmestaat, ein Drittstaat, an den primär Verpflichtungen zu adressieren sein werden.

Die grundsätzliche Verantwortlichkeit des Herkunftsstaates in eben erwähnten Fällen muss jedoch im Lichte von weitgehender **Verantwortung von Drittstaaten bzw der internationalen Gemeinschaft zur Lasten- bzw Verantwortlichkeitstragung/-teilung** (*Burden- und Responsibility Sharing*) gesehen werden. Dies kann in Form von Kooperations- und Unterstützungspflichten, insb durch Unterstützung finanzieller oder materieller Art oder Unterstützung durch Neuansiedlung (*Resettlement*) erfolgen (siehe unten Kapitel 3.3.3). Extraterritoriale Schutzpflichten, die sich aus menschenrechtlichen Verträgen ergeben, verpflichten die internationale Gemeinschaft, insb entwickelte Staaten zur Unterstützung des Herkunftsstaates (insb wenn es sich um ein Entwicklungsland handelt), wenn dieser nicht einmal Grundbedürfnisse der Bevölkerung erfüllen kann (Details siehe oben Kapitel 2.1.3.1).⁵³⁰ Diese Verpflichtung wurde erst kürzlich wieder iZm den Auswirkungen von Klimawandel vom UN Menschenrechtsrat bzw dem *Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)* betont.⁵³¹ Klimawandel könne effizient nur durch Kooperation aller Mitglieder der internationalen Gemeinschaft angesprochen werden,⁵³² insb da die Auswirkungen und Risiken von Klimawandel in Niedrigeinkommensländern signifikant höher wären.

Pflichten der internationalen Gemeinschaft bzw von Drittstaaten sollen also jedenfalls dann entstehen, wenn der Herkunftsstaat seine Bevölkerung nicht ausreichend schützen kann. Insb iZm menschlich herbeigeführten (insb klimawandelbedingten) Umweltveränderungen ist dies aber wohl zu eng gefasst

⁵²⁸ Morton A., Boncour P., Laczko F. (2008) Human Security Policy Challenges, Forced Migration Review 31, 6.

⁵²⁹ Vgl Hyogo Framework for Action, 4, Z 13 (b); dies ergibt sich ua auch aus menschenrechtlichen Verpflichtungen des Herkunftsstaates gegenüber jenen Personen, die sich auf seinem Territorium befinden.

⁵³⁰ zB UN Kinderrechtskonvention (KRK), Kinderrechteausschuss, General Comment Nr. 5, Z 7. WSK-Ausschuss, General Comment Nr. 3 (1990) Z 14: Entwickelte Staaten haben eine besondere Verantwortung und Interesse ärmere Entwicklungsländer zu unterstützen.

⁵³¹ UN Human Rights Council, Annual Report of the High Commissioner for Human Rights and Reports of the OHCHR and the UNSG, Report of the OHCHR on the relationship between climate change and human rights, A/HRC/10/61, 15.01.2009, Z 84f, idF UN Human Rights Council (2009) Climate Change and Human Rights.

⁵³² UN Human Rights Council (2009) Climate Change and Human Rights, Z 84, verweist auf eine gemeinsame Stellungnahme von Mandatsträgern der Sonderverfahren des UN Menschenrechtsrates am 10.12.2008: „Today the interests of States, and the impacts of actions by States, are ever more interconnectHrsg New challenges include ensuring global access to food, and those presented by climate change and financial crisis have potentially massive human rights and development implications. If we are to confront them effectively we must do so collectively.“

und müssen umfassendere Verpflichtungen geschaffen werden: da idR nicht der Herkunftsstaat, sondern Drittstaaten die primären Verursacher von klimawandelbedingten „Umweltfluchtsituationen“ sind, erscheint es unzulässig, zunächst allein den Herkunftsstaat in die Pflicht zu nehmen. Parallel zu dessen (weiterbestehenden) Verpflichtungen gegenüber seiner Bevölkerung sollten auch Drittstaaten Verpflichtungen auferlegt werden. Eine ähnliche Problematik (hinsichtlich Schutzkapazität) ergibt sich für Aufnahmestaaten von „internationalen Umweltflüchtlingen“, die sich in der gleichen Region und oftmals in der gleichen Situation wie der Herkunftsstaat befinden: Auch hier erscheint es unzulässig, solche Drittstaaten allein aufgrund ihrer geographischen Nähe zum betroffenen Herkunftsstaat überproportional in die Pflicht zu nehmen und weit entfernte Staaten von ihrer Verantwortlichkeit zu entbinden.

3.2 Wünschenswerte Regelungsinhalte und Status Quo

3.2.1 Prävention von „Umweltflucht“

An dieser Stelle wird einerseits untersucht, welche Regelungsinhalte wünschenswert sind, um „Umweltflucht“ zu verhindern, zB durch **Reduzierung** jener **Schwachstellen**, die eine Region besonders anfällig für Umweltveränderungen machen (Kapitel 3.2.1.1); andererseits, welche Maßnahmen **vorab** ergriffen werden sollen, um die **Auswirkungen** einer eintretenden „Umweltfluchtsituation“ präventiv zu **verringern** (Kapitel 3.2.1.2) und welche Maßnahmen **nach Eintritt** einer solchen Katastrophe zu deren **Bewältigung** notwendig sind, um „Umweltflucht“ zu vermeiden (Kapitel 3.2.1.3).

3.2.1.1 Wünschenswerte Regelungsinhalte hinsichtlich Adaptierung

Eine Lösung des Problems umweltbedingter Migration muss jedenfalls bei der Prävention von „Umweltfluchtsituationen“ ansetzen. Zunehmend wichtig wird neben den traditionell im Mittelpunkt stehenden, unmittelbaren Antworten auf eine Katastrophe („Katastrophenhilfe“, Bewältigungsmaßnahmen) die Ergreifung von Maßnahmen der *Disaster Risk Reduction* (DRR)⁵³³ sowie des *Disaster Risk Management*⁵³⁴, um eine Minderung des Risikos des Eintritts und damit eine Durchbrechung des Kreises wiederkehrender „Umweltfluchtsituationen“ zu erreichen.⁵³⁵

Wie bereits oben erwähnt, ergibt sich das Risiko hinsichtlich „Umweltfluchtsituationen“ einer Region/einer Bevölkerungsgruppe aus dem Zusammentreffen einer Gefahr mit einer/mehreren

⁵³³ UNISDR Terminologie 2009: „*The concept and practice of reducing disaster risks through systematic efforts to analyse and manage the causal factors of disasters, including through reduced exposure to hazards, lessened vulnerability of people and property, wise management of land and the environment, and improved preparedness for adverse events.*”

⁵³⁴ UNISDR Terminologie 2009: „*The systematic process of using administrative directives, organizations and operational skills and capacities to implement strategies, policies and improved coping capacities in order to lessen the adverse impacts of hazards and the possibility of disaster.*”

⁵³⁵ Department for International Development (2006) „Reducing the risk of disasters - helping to achieve sustainable poverty reduction in a vulnerable world: a DFID policy paper” (United Kingdom) 5. Vgl auch UNISDR (2004) „Living with risk: a global review of disaster reduction initiatives” Vol. I, 2-10. So auch UN GV Res 45/185 of 21.12.1990, 46/149 of 18.12.1991, 48/188 of 21.12.1993, 49/22 A of 2.12.1994, 49/22 B of 20.12.1994, 50/117 of 20.12.1995, 51/185 of 16.12.1996, 52/200 of 18.12.1997, 53/185 of 15.12.1998, 54/220 of 22.12.1999 and 56/195 of 21.12.2001.

Schwachstelle/n. Zur Vermeidung von “Umweltfluchtsituationen“ ergeben sich daher zwei mögliche Ansätze: die Eliminierung der Gefahr – auf die hier in weiterer Folge nicht näher eingegangen werden soll – sowie die Verringerung der spezifischen Schwachstellen, die hier Thema sein soll. Es gibt eine Vielzahl von physischen, sozialen, ökonomischen und umweltbedingten Faktoren, denen konkret entgegengewirkt werden kann. Maßnahmen zur Verringerung dieser Schwachstellen werden idF als „**Adaptierungsmaßnahmen**“ bezeichnet.⁵³⁶

3.2.1.1.1 *Laufendes Risk Assessment, Monitoring und Informationsaustausch – Early Warning I*

Die (laufende) Durchführung von Risk Assessments muss die **Grundlage** für die Definierung adäquater Verpflichtungen und die Ergreifung erfolgreicher Maßnahmen zur DRR sein.⁵³⁷

Folgende **Verpflichtungen** und **korrespondierende Rechte** der Betroffenen wären wünschenswert (dabei wird es sich primär um **Verpflichtungen** des jeweils potentiell betroffenen **Herkunftsstaates** sowie um **Mitwirkungspflichten von Drittstaaten** handeln):

Verpflichtung zur nationalen und globalen Identifizierung von „Umweltflucht“-Risiken sowie zur Identifikation potentiell betroffener Staaten/Regionen

Eine ungefähre Vorhersage über besonders betroffene Regionen der Welt und über das Ausmaß der davon betroffenen Personen (und die in der Folge ihre Region voraussichtlich verlassen müssten), soll in einem ersten Schritt ausreichend sein, um weitere Schritte planen und setzen zu können.

Mögliche Maßnahmen wären: globale und regionale Erstellung, Aktualisierung und Verteilung von „**Risiko-Karten**“ auf allen relevanten Ebenen basierend auf Assessments von nationalen Stellen, die als Grundlage für effiziente Adaptierung dienen könnten; Entwicklung von **Indikatoren** für „Umweltflucht“-Risiko und Vulnerabilität (durch die Identifikation spezifischer Schlüsselfaktoren für “Umweltflucht“ könnten in der Folge entsprechend zugeschnittene Maßnahmen ergriffen werden); **Datensammlung und -analyse** hinsichtlich “Umweltfluchtsituationen“; *capacity-building* – Einrichtung effizienter Strukturen zur Forschung, Beobachtung, Analyse, Lokalisierung und Vorhersage von Gefahren, Schwachstellen und Auswirkungen von “Umweltfluchtsituationen“.

Verpflichtung zur Verbesserung der Monitoringsysteme⁵³⁸ sowie Verpflichtung zur laufenden Bewertung und Beobachtung

⁵³⁶ Adaptierungsmaßnahmen und Maßnahmen der DRR entsprechen einander weitgehend. In diesem Sinn können entsprechende Maßnahmen doppelfunktional sein: Adaptierung an Klimawandel und DRR in Einem (so auch zB im Bali Action Plan, abrufbar unter: unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/0a01 (12.05.2009): “*directions for adaptation call for consideration of risk management and risk reduction strategies*”); UN SG Ban Ki-moon anlässlich eines Treffens im September 2009, der Staaten dazu aufrief “*champion disaster risk reduction as a core element of climate change adaptation; [...] give high priority to implementing disaster risk reduction measures, in order to achieve the goals set by the Hyogo Framework for Action 2005-2015.*” Bisher erfolgte jedoch eine Aufspaltung entsprechender Maßnahmen in verschiedene Strategien und auf verschiedene zuständige Stellen. Um die Effizienz solcher Maßnahmen zu steigern, sollten unbedingt Synergien genutzt und Kooperation gefördert werden.

⁵³⁷ Yokohama Strategy for a Safer World, A/CONF.172/9, Chapter I, Res 1, Annex I.

⁵³⁸ Vgl zB ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, Art 5 (1) lit c.

Beide Elemente der Bestimmung von Risiken einer „Umweltfluchtsituation“ (äußere Gefährdung und innere Vulnerabilität) verändern sich laufend, was eine permanente Überwachung, Analyse und allenfalls Warnung bei Erhöhung des Risikos erforderlich macht (sowohl gegenüber der eigenen Bevölkerung bei konkreten Risiken und gegenüber anderen Staaten und zuständigen Internationalen Organisationen bei abstrakten und konkreten Risiken).

Maßnahmen: Laufende Aktualisierung der Risk Assessments, Monitoring von gefährdeten Regionen (zB die in eine Liste aufgenommenen Regionen).

Verpflichtung zum Informationsaustausch

Eine Ergreifung effektiver Adaptierungsmaßnahmen ist idR nur dann möglich, wenn durch entsprechende Mechanismen frühzeitig über „Umweltfluchtsituationen“ informiert wird (siehe gleich unten).

Maßnahmen: Regelmäßige, institutionalisierte Kommunikation über die aktuelle Lage in potentiell gefährdeten Regionen und Regelung der Indikatoren für Kommunikation von Verschlechterungen (iS einer generellen Warnpflicht), sowohl gegenüber der eigenen Bevölkerung als auch zwischen Herkunftsstaat und anderen Staaten und Internationalen Organisationen.

Rechte der Bevölkerung auf Information sowie Mitspracherechte, insb Einbeziehung besonders schutzbedürftiger Gruppen⁵³⁹

Fraglich ist allerdings, ob subjektive Informations- und Mitspracherechte in diesem frühen Stadium zweckmäßig sind; es besteht die Gefahr, dass der Staat in seiner Handlungsfähigkeit eingeschränkt wird und dass überhastete Entscheidungen der Bevölkerung im Chaos enden.

Verpflichtung zur internationalen und regionalen Kooperation bei laufenden Risk Assessments, Monitoring, Informationsaustausch

Insbesondere im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Gefahren ist internationale und regionale Kooperation unerlässlich. Notwendig ist die Einigung auf ein Prozedere zur **Erstellung** einer globalen (abgestuften) „**Risiko-Liste**“⁵⁴⁰ und die Formen der Kommunikation.

Verpflichtung von Drittstaaten zum *Burden- bzw Responsibility Sharing*

Insb zur technischen Kooperation zwischen Herkunftsstaat und entwickelten Drittstaaten und zur finanziellen Unterstützung des Herkunftsstaates siehe unten Kapitel 3.3.3.

⁵³⁹ Korrespondierende Rechte werden in der Folge idR in Anschluss an die primären Verpflichtungen des Herkunftsstaat gestellt, da diese Rechte auch idR primär gegenüber dem Herkunftsstaat geltend zu machen sein werden.

⁵⁴⁰ Unter Umständen ähnlich wie die UNESCO Liste über gefährdetes Weltkulturerbe; Aufnahme von Regionen, die sehr stark/stark/weniger stark/kaum von Umwelt- und Naturkatastrophen betroffen sind bzw sein werden, uU nur auf Antrag (Souveränitätsprinzip) des potentiell betroffenen Staates, Beurteilung und Kategorisierung durch Expertengremium; Zuständigkeit des Expertengremiums allenfalls nur im Streitfall um Aufnahme in die Liste; das „wo“ von Umweltverschlechterungen wird idR leichter abzuschätzen sein als das „wann“ oder „wie/welches Ausmaß“. Indikatoren für diese Liste könnten neben der Wahrscheinlichkeit von „Umweltfluchtsituationen“ ua sein: starkes Bevölkerungswachstum, wenig verfügbare Anbaugelände oder Frischwasserressourcen pro Kopf bzw deren Küstennähe (Vulnerabilität).

3.2.1.1.2 Adaptierungsmaßnahmen

Die Verringerung der Vulnerabilität durch Verbesserung der **Adaptierungskapazitäten**⁵⁴¹ einer Bevölkerungsgruppe/einer Region ist einer der zentralen Punkte iZm der Vermeidung von „Umweltflucht“.⁵⁴²

Primär soll auch hier **der Herkunftsstaat** verpflichtet sein, seine Fähigkeiten zur Reduktion der Katastrophenanfälligkeit zu stärken. Insb wenn es sich dabei um Entwicklungsländer handelt, sollen aber Drittstaaten zur **finanziellen, technischen und wissenschaftlichen Unterstützung** verpflichtet werden (zB Zurverfügungstellung von Technologien, strukturelle und nicht strukturelle Maßnahmen).

Folgende Verpflichtungen bzw korrespondierende Rechte sollen vorgesehen werden:

Verpflichtung zur Identifizierung der Faktoren, die der erhöhten Risiko-Gefährdung zu Grunde liegen

Wichtig ist, jene Faktoren zu identifizieren, die eine wirksame Adaptierung an die Umweltveränderungen (*hazards*) verhindern, und diese in der Folge möglichst weitgehend zu beseitigen. Die Anpassungsfähigkeit einer Bevölkerungsgruppe/einer Region kann den Schlüssel zu weitgehender Verhinderung von „Umweltflucht“ darstellen - dh Migration ist nicht unbedingt zwingende Folge von Umweltveränderungen (außer im Fall des Anstiegs des Meeresspiegels).⁵⁴³ Eine Analyse von *tipping points*, die Anlass für Migration statt Adaptierung sind, kann „maßgeschneiderte“ Adaptierungsmaßnahmen und –anreize ermöglichen. Eine Bedürfnisanalyse und ein darauf abgestimmtes Konzept sind zentrale Elemente.

Verpflichtung zur Identifizierung der „anfälligsten“ Bevölkerungsgruppen

Identifiziert werden müssen diejenigen, die zB aufgrund der lokalen Gegebenheiten, der Erwerbstätigkeit, der persönlichen Umstände am meisten von Umweltverschlechterungen betroffen sein werden und die am wenigsten in der Lage sind, sich an diese verschlechterten Umweltbedingungen anzupassen.⁵⁴⁴ Diese Zielgruppenanalyse muss zB auch ein zentrales Element in Entwicklungshilfestrategien sein.⁵⁴⁵

⁵⁴¹ „The ability of a system to adjust to climate change to moderate potential damages, take advantage of opportunities, or cope with consequences”.

⁵⁴² So zB Wissenschaftlicher Beirat der (deutschen) Bundesregierung zum Thema Globale Veränderungen, Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel (2007). Abrufbar unter http://www.wbgu.de/wbgu_jg2007.pdf (12.05.2009), idF WBGU (2007); Hyogo Framework; Agenda for Humanitarian Action adopted by the International Conference of the Red Cross and Red Crescent in December 2003; Johannesburg Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, 2002. Jene Regionen, die sich aufgrund struktureller oder finanzieller Gegebenheiten am schlechtesten auf Umweltveränderungen einstellen können, sind die Regionen, aus denen mit den größten Migrationsbewegungen zu rechnen ist.

⁵⁴³ *Morrisey J.* (2008) Rural-urban migration in Ethiopia, *Forced Migration Review* 31, 28. So ist zB der Zusammenhang zwischen Desertifikation und Migration weit weniger direkt und es gibt eine Vielzahl von Faktoren, die Migrationsentscheidungen in diesen Fällen beeinflussen können. „Recognising the role of human agency and the need for States to articulate and address the protection of rights in relation to environmental stresses leading to displacement. The case is reinforced by the likelihood that the majority of environmentally induced migrants may be IDPs rather than refugees. The protection of rights may be a much more profitable route to follow than the problematic call for an international status.” Siehe *Zetter R., Boano C., Morris T.* (2008) 11.

⁵⁴⁴ Allenfalls könnte man für diese Identifikation Indikatoren der Millenium Development Goals verwenden - daneben müssen natürlich noch Umweltfaktoren berücksichtigt werden.

⁵⁴⁵ Ein Spezialfall sind zB „Nomaden“, die ihrer Tradition gemäß ohnehin in permanente „Migrationsbewegung“ sind – die aber auch in ihrer Lebensweise durch Umweltverschlechterungen sehr stark beeinträchtigt werden. Auch sie sollten zB als spezielle

Verpflichtung zur Setzung von Maßnahmen zur Reduktion der identifizierten Faktoren (Stärkung der *resilience* (Widerstandsfähigkeit)⁵⁴⁶ durch Entwicklung und Umsetzung von Adaptierungsplänen)

Da Schwachstellen oft selbst verursacht werden (zB durch Landausbeutung, durch Entscheidungen wo und wie Infrastruktur und Häuser gebaut werden), können diese durch entsprechende Strategien in vielen Fällen relativ leicht verringert werden.

Mögliche Maßnahmen sind zB besseres Management natürlicher Ressourcen, inkl Landnutzung und Identifizierung „sicherer“ Gebiete für menschliche Siedlungen; Zurverfügungstellung alternativer Lebensräume⁵⁴⁷ (von Herkunftsstaat, uU auch von Drittstaaten) und Existenzgrundlagen; veränderte Raumplanung; *disaster-proofing* von Gesundheitseinrichtungen und anderen zentralen öffentlichen Einrichtungen und Infrastrukturen; Maßnahmen im Bereich der Sicherung von **Süßwasserressourcen** (zB Entwicklung neuer Wassernutzungskonzepte und –infrastrukturen; Verbesserung der Effizienz der Wassernutzung und von Systemen der Wasserverteilung; besseres Monitoring und Schutz von Grundwasserbeständen und Wasserqualität); Maßnahmen iZm Sicherung und Stabilisierung der **Nahrungsmittelproduktion** (zB strukturelle Änderungen im Bereich der landwirtschaftlichen Produktion; Diversifikation des Lebensunterhalts; Verwendung von dürreresistenten Samen; Management der natürlichen Ressourcen auf Gemeinschaftsebene, um Raubbau zu verhindern und Weideland zu rehabilitieren⁵⁴⁸); Maßnahmen zum Schutz gegen zunehmende **Sturm- und Flutkatastrophen**, zB Verstärkung und Ausbau des Schutzes von Küstenregionen; Maßnahmen im **Gesundheitssektor**: verbesserte Frühwarnungen; systematische Herangehensweise in Bezug auf höhere Risiken iZm Krankheitsübertragung nach Umweltveränderungen; verstärkte Bewusstseinsbildung in Bezug auf umweltbedingte Gesundheitsrisiken.

Rechte der Bevölkerung auf Information sowie Mitspracherechte bei der Identifizierung von Faktoren bzw Umsetzung von Maßnahmen; Rücksichtnahme auf besondere Schutzbedürfnisse

Bewusstseinsbildung und Wissensverbreitung hinsichtlich der Stärkung der Widerstandsfähigkeit darf nicht nur auf staatlicher Ebene, sondern muss auch auf Ebene der Bevölkerung stattfinden, um „Maladaptation“ zu vermeiden.⁵⁴⁹ Bei der Erarbeitung von diesbezüglichen Maßnahmen sollen traditionelle, lokale Adaptierungsstrategien berücksichtigt werden, um auch bei der Bevölkerung akzeptiert zu werden und dadurch Nachhaltigkeitschancen zu erhöhen.

Zielgruppe berücksichtigt werden, da sich die Veränderung ihrer Migrationsrouten bzw die uU aufgrund zunehmender Unsicherheiten sicherer erscheinende Sesshaftwerdung in vielen Fällen nicht positiv auf die Lebensbedingungen der bereits sesshaften Bevölkerung auswirken würde (Kampf um Ressourcen).

⁵⁴⁶ „The ability of a system, community or society exposed to hazards to resist, absorb, accommodate to and recover from the effects of a hazard in a timely and efficient manner, including through the preservation and restoration of its essential basic structures and functions. [...] is determined by the degree to which the community has the necessary resources and is capable of organizing itself both prior to and during times of need.“ (UNISDR Genf 2009)

⁵⁴⁷ UNU-EHS (2008) 53.

⁵⁴⁸ Zetter R., Boano C., Morris T. (2008) 18.

⁵⁴⁹ Vgl zB lokale Schulungen in Australien in von Überschwemmungen betroffenen Gebieten, Koser K. (2008) Gaps in IDP Protection, Forced Migration Review 31, 19; idF Koser K. (2008).

Mögliche Maßnahmen: Management und Austausch von leicht verständlicher Information, zugeschnitten auf entsprechende Zielgruppen; Stärkung von Netzwerken zwischen Sektoren und Disziplinen iZm DRR; Aufnahme der Thematik in Lehrpläne; Training von Zielgruppen; bessere Ausbildung.⁵⁵⁰

Verpflichtung von Drittstaaten zum Burden- bzw Responsibility Sharing

Insb zur technischen, wissenschaftlichen Kooperation zwischen Herkunftsstaat und entwickelten Drittstaaten sowie zur finanziellen Unterstützung des Herkunftsstaates durch Drittstaaten. Details siehe unten Kapitel 3.3.3.

Verpflichtung zur internationalen und regionalen Kooperation

Insb bei der Identifizierung und Durchführung geeigneter Adaptierungsmaßnahmen.

Verpflichtung von Drittstaaten zur Integration entsprechender Maßnahmen in Entwicklungsstrategien

Es sollte sichergestellt werden, dass Entwicklungsmaßnahmen die Vulnerabilitäten nicht erhöhen.

Mögliche Maßnahmen: Durchführung von „Environmental Impact Analysis“ und „Strategic Environmental Assessment“ von Entwicklungsstrategien und Projekten.

3.2.1.1.3 Exkurs: freiwillige, langfristig geplante, nationale und internationale Umsiedlung als Adaptierungsmaßnahme (als „last resort“)

Auch geplante, freiwillige antizipierende Umsiedlungen⁵⁵¹ eines Teils der potentiell betroffenen Bevölkerung sind als Adaptierungsmaßnahmen zu qualifizieren, wenn sie die Vulnerabilität der verbleibenden Bevölkerung verringern (zB iZm vermindertem Ertrag landwirtschaftlicher Produktion in Folge von Umweltverschlechterung).

Teilweise wird argumentiert, dass Umsiedlungen nur als **last resort** durchgeführt werden sollten,⁵⁵² dh wenn es keinerlei Alternative zum Schutz der Bevölkerung vor Ort gibt (zB durch andere Adaptierungsmaßnahmen). Dies scheint ein durchaus relevanter Ansatz zu sein, da die betroffene Bevölkerung wahrscheinlich oftmals den Verbleib in ihrer gewohnten Umgebung bevorzugen wird. Es wäre daher uU sinnvoll, die **Ergreifung aller zumutbaren und adäquaten Adaptierungsmaßnahmen zu verlangen, bevor mit Umsiedlungen begonnen wird**. Andererseits könnte die zeitliche Komponente als Gegenargument aufgebracht werden – ein Fehlschlagen der Adaptierungsmaßnahmen wird wohl oft erst bei Eintritt der Umweltverschlechterung sichtbar werden, geplante Umsiedlungen sollen aber genau den Vorteil haben, dass sie rechtzeitig, oft lange vor Eintritt der Umweltverschlechterung vorgenommen werden. Unter Umständen könnte man hier mit einem Indikatoren-Katalog (ähnlich wie beim Risk-

⁵⁵⁰ Zetter R., Boano C., Morris T. (2008) 18.

⁵⁵¹ iZm Umsiedlungen sind folgende Stadien zu unterscheiden: freiwillige und langfristig geplante Umsiedlung zur Adaptierung (Kapitel 3.2.1.1); die Erstellung von Umsiedlungsplänen für den Fall des Eintritts einer Katastrophe (Kapitel 3.2.1.2.); freiwillige, kurzfristige Umsiedlungen nach Eintritt einer Katastrophe (Kapitel 3.2.1.3). All dies sind Maßnahmen zur Prävention von „Umweltflucht“; erst wenn sich die Betroffenen gezwungen sehen, ohne staatliche Koordinierung ihre Heimat zu verlassen sprechen wir im Folgenden von „Umweltflüchtlingen“.

⁵⁵² Koser K. (2008) 19.

Assessment), der bereits frühzeitig verwendet wird, Abhilfe schaffen. Wie genau eine solche Evaluierung erfolgen könnte muss diskutiert werden.⁵⁵³

Folgende Verpflichtungen müssten iZm geplanten Umsiedlungen geregelt werden:

Verpflichtung zur Erhebung von Daten über die potentiell betroffenen Gebiete und über die Anzahl der voraussichtlich umzusiedelnden Personen⁵⁵⁴ unter Berücksichtigung von Informations- und Mitspracherechten der betroffenen Bevölkerung, insb Rücksichtnahme auf besonders schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen

Verpflichtung zur Festlegung von Kriterien zur Auswahl der Regionen/Staaten, in die umgesiedelt werden kann/soll

Verpflichtung zur Einrichtung einer nationalen Stelle, die für Planung und Durchführung (und Nachbetreuung der verlassenen Region) zuständig ist

Verpflichtung zur Festlegung von Rechten der umzusiedelnden Bevölkerung im neuen Siedlungsgebiet

Informations- und Mitspracherechte der betroffenen, umzusiedelnden Bevölkerungsgruppe, insb Rücksichtnahme auf besonders schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen

Rechte der umgesiedelten Bevölkerung im neuen Siedlungsgebiet

Mögliche Maßnahmen: Schaffung wirtschaftlicher Möglichkeiten und Wohnraums im neuen Siedlungsgebiet; adäquate Regelungen hinsichtlich Enteignungen, da Umsiedlung oftmals einer Enteignung gleichkommt. Entsprechende Wiedergutmachung durch Schadenersatzzahlungen oder – in budgetarmen Staaten uU wünschenswert – durch Zuteilung von ungenutztem Land (allerdings wird das in vielen armen – bevölkerungsreichen – Staaten mangels „freien“ Lands keine Option sein; dies könnte uU ein Indikator für die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden Umsiedlung sein).

Verpflichtung von Drittstaaten zum *Burden- bzw Responsibility Sharing*

Insb zur finanziellen Unterstützung, siehe unten Kapitel 3.3.3.

3.2.1.1.4 *Status quo*

Wie bereits oben in Teil 2 festgehalten, gibt es ein umfassendes Regelwerk hinsichtlich der Prävention von Umweltveränderung bzw Klimawandel iS der **Prävention der Gefahr** selbst.

⁵⁵³ Als Argumente gegen Umsiedlungen werden ua folgende Punkte ins Treffen geführt: Verlust bzw Verringerung von Vermögen und der Lebensgrundlage; von Sicherheit und Status; Entstehung neuer Risiken iVm sozialer Diskriminierung, sozialem Ausschluss und Gewalt; bisherige eher negative Erfahrungen mit geplanten Umsiedlungen zB in Kambodscha, Burma, Indonesien – „transmigrasi“; Verlust oder Einschränkung historisch gewachsener Strukturen und Siedlungen. (Johnson C. A. (2009) *Mitigating Future Disasters: The Ethics and Politics of Human Resettlement*, Oxford Refugee Studies Centre Workshop on Environmental Change).

⁵⁵⁴ Dazu bereits oben, Kapitel 3.2.1.1.1 (Risk Assessment).

Die völkerrechtlichen Regelungen des Katastrophenschutzes im Bereich der **Prävention** von Umweltkatastrophen (DRR) durch **Adaptierungsmaßnahmen** etc sind sehr stark zersplittert und gelten ua deshalb als nicht sehr effektiv. So gibt es keinen allgemeinen multilateralen Vertrag, der sich mit der Thematik befasst und wurden nur einzelne Regeln zur DRR in globalen und regionalen Verträgen kodifiziert. Daneben gibt es über 150 bilaterale Verträge,⁵⁵⁵ zwischenstaatliche Vereinbarungen (*memoranda of understanding*, MoU) und eine Fülle völkerrechtlich nicht verbindlicher *soft law* Instrumente, die umfassende Strategien zur Prävention von Katastrophen enthalten.⁵⁵⁶ Soweit ersichtlich gibt es keine relevanten völkerrechtlichen Instrumente, die sich spezifisch mit Umweltkatastrophen befassen – allerdings sind die allgemeinen Strategien zur DRR idR auf Umweltkatastrophen anwendbar.

Ein konkretes Beispiel für eine völkerrechtlich verbindliche Verpflichtung zur Ergreifung von Adaptierungsmaßnahmen zur Anpassung an Klimawandel findet sich in Art 4 (1) lit b UNFCCC, und zwar für *alle* Vertragsstaaten. Industriestaaten⁵⁵⁷ werden weiters zu finanzieller Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Durchführung dieser Adaptierungsmaßnahmen verpflichtet (Art 4 (4) UNFCCC).⁵⁵⁸

Die umfassende Diskussion in Teil 2 zeigte ebenfalls, dass diverse menschenrechtliche Bestimmungen so interpretiert werden, dass sie den Herkunftsstaat bei vorhersehbaren Risiken zur Setzung von Adaptierungsmaßnahmen verpflichten. Argumentiert wird weiters die Existenz einer extraterritorialen menschenrechtlichen Verpflichtung von Drittstaaten zu internationaler Kooperation (idR technische/finanzielle Unterstützung des Herkunftsstaates), sofern der Herkunftsstaat nicht in der Lage ist, selbst zumindest ein Minimum an wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten zu gewährleisten.

Auch die *IDP Guiding Principles* enthalten Bestimmungen hinsichtlich **Schutz vor Vertreibung** (Beachtung menschenrechtlicher und humanitärrechtlicher Standards inkl internationales Umweltrecht und Standards betreffend nachhaltiger Entwicklung⁵⁵⁹). Prinzip 7 verpflichtet die Behörden des

⁵⁵⁵ Vor allem in Europa; die Mehrheit betrifft gegenseitige Unterstützung von Staaten in derselben Region, manche regeln auch Unterstützung über Kontinente und Regionen hinweg. IdR enthalten sie Bestimmungen zum organisatorischen Ablauf und zur Erleichterung von Katastrophenhilfsmaßnahmen.

⁵⁵⁶ In diesem Zusammenhang zu nennen sind va die Yokohama Strategy for a Safer World (UN Doc. A/CONF.172/9, Chapter 1, Res 1, Anhang 1) und die Hyogo Declaration 2005.

⁵⁵⁷ Für eine Liste der Anlage-I-Staaten siehe http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/annex_i/items/2774.php (21.05.2009).

⁵⁵⁸ Allerdings funktioniert das System in der Praxis nicht wirklich. Spezielle Abwicklungsmechanismen und die Abhängigkeit vom allgemeinen Budget sowie unklare Formulierungen in Art 4 (3) und (4) UNFCCC schwächen das Recht der Entwicklungsländer auf finanzielle Unterstützung. Weiters gibt es keinen konkreten Maßstab, der das Ausmaß und/oder die Aufteilung der finanziellen Beiträge der Industriestaaten verbindlich festlegt (s dazu allerdings die – später wieder fallen gelassene – Bestimmung im „Pronk Paper“ von 2001, die einen Beitrag vorsieht, der nach dem „Polluter Pays Prinzip“ an dem für Industriestaaten maßgeblichen Ausstoß an CO₂-Emissionen 1990 festgelegt wird). Diese konkrete primärrechtliche Verpflichtung hinsichtlich Adaptierungsmaßnahmen könnte jedoch ein guter Anhaltspunkt für eine weitergehende Verpflichtung sein.

⁵⁵⁹ Prinzip 5: „All authorities and international actors shall respect and ensure respect for their obligations under international law, including human rights and humanitarian law, in all circumstances, so as to prevent and avoid conditions that might lead to displacement of persons.“ Siehe Stavropoulou M. (2008) EFMSV-Konferenz, 6: „[...] the stage of development not only of international human rights and humanitarian law, but also of environmental law, of technologies that allow better anticipation and early warning of natural, especially sudden, disasters, and of the standards concerning sustainable development inform at all times the responsibilities expected of sovereign states and other actors exercising power over people and resources.

Herkunftsstaates, alle möglichen Alternativen zu erforschen, um Vertreibung zu vermeiden bzw. mangels Alternativen - alle Maßnahmen zu treffen, um Vertreibung zu minimieren.

3.2.1.2 Wünschenswerte Regelungsinhalte hinsichtlich präventiver Abschwächung

Präventive Abschwächungsmaßnahmen dienen der präventiven Minimierung der Folgen von „Umweltfluchtsituationen“.

3.2.1.2.1 Frühwarnsysteme – *Early Warning II: “Communication for action is the key”*⁵⁶⁰

Nur wenn vorab Mechanismen etabliert werden, die frühzeitig über den konkret zu erwartenden Eintritt von „Umweltfluchtsituationen“ informieren, ist die Ergreifung effektiver Bewältigungsmaßnahmen (unten 3.2.1.3) möglich. Insofern ist der Ausbau solcher Systeme ein Kernelement für die Prävention von „Umweltflucht“.

Folgende Verpflichtungen (primär des Herkunftsstaates) sollen vorgesehen werden:

Verpflichtung zur Entwicklung und Verbesserung von *people-centred* Frühwarnsystemen

Maßnahmen: Nutzerfreundliche Aufbereitung für die lokale Bevölkerung und entsprechendes **Training**; **Aufgabenverteilung** einzelner Stationen vorab (Koordination und Kooperation); Verstärkung der Investitionen in die Aufbereitung des gesammelten Wissens für alle relevanten Ebenen, insb für besonders gefährdete Gemeinschaften.

Verpflichtung zur Einrichtung von effektiven Kommunikationswegen für Frühwarnungen

Maßnahmen: Einrichtung von **Informationsketten** zur Gewährleistung schnellstmöglichen Transfers von „early warnings“; bessere Verbindungen zu globalen und regionalen “knowledge centres“ und Standardisierung der Informationswege, damit diese schnellstmöglich an den richtigen Adressaten gelangen und effektive Maßnahmen auf lokaler Ebene ermöglichen. Ein zentraler Punkt ist auch der Zusammenschluss und die Koordinierung der Aktivitäten bestehender UN-Institutionen, unter Einbeziehung allenfalls bestehender nationaler Institutionen.

Korrespondierende Rechte der Bevölkerung auf Information und Partizipation

Verpflichtung von Drittstaaten zum *Burden- bzw Responsibility Sharing*

Insb zur finanziellen und technischen Unterstützung, siehe unten Kapitel 3.3.3.

Concept of responsibilities associated with sovereignty does not remain static, but evolves along with humanity. Principles drawn from environmental law, in particular precautionary principle and principle of prevention, must inform this evolution.”
⁵⁶⁰ IFRC „Early Warning – Early Action“ (2008); abrufbar unter <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/helpnow/early-warning-early-action.pdf> (14.05.2009).

3.2.1.2.2 „Preparedness“:⁵⁶¹ *“Prepare for the certain and the uncertain.”*⁵⁶²

Unter Maßnahmen der *Preparedness* werden im Folgenden jene Maßnahmen verstanden, die **vor Eintritt einer „Umweltfluchtsituation“** – nach entsprechendem Risk Assessment und/oder einer Frühwarnung – gesetzt werden müssen, damit **bei Eintritt** einer Katastrophe die **Auswirkungen** derselben **minimiert** werden können („Katastrophenvorsorge“).⁵⁶³

Maßnahmen der *Preparedness* sind **primär auf nationaler Ebene**⁵⁶⁴ zu ergreifen – allerdings sollten auch die **internationale Gemeinschaft** bzw bestimmte Drittstaaten verpflichtet werden, vorab Aufgaben zu verteilen und Maßnahmen zu setzen, die eine schnellstmögliche Reaktion auf Katastrophen gewährleisten; weiters sollen sektorübergreifende **Ansätze in die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) und Armutsbekämpfung** zur Eindämmung der Auswirkungen von Katastrophen, insb durch Notfallvorsorge, integriert werden.

Verpflichtung zur Klärung der Entscheidungsstrukturen; regionale Koordinierung von Katastrophenhilfe; laufender Austausch und Dialog

Verpflichtung zur Informationsverbreitung und Bewusstseinsbildung

Mögliche Maßnahmen: Integration der Katastrophenvorsorge in Bildungsprogramme; Informationsverbreitung/Bewusstseinsbildung und **Training** hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen bei Katastrophenwarnungen und bei Eintritt von Katastrophen auf allen Ebenen – vom Einzelnen bis hin zu landesweit zuständigen Organen.

Verpflichtung zur Bildung von Kapazitäten für Maßnahmen der *early action*

Gemeinschaften müssen zur besseren Bewältigung nach Eintritt von Katastrophen „organisiert“ werden. Maßnahmen der *early action* sollen unabhängig vom Zeitpunkt oder dem exakten Ort des Eintritts einer Katastrophe effektiv sein. Interventionsteams, freiwillige Helfer, **regionale, nationale und internationale Akteure und deren Zuständigkeiten** sollten rechtzeitig identifiziert werden.

Verpflichtung zur Erstellung von Katastrophenplänen (*Contingency Planning*)⁵⁶⁵ unter Berücksichtigung von besonderen Bedürfnissen der Bevölkerung(sgruppen)

⁵⁶¹ *“The knowledge and capacities developed by governments, professional response and recovery organizations, communities and individuals to effectively anticipate, respond to, and recover from, the impacts of likely, imminent or current hazard events or conditions.”* (UNISDR Terminologie 2009)

⁵⁶² IFRC (2008) „Early Warning – Early Action“; abrufbar unter: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/helpnow/early-warning-early-action.pdf> (12.05.2009).

⁵⁶³ Einen umfassenden Überblick über Maßnahmen der Preparedness bietet der *“IKRK Web Based Guide to Preparedness for Climate Change”*; abrufbar unter: <http://www.climatecentre.org/index.php?page=300&wbg=1> (12.05.2009); das IKRK verfügt über profunde Expertise und bietet Trainings in diesem Bereich an. uU könnte dieses Angebot mit entsprechendem Funding ausgebaut werden. (derzeit können nur 20-40 Staaten beraten werden) – dies könnte einen Ansatz für institutionelle Anknüpfung bieten.

⁵⁶⁴ Auch die regelmäßige Überprüfung der Katastrophenvorsorge in Industrieländern ist notwendig.

⁵⁶⁵ Analyse potentieller Gefährdungen und Etablierung entsprechender Mechanismen zu deren zeitgerechter, effektiver und koordinierter Bewältigung ua durch konkrete Aufgabenzuteilung, Informationsprozesse. (UNISDR Terminologie 2009).

Mögliche Maßnahmen: Erstellung nationaler Aktionspläne (unter Berücksichtigung spezieller Bedürfnisse von bestimmten Bevölkerungsgruppen) für Evakuierung, Primärversorgung (Wasser, Nahrungsmittel, Gesundheitsversorgung, Unterbringung) mit Unterstützung von Drittstaaten; Einrichtung von Mechanismen, die eine rasche, temporäre Evakuierung von Menschen und Eigentum ermöglichen und die Primärversorgung sicherstellen können.

Rechte der Bevölkerung auf Information und Partizipation (insb bei Erstellung von Katastrophenplänen)

Bedarf hinsichtlich konkreter Regelung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf internationaler Ebene hinsichtlich der Einleitung von externen Hilfsmaßnahmen⁵⁶⁶

Um die effektive und rasche Bewältigung einer Umweltkatastrophe zu erreichen, sollten vorab ua rechtliche Rahmenbedingungen für die **Einleitung** der Hilfsmaßnahmen, für den **Zugang** zum betroffenen Gebiet/zu den betroffenen Personen und für die konkrete **Durchführung** der Hilfsmaßnahmen (Informationsaustausch, Koordination der Hilfsmaßnahmen, regionale standby-Einrichtungen für unverzügliches Eingreifen) geschaffen werden, insb:⁵⁶⁷

Regelung hinsichtlich Ersuchen um, Angebot und Annahme von externen Hilfsmaßnahmen

Neben dem Ersuchen des betroffenen Staats könnte unter Umständen auch die Möglichkeit des Ersuchens durch andere Einrichtungen vorgesehen werden.⁵⁶⁸ Geregelt werden sollte weiters, an wen das Ersuchen zu richten ist – möglichst an eine zentrale Koordinierungsstelle, um politische Implikationen und Abhängigkeiten zu vermeiden.

Regelung der Durchführung der externen Hilfsmaßnahmen, insb Regelung des Zugangs (inkl Transit durch Drittstaaten) und der rechtlichen Stellung von Personen und Organisationen, die Katastrophenhilfe leisten

zB erleichterte Visa-Ausstellung; Regelung des Status von Hilfspersonal⁵⁶⁹ - Regelung über die Identifikation von Hilfspersonal und die Verwendung von Symbolen; Garantie weitgehender Bewegungsfreiheit; Regelung hinsichtlich vereinfachtem Import von notwendigen Gütern (Zollbefreiungen etc) und Festlegung allgemeiner, notwendiger Qualitätskriterien.

Bedarf der Regulierung und Koordinierung der internationalen Mechanismen bei Eintritt einer „Umweltfluchtsituation“ (Aufgabenverteilung)

Informationsaustausch zB über Focal Point (über Warnpflicht hinausgehend), Herkunftsstaat informiert hinsichtlich Umfang der Katastrophe, Bedarf, konkret betroffenen Regionen und Bevölkerungsgruppen,

⁵⁶⁶ Hier erscheint nur die Festlegung eines Regelungsbedarfs sinnvoll.

⁵⁶⁷ Vgl zB ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, Art 8 (2) lit a.

⁵⁶⁸ Vgl zB das Cotonou Agreement, Art 72 (6): „[...] request of the ACP country affected by the crisis situation, the Commission, international organizations or local or international non-State organizations,“ oder zB den National Disaster Management Plan in Fiji, der ebenfalls ein Ersuchen durch eine NGO vorsieht.

⁵⁶⁹ Gemäß ILC (2008) Disasters, 83ff.

bereits eingeleiteter Hilfsmaßnahmen; das durchzuführende Needs-Assessment könnte uU bereits in Kooperation mit internationalen Einrichtungen erfolgen.

Hinsichtlich Koordinierungsmechanismus siehe auch unten Kapitel 3.3.4.1.1.

Verpflichtung von Drittstaaten zum *Burden-* bzw *Responsibility Sharing*, insb zur finanziellen Unterstützung

Genauer dazu siehe unten Kapitel 3.3.3.

- *Exkurs: Erstellung von nationalen und internationalen Plänen zur Umsiedlung als Maßnahme der „Preparedness“*

Eine Behandlung der Frage der Umsiedlung erfolgt (auch) an dieser Stelle, weil es sich bei der Frage der **Erstellung** von (nationalen und internationalen) Umsiedlungsplänen **vorab** für die Phase nach Eintritt einer Katastrophe um **Maßnahmen der „Preparedness“** handelt, die Auswirkungen von Katastrophen verringern und die Entstehung von erzwungenen, unkoordinierten Migrationsströmen verhindern sollen.⁵⁷⁰ Die Notwendigkeit solcher Maßnahmen kann im Rahmen des *Risk Assessments* (siehe oben) weitgehend beurteilt werden. Zentral erscheint eine Erstellung von konkreten Umsiedlungsplänen. Folgende Regelungsinhalte erscheinen notwendig:⁵⁷¹

Verpflichtung zur Erhebung von Daten über die potentiell betroffenen Gebiete und über die Anzahl der zu erwartenden Personen⁵⁷² unter Berücksichtigung von Informations- und Mitspracherechten der betroffenen Bevölkerung (insb Gruppen mit besonderen Schutzbedürfnissen)

Verpflichtung zur Festlegung von Kriterien zur Auswahl der Regionen/Staaten, in die umgesiedelt werden kann/soll

Verpflichtung zur Einrichtung einer nationalen Stelle, die für Planung und Durchführung (und Nachbetreuung der verlassenen Region) zuständig ist

Verpflichtung zur Festlegung von Rechten der umzusiedelnden Bevölkerung im neuen Siedlungsgebiet

Informations- und Mitspracherechte der betroffenen, umzusiedelnden Bevölkerungsgruppe

Rechte der umgesiedelten Bevölkerung im neuen Siedlungsgebiet

⁵⁷⁰ Bei Umsiedlungen als Adaptierungsmaßnahmen geht es um die konkrete Durchführung von Umsiedlungen vor Eintritt einer Katastrophe; im Unterschied dazu geht es im Rahmen der Preparedness um die Vorab-Erstellung von Plänen, die koordinierte Umsiedlungen nach Eintritt einer Katastrophe regeln sollen. Unter Kapitel 3.2.1.3 geht es schließlich um die Durchführung von koordinierten Umsiedlungsmaßnahmen nach Eintritt einer Katastrophe bzw auch bei der Bewältigung von Flüchtlingsströmen bzw iSd *Burden-Sharings* zu diskutieren.

⁵⁷¹ Da es sich hier nur um Pläne handelt, wird hier keine *Burden/Responsibility Sharing*-Verpflichtung aufgenommen.

⁵⁷² Dazu bereits oben *Risk Assessment*.

3.2.1.2.3 *Status Quo*

Wie im Bereich der Adaptierungsmaßnahmen (siehe oben Kapitel 3.2.1.1) sind auch die völkerrechtlichen Regelungen zur Ergreifung präventiver Maßnahmen zur Minimierung der Folgen von „Umweltfluchtsituationen“ sehr stark zersplittert und nicht sehr effektiv – es gibt diesbezüglich keine generellen multilateralen Verträge. Bestimmungen zur *Preparedness* und zur Einrichtung von Frühwarnsystemen finden sich vor allem in unverbindlichen Instrumenten und in regionalen Übereinkommen, wobei deren Bedeutung aufgrund niedriger Ratifikationsstände oft nicht allzu groß ist. Ebenso wenig gibt es iZm Umsiedlungen ein brauchbares Regelwerk.

Auch die (*per se* unverbindlichen) *IDP Guiding Principles* enthalten Bestimmungen hinsichtlich des **Schutzes vor Vertreibung**. Demnach sollen die Behörden des Herkunftsstaates alle möglichen Alternativen erforschen, um Vertreibung zu vermeiden bzw. - mangels Alternativen - alle Maßnahmen zu treffen, um Vertreibung zu minimieren (Prinzip 7). Wenn Vertreibung stattfindet, dann sollen die Behörden gewährleisten, dass diese unter guten Konditionen (hinsichtlich Unterkunft, Sicherheit, Nahrung, Gesundheit, Familieneinheit) durchgeführt wird. Grundsätzlich (außer in einer Notfallsituation wie zB einer Katastrophe) soll eine Entscheidung von einer zuständigen Behörde getroffen werden; die Betroffenen sollen über die Gründe, Abläufe und eventuell Kompensation bzw. Umsiedlung informiert werden und ihre freie Zustimmung zur Umsiedlung geben; Entscheidungen sollen durch Gerichte überprüfbar sein.⁵⁷³

Regelungen hinsichtlich der **Einleitung** von externen Hilfsmaßnahmen, hinsichtlich des **Zugangs**, der Bewegungsfreiheit und der rechtlichen Stellung von Organisationen und Personen, die humanitäre Hilfe leisten oder hinsichtlich der Vereinfachung des **Imports notwendiger Güter** finden sich nur in Einzelbestimmungen in verschiedenen Verträgen sowie den *IDP Guiding Principles*.⁵⁷⁴ Diese enthalten im Teil 4 Leitlinien betreffend die Bereitstellung humanitärer Hilfe (Prinzipien 24-27), ua die Bestimmung, dass zuständige Behörden der humanitären Hilfe **freien Durchlass** gewähren und **erleichtern** und den beteiligten Personen raschen und ungehinderten Zugang zu den IDPs ermöglichen **muss**. Die **beteiligten Personen**, ihre Transportmittel und ihre Versorgungsgüter sind zu schützen.

⁵⁷³ Vertreibung soll nicht in einer Art und Weise ausgeführt werden, die das Recht auf Leben, Würde, Freiheit, Sicherheit verletzt (Prinzip 8). Staaten sind verpflichtet, indigene Völker, Minderheiten, Bauern, Viehhalter und andere Gruppen mit einer besonderen Abhängigkeit von ihren Ländern vor Vertreibung zu schützen (Prinzip 9).

⁵⁷⁴ Die *IDP Guiding Principles* sind streng genommen in dieser Phase nicht anwendbar, da es – optimalerweise – ja noch keine Personen gibt, die unfreiwillig ihre Heimat verlassen mussten. Dennoch sind die dort vorgeschlagenen Prinzipien sinngemäß auf die Bewältigung von „Umweltfluchtsituationen“ anwendbar, auch bevor es zur Entstehung von IDPs kommt.

3.2.1.3 Wünschenswerte Regelungsinhalte hinsichtlich Abschwächungsmaßnahmen⁵⁷⁵

3.2.1.3.1 Warnpflicht – Early Warning III

Ziel dieser Warnpflicht ist die unverzügliche Information der internationalen Gemeinschaft bei Eintritt einer „Umweltfluchtsituation“, um so schnell wie möglich die Katastrophenhilfe-Maschinerie in Gang zu setzen; insb soll auch die betroffene Bevölkerung so schnell wie möglich informiert werden, um Folgeschäden zu minimieren.

Folgende Verpflichtungen sollen **Herkunftsstaat** sowie **Drittstaaten**, die von einer (bevorstehenden) „Umweltfluchtsituation“ Kenntnis erlangen, gleichermaßen betreffen.⁵⁷⁶

Warnpflicht⁵⁷⁷ bei Eintritt einer „Umweltfluchtsituation“

Diese Warnpflicht soll bei **allen** „Umweltfluchtsituationen“ bestehen (unabhängig von der Wahrscheinlichkeit der direkten Betroffenheit von Drittstaaten, also der grenzüberschreitenden Schädigung)⁵⁷⁸ und insb auch gegenüber der Bevölkerung gelten. Zu regeln wäre, wer konkret gewarnt werden müsste (zB alle Parteien eines entsprechenden rechtlichen Instruments oder potentiell betroffene Staaten unabhängig von ihrer Parteieigenschaft oder eine zentrale Stelle, die dann die Kommunikation an staatliche Focal Points übernimmt).

Korrespondierendes Recht der betroffenen Bevölkerung hinsichtlich Warnpflicht

3.2.1.3.2 Unterstützung der Bevölkerung (und Unterstützung des Staates bei Bewältigung)

Ziel von Bewältigungsmaßnahmen iS von Katastrophenhilfe (humanitärer Hilfe) ist vor allem die kurzfristige Abdeckung der wichtigsten Bedürfnisse der Bevölkerung, damit die Notwendigkeit unfreiwilliger Migration als Konsequenz von Umweltveränderungen vermieden bzw verringert wird. Gleichzeitig sollte auch versucht werden, mit den gesetzten Maßnahmen eine Basis für längerfristige Perspektiven zu schaffen.⁵⁷⁹

Primär soll der **Herkunftsstaat** zur Ergreifung von Maßnahmen zur Unterstützung seiner eigenen Bevölkerung verpflichtet sein, vor allem basierend auf menschenrechtlichen Verpflichtungen. Gleichzeitig muss die Etablierung einer **Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft zur Leistung humanitärer Hilfe** bzw einer **Verpflichtung des Herkunftsstaates zur Annahme** derselben diskutiert werden.

Wünschenswert wären folgende Regelungen:

⁵⁷⁵ Als „Bewältigungsmaßnahmen“ werden idF alle Maßnahmen *nach* Eintritt einer „Umweltfluchtsituation“ bezeichnet.

⁵⁷⁶ Vgl zB schon jetzt UNCLOS; Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation.

⁵⁷⁷ Für eine Liste von Instrumenten, die Staaten zur Warnung verpflichten siehe *ILC* (2008) Disasters, 38, FN 175.

⁵⁷⁸ Dies eliminiert die ex-ante Einschätzungs-Problematik; weiters ist jedenfalls die Gefahr der indirekten Beeinträchtigung von Drittstaaten durch Migrationsströme gegeben.

⁵⁷⁹ Vor allem iZm letzterem Aspekt ergeben sich weitgehende Überschneidungen mit Adaptierungsmaßnahmen; diese sollen an dieser Stelle nicht nochmals behandelt aber mitgedacht werden.

Verpflichtung zur Sicherstellung der Primärversorgung

Dies umfasst insb kurzfristige Maßnahmen zum unmittelbaren Schutz der betroffenen Bevölkerung zur akuten Befriedigung der grundlegenden Bedürfnisse (*Rehabilitation*). Alle Maßnahmen sollen aber unter Berücksichtigung des Prinzips der Nachhaltigkeit erfolgen, um langfristig die Situation zu stabilisieren, Vulnerabilitäten zu verringern oder einen adäquaten Lebensraum herzustellen.

Verpflichtung zu laufendem Informationsaustausch, Kooperation hinsichtlich Kommunikationseinrichtungen

Verpflichtung zu Informationsaustausch zwischen (nationalen und internationalen) Akteuren hinsichtlich humanitärer Lage, Bedürfnissen, Stand der Katastrophenhilfe; Verpflichtung zu laufender Koordinierung der Hilfsmaßnahmen (möglichst über einen zentralen Focal Point); dafür ist weiters eine Verpflichtung zur Kooperation hinsichtlich Kommunikationseinrichtungen⁵⁸⁰ eine zentrale Voraussetzung.

Verpflichtung des Herkunftsstaates, humanitäre Hilfe durch Drittstaaten unter bestimmten Voraussetzungen zuzulassen

Der Herkunftsstaat sollte explizit dazu verpflichtet werden, humanitäre Hilfe zuzulassen, wenn es zB infolge einer „Umweltfluchtsituation“ zur Gefährdung des Lebensunterhalts von Betroffenen kommt und der Herkunftsstaat nicht in der Lage ist, seine Bevölkerung adäquat zu schützen.⁵⁸¹ Jedenfalls müssten entsprechende Mechanismen etabliert werden, die das Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen prüfen und bestätigen – uU in Form von Indikatoren. Eine Pflicht des Herkunftsstaates, humanitäre Hilfe zu akzeptieren, könnte sich nicht nur auf menschenrechtliche Erwägungen stützen, sondern zB auch iZm seiner Pflicht zur Vermeidung grenzüberschreitender Schädigung (durch „Umweltflüchtlings“-Ströme) argumentiert werden. Eine entsprechende Verpflichtung sollte jedenfalls gegenüber der internationalen Gemeinschaft **und** betroffenen Einzelpersonen bestehen.

Korrespondierendes Recht von Drittstaaten/der internationalen Gemeinschaft zur Leistung humanitärer Hilfe

Die Aufnahme eines solchen Rechts in ein entsprechendes Instrument wäre uU im Rahmen einer *give-and-take* Abwägung denkbar: zB Etablierung konkreter (Aufnahme-, Adaptierungs-)Verpflichtungen durch Drittstaaten nur dann, wenn diese auch ein Recht haben, im Ernstfall einzugreifen und im Rahmen von Katastrophenhilfemaßnahmen alles Mögliche zu unternehmen, um „Umweltflüchtlings“-Ströme zu verhindern.⁵⁸²

⁵⁸⁰ So zB die Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations 1998.

⁵⁸¹ So zB die IDI Res Humanitäre Hilfe (2003) Sekt. III, Z 3), die von einer Pflicht des Herkunftsstaates spricht, humanitäre Hilfe zuzulassen, sofern er sie nicht selbst leisten kann. (In diesem Sinn auch UN GA Res 46/182, Anhang, Z 5; Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance (2007) Art 3 (2): „If an affected State determines that a disaster situation exceeds national coping capacities, it should seek international and/or regional assistance to address the needs of affected persons.“)

⁵⁸² Eine Konstruktion wäre zB über Vorabzustimmung zu Hilfsleistungen durch Zustimmung zu/Ratifizierung eines entsprechenden Instruments möglich (teilweise ist das auch jetzt schon Praxis, vgl *ILC* (2008) Disasters, 45, Z 58). Die Souveränitätsproblematik ließe sich allenfalls durch Einschaltung einer neutralen internationalen Organisation lösen – in Anlehnung zB an das Recht des IKRK zur Leistung humanitärer Hilfe in bewaffneten Konflikten und eine Ausdehnung des

Verpflichtung von Drittstaaten, unter bestimmten Voraussetzungen humanitäre Hilfe zu leisten

Inwieweit eine Pflicht zur Katastrophenhilfe durch Drittstaaten bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen (zB erwähnte Unfähigkeit des Herkunftsstaates, seine Bevölkerung adäquat zu schützen) bestehen soll, müsste weiter diskutiert werden.⁵⁸³ Jedenfalls sollten dann auch hier entsprechende Mechanismen zur Prüfung der Voraussetzungen vorliegen.

Verpflichtung von Drittstaaten zum *Burden-* bzw *Responsibility Sharing*

Insb Verpflichtung zur Unterstützung des betroffenen Staates bei der Ergreifung von Schutzmaßnahmen und der Umsetzung von Umsiedlungsprogrammen bzw zur direkten Unterstützung von lokalen Gemeinschaften und Einrichtungen, die sich dem Schutz dieser Menschen widmen bzw zur Unterstützung von internationalen Organisationen.

Hinsichtlich *Burden-* und *Responsibility Sharing* siehe unten Kapitel 3.3.3.

Verpflichtung zur Durchführung interner und internationaler (bereits vorher geplanter) Umsiedlung⁵⁸⁴

Im Unterschied zur Aufnahme, *nachdem* es bereits zu „Umweltflucht“ (dh unfreiwilliger unkoordinierter Migration) gekommen ist (unten Kapitel 3.2.2), geht es hier um die Durchführung vorab geplanter, koordinierter Umsiedlung, um „Umweltflucht“ zu verhindern. Bereits lange vor Eintreten der „Umweltfluchtsituation“ soll geklärt sein, wo sich betroffene Personen niederlassen werden und wie deren Rechte geregelt sind.

Durchführung der (bereits vorher geplanten) **Umsiedlung** unter Berücksichtigung von Informations- und Mitspracherechten der betroffenen Bevölkerung

Durchführung durch eigens eingerichtete nationale Stelle (siehe oben); Nachbetreuung der verlassenen Region.

Gewährung von Rechten an die umzusiedelnde Bevölkerung im neuen Siedlungsgebiet

Verpflichtung zur Unterstützung jener Regionen, die umgesiedelte Personen aufnehmen sollen

Verpflichtung zur Schaffung von Rahmenbedingungen für eine rasche Rückkehr von Personen, die ihre Heimatregion (intern oder international) verlassen mussten (soweit möglich)

Mandats zB des IKRK oder OCHA. Die finanziellen Mittel müssten entsprechend durch die Staatengemeinschaft aufgestockt werden.

⁵⁸³ Derzeit existiert eine solche Pflicht noch nicht, obwohl es in der Wissenschaft Tendenzen gibt, für ein „right to humanitarian assistance“ des Einzelnen zu argumentieren; positivierte Verpflichtung gibt es in einigen spezifischen Vereinbarungen, zB Food Aid Convention 1999, und va auch häufig Verpflichtungen von Internationalen Organisationen. Vgl. *ILC* (2008) Disasters, 47f., Z. 61ff. Eine Ausdehnung der R2P auf Schutz bei Naturkatastrophen ist international derzeit nicht erwünscht – so zuletzt UN doc A/63/677: “The responsibility to protect applies, until Member States decide otherwise, only to the four specified crimes and violations: genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. To try to extend it to cover other calamities, such as HIV/AIDS, climate change or the response to natural disasters, would undermine the 2005 consensus and stretch the concept beyond recognition or operational utility.”

⁵⁸⁴ Laut *Biermann F., Boas I.* (2007) Preparing for a Warmer World – Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees, Working Paper Nr. 33 besteht oftmals keine Rückkehrmöglichkeit – dies scheint jedoch primär iZm “untergehenden Staaten” zuzutreffen, in vielen anderen Fällen wird durch entsprechende Adaptierung oftmals eine Rückkehr möglich sein.

Verpflichtung zu akuter und langfristiger Unterstützung jener Bewohner, die ihr Land/ihre Region nicht verlassen mussten/konnten⁵⁸⁵

ZB Verstärkung der Adaptierungsprogramme; langfristig Maßnahmen zur Verringerung der Vulnerabilität und Stärkung der Widerstandsfähigkeit.

Verpflichtung zur Wiedergutmachung erlittener Nachteile

Möglich wäre die Verpflichtung zur Einrichtung von Mechanismen/eines Instruments, das Kompensation für materielle und ideelle Nachteile für „interne Umweltflüchtlinge“ vorsieht (Möglichkeit der Geltendmachung individueller Ansprüche; Einrichtung von eigenen Fonds).

Korrespondierende Rechte der Betroffenen wie Recht auf humanitäre Hilfe, auf Information und Partizipation in allen Phasen der Katastrophenhilfe, Recht auf Achtung ihrer Rechte während der Gewährung humanitärer Hilfe, auf Wiedergutmachung und auf Rückkehr bzw eine andere dauerhafte Lösung („durable solution“)

3.2.1.3.3 *Status Quo*

Aus klima- bzw umweltschutzrechtlichen Verträgen ergeben sich nur sehr rudimentäre Verpflichtungen zur Bewältigung von Umweltkatastrophen; so gibt es auch nur vereinzelt Kompensationsregelungen.⁵⁸⁶ Auch menschenrechtliche Instrumente verpflichten nur bedingt zu Kompensationszahlungen. Eine zwischenstaatliche Wiedergutmachungspflicht von Schäden in Folge von Verletzungen primärrechtlicher Normen ergibt sich jedoch uU nach den Grundsätzen der Staatenverantwortlichkeit – dass die Durchsetzung diese Ansprüche jedoch in vielen Fällen nicht einfach ist, wurde bereits in Phase 2 erläutert.

Die während der Vertreibung vom Herkunftsstaat einzuhaltenden Standards der *IDP Guiding Principles* reflektieren völkerrechtlich anerkannte menschenrechtliche Standards.⁵⁸⁷ Eine Pflicht des betroffenen Staates, humanitäre Hilfe zu fordern, gibt es derzeit *de lege lata* nicht – in manchen internationalen Dokumenten zeigt sich aber bereits die Entwicklung, den Herkunftsstaat zur Annahme von Katastrophenhilfe zu verpflichten, wenn er selbst nicht in der Lage ist, seine Bevölkerung zu schützen⁵⁸⁸ (so unter anderem auch die *per se* unverbindlichen *IDP Guiding Principles*,⁵⁸⁹ die ausführen, dass die Zustimmung zu Unterstützungsmaßnahmen durch externe Akteure nicht willkürlich verweigert werden

⁵⁸⁵ Die große Mehrheit der armen Bevölkerung wird in Regionen gefangen bleiben, die für „Umweltfluchtsituationen“ anfällig sind – die Vulnerabilität könnte aufgrund teilweiser Migration uU sogar ansteigen, wenn damit die Lebensgrundlagen wegfallen. Eine explizite Verpflichtung zu deren Schutz scheint daher erforderlich.

⁵⁸⁶ Teilweise gibt es Regelungen hinsichtlich der Haftung von privaten Akteuren.

⁵⁸⁷ Recht auf Leben, Würde und körperliche mentale und moralische Integrität, Recht auf Freiheit und Sicherheit, Recht auf Bewegungsfreiheit, Recht, Sicherheit in einem anderen Teile des Landes Schutz zu suchen, Recht, Schutz in einem anderen Land zu suchen, *Non-Refoulement*, Recht über das Schicksal von vermissten Verwandten zu erfahren, Recht auf Achtung des Familienlebens, Recht auf einen adäquaten Lebensstandard, Recht auf Anerkennung als Person vor dem Gesetz, Recht auf Eigentum, keine Diskriminierung bezüglich Gedankens- Religionsfreiheit, Recht, Arbeitsmöglichkeiten zu suchen, Vereinigungsfreiheit, Wahlrecht.

⁵⁸⁸ MwN *ILC* (2008) Disasters, 49, FN 229; IDI Res Humanitäre Hilfe (2003) Sekt. VIII, Z 1; in Z 2 und 3 wird im Fall der Ablehnung die Möglichkeit der Anrufung der UN und der Ergreifung von Kapitel VII Maßnahmen bei Bedrohung von internationalem Friedens und Sicherheit explizit festgehalten.

⁵⁸⁹ Die *IDP Guiding Principles* sind streng genommen in dieser Phase nicht anwendbar, da es – optimalerweise – ja noch keine Personen gibt, die unfreiwillig ihre Heimat verlassen mussten. Dennoch sind die dort vorgeschlagenen Prinzipien sinngemäß auf die Bewältigung von Umwelt-/Naturkatastrophen anwendbar, auch bevor es zur Entstehung von IDPs kommt.

darf, insb wenn die zuständigen nationalen Behörden nicht in der Lage oder nicht willens sind, die benötigte humanitäre Hilfe zu leisten). Eine allgemeine völkerrechtliche Verpflichtung der Staatengemeinschaft zur Leistung humanitärer Hilfe ist ebenso wenig etabliert – Drittstaaten sollen jedoch nach Maßgabe ihrer Möglichkeiten zur Katastrophenbewältigung beitragen. Ein „Aufzwingen“ humanitärer Hilfe ist nach momentaner rechtlicher Lage nur im Rahmen der Möglichkeiten des UN Sicherheitsrats möglich.

Die an sich unverbindlichen *IASC Operational Guidelines and Manual on Human Rights and Natural Disasters* (die aber internationale Menschenrechtsinstrumente und Völkergewohnheitsrecht reflektieren) zielen darauf ab, menschenrechtliche Standards in alle Maßnahmen der Katastrophenhilfe und des Wiederaufbaus so früh wie möglich zu integrieren. Betroffene Personen und Gemeinschaften sollen konsultiert werden und aktiv auf allen Stufen der Katastrophenhilfe teilnehmen. Dies soll insb dabei helfen, die Befriedigung der primären Grundbedürfnisse der Betroffenen zu gewährleisten.

3.2.2 Bewältigung von „Umweltflucht“

Selbst im Falle des Ergreifens präventiver und reaktiver Maßnahmen wird man nicht immer in der Lage sein, den Eintritt oder die negativen Auswirkungen von „Umweltfluchtsituationen“ so weit zu beschränken, dass es nicht zu „Umweltflucht“ kommt. Das *Ausmaß* von „Umweltflucht“ wird aber jedenfalls von der Ergreifung der in den Kapiteln 3.2.1.1-3.2.1.3 diskutierten Maßnahmen abhängig sein.

Es wird erwartet, dass ein Großteil der „Umweltflüchtlinge“ entweder **innerhalb des Herkunftsstaates** oder zwar außerhalb des Herkunftsstaates aber **in der gleichen Region** (i.e. in den Nachbarstaaten des Herkunftsstaates) Schutz suchen wird.⁵⁹⁰ Das bedeutet, dass die Last zu einem großen Teil von Entwicklungsländern zu tragen sein wird. Zu überlegen ist daher, inwieweit (insb entwickelte) **Drittstaaten** zur **Unterstützung von Herkunftsstaaten** im Fall von internen „Umweltflüchtlingen“ und **von benachbarten Drittstaaten** (i.e. innerhalb der gleichen Region) als Erstaufnahmestaaten von „internationalen Umweltflüchtlingen“ verpflichtet werden können.

3.2.2.1 Wünschenswerte Regelungsinhalte hinsichtlich interner „Umweltflüchtlinge“

3.2.2.1.1 Schutzgewährung

Die meisten „Umweltflüchtlinge“ verbleiben in ihrem Heimatstaat.⁵⁹¹ Primär ist der **Herkunftsstaat** – oftmals ein Entwicklungsland – für deren Schutz als IDPs verantwortlich. Es ist zu überlegen, ob der Schutz von IDPs im Herkunftsstaat verstärkt werden sollte,⁵⁹² einerseits, um *grenzüberschreitende* unfreiwillige Migration möglichst weitgehend zu verhindern (mögliche Gefährdung der Sicherheit in der

⁵⁹⁰ Vgl. Kolmannskog V.O. (2008) 31.

⁵⁹¹ Sie lassen sich dort primär in städtischen Gegenden nieder; siehe Morton A., Boncour P., Laczo F. (2008) Human Security Policy Challenges, Forced Migration Review 31, 6.

⁵⁹² zB auch Unterstützung betroffener Staaten bei interner Migration auch iZm zunehmender Verstädterung, um Slumbildung zu vermeiden.

Region; Belastung des Nachbarstaats, der idR auch ein Entwicklungsland ist), andererseits um zur Verbesserung der inneren Stabilität im Herkunftsstaat beizutragen und natürlich va auch im Interesse des bestmöglichen Schutzes der betroffenen Bevölkerung.

Im Folgenden handelt es sich – soweit nicht anders angeführt – idR um **Verpflichtungen des Herkunftsstaates**. Die Last bzw Verantwortlichkeit wird aber durch Drittstaaten geteilt bzw getragen.

Verpflichtung zur Anerkennung einer umfassenden Definition von „internen Umweltflüchtlingen“

In den Anwendungsbereich der *IDP Guiding Principles*, die den Schutz von IDPs – wenn auch *per se* unverbindlich – regeln, fällt wer in Folge oder in Erwartung einer „Umweltkatastrophe“ seine Heimat verlässt.⁵⁹³ Schwierig erscheint die Anwendbarkeit auf Personen, die im Zuge gradueller Umweltverschlechterung in Erwartung von „Umweltflucht“ abwandern. Eine Annäherung an die Arbeitsdefinition „interne Umweltflüchtlinge“, die auf die ernsthafte Gefährdung des Lebens oder des Lebensunterhalts abstellt, – unabhängig davon, ob die Gefährdung durch eine sofortige oder graduelle Umweltveränderung herbeigeführt wurde –, erscheint wünschenswert.

Verpflichtung zur Gewährung von Schutz für „interne Umweltflüchtlinge“

Der Inhalt dieser Verpflichtung zur Gewährung von Schutz könnte sich an den *IDP Guiding Principles* orientieren; dementsprechend sollten Staaten verpflichtet werden, Maßnahmen zum Schutz von folgenden Rechten der betroffenen Personen, die oftmals in Lagern untergebracht sein werden, vorzusehen: Recht auf Leben, Recht auf Würde und auf körperliche, geistige und seelische Unversehrtheit; Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit (inkl Schutz vor der *zwangsweisen* Rückführung bzw Neuansiedlung an einen Ort, an dem Leben, Sicherheit, Freiheit oder Gesundheit *gefährdet* wären); Recht, sich frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen; Recht, in einem anderen Teil des Landes Sicherheit zu suchen; Recht, das Land zu verlassen und in einem anderen Land Asyl zu suchen. Weiters Maßnahmen zum Schutz des Rechts, über Schicksal und Verbleib vermisster Angehöriger informiert zu werden,⁵⁹⁴ des Rechts auf Achtung des Familienlebens (insb Familienzusammenführung); des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard⁵⁹⁵ und auf medizinische Versorgung,⁵⁹⁶ des Rechts, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden;⁵⁹⁷ daneben Maßnahmen zum Schutz des Eigentums (insb vor Zerstörung, willkürlicher und widerrechtlicher Aneignung) und des Rechts auf Bildung.

⁵⁹³ Guiding Principles, Introduction, Scope and Purpose, Z 2: “[...] persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognised State border”.

⁵⁹⁴ Behörden müssen sich bemühen, das Schicksal und den Verbleib vermisst gemeldeter IDPs festzustellen und dabei mit den zuständigen internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten. Sie müssen die nächsten Angehörigen über den Stand der Nachforschungen informieren und ihnen alle Ergebnisse mitteilen.

⁵⁹⁵ Behörden haben sicherzustellen, dass IDPs mindestens folgende Leistungen erhalten und sicheren Zugang dazu haben: Grundnahrungsmittel und Trinkwasser; Obdach und Unterkunft; ausreichende Kleidung, grundlegende Gesundheitsversorgung und sanitäre Einrichtungen.

⁵⁹⁶ Falls notwendig, erhalten IDPs Zugang zu psychologischen und sozialen Diensten.

⁵⁹⁷ Ausstellung von Reisepässen, Personalausweisen, Geburts- und Heiratsurkunden; Erleichterung bei Ausstellung neuer Dokumente oder bei Ersatz verloren gegangenen Dokumenten.

Verpflichtung von Herkunftsstaat/Drittstaaten zur Wiedergutmachung erlittener Nachteile

Möglich wäre die Verpflichtung zur Einrichtung von Mechanismen/eines Instruments, das Kompensation für materielle und ideelle Nachteile für „interne Umweltflüchtlinge“ vorsieht (Möglichkeit der Geltendmachung individueller Ansprüche; Einrichtung von eigenen Fonds).

Korrespondierende Rechte der „internen Umweltflüchtlinge“

Siehe eben erwähnte Rechte hinsichtlich Verpflichtung zu Schutzgewährung sowie Recht auf Kompensation; abgesehen davon sollten konkrete Bedürfnisanalysen durchgeführt werden.

Verpflichtung von Drittstaaten/der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich *Burden-/Responsibility Sharing*

Erforderlich ist die Erarbeitung einer Regelung, die Drittstaaten dazu verpflichtet, die Belastung von Herkunftsstaaten bei der Entstehung von „interner Umweltflucht“ mitzutragen (insb auch hinsichtlich Kompensation von „internen Umweltflüchtlingen“). Zum möglichen Inhalt einer solchen Regelung siehe unten Kapitel 3.3.3.

Regelung der Zuständigkeit von internationalen Akteuren hinsichtlich „interner Umweltflüchtlinge“

IdR wird die Gruppe der „internen Umweltflüchtlinge“ in den Mandaten von internationalen Organisationen nicht systematisch berücksichtigt. Dies führt zu sogenannten „operationellen Schutzlücken“, dh internationale Organisationen fühlen sich für den Schutz „interner Umweltflüchtlinge“ nicht zuständig. Daher sollte explizit geregelt werden, welche internationale Organisation in der Phase der Schutzgewährung zuständig ist. Anbieten würde sich hier eine Regelung in Kombination mit einem Koordinationsmechanismus (siehe unten Kapitel 3.3.4.1.1).

3.2.2.1.2 Dauerhafte Lösungen

Verpflichtung des Herkunftsstaates zur Bereitstellung von dauerhaften Lösungen (primär freiwillige interne Rückkehr, Integration intern im Aufnahmegebiet, internationale Neuansiedlung)⁵⁹⁸

Behörden des Herkunftsstaates sollen die **vorrangige** Pflicht haben, „internen Umweltflüchtlingen“ zu ermöglichen, freiwillig und in Sicherheit und Würde an ihre Heimatorte **zurückzukehren** oder sich **freiwillig in einem anderen Teil des Landes neu anzusiedeln**. Die Behörden müssen sich weiters bemühen, die Wiedereingliederung der zurückgekehrten oder neu angesiedelten Personen zu erleichtern und sie dabei zu unterstützen, ihr zurückgelassenes oder entzogenes **Eigentum wiederzuerlangen**.

Sofern interne Rückkehr oder Neuansiedlung in der „neuen“ Region nicht möglich erscheint (zB aufgrund einer dauerhaften Umweltveränderung), ist an internationale Umsiedlung zu denken (Neuansiedlung (*Resettlement*)). Diesfalls müssten folgende Inhalte auf internationaler und nationaler Ebene geregelt werden:

⁵⁹⁸ Vgl dazu *IDP Guiding Principles*, Art 28-30.

Festlegung von Kriterien, in welchen Fällen eine internationale Neuansiedlung erfolgen soll

Festlegung von Kriterien zur Auswahl der Staaten, in die umgesiedelt werden kann/soll

Verpflichtung zur Einrichtung einer nationalen Stelle, die für Planung und Durchführung zuständig ist (uU in Kooperation mit einer internationalen Stelle)

Korrespondierende Rechte der „internen Umweltflüchtlinge“

Mitspracherechte der betroffenen Personen bei Planung und Abwicklung ihrer Rückkehr, Integration in der Erstaufnahmeregion oder ihrer Neuansiedlung (*Resettlement*).

Verpflichtung von Drittstaaten/der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich *Burden-/Responsibility Sharing*

Siehe unten Kapitel 3.3.3.

3.2.2.1.3 Status Quo

Auf einen großen Teil der „internen Umweltflüchtlingen“ sind die *IDP Guiding Principles* anwendbar, insb da Opfer von natürlichen oder vom Menschen verursachten Katastrophen explizit erwähnt werden und die Liste der von den *IDP Guiding Principles* umfassten Personen nicht taxativ ist.⁵⁹⁹ Es wird vertreten, dass sich die *per se* unverbindlichen Prinzipien graduell in Völkergewohnheitsrecht verwandeln⁶⁰⁰ oder zumindest bereits bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen reflektieren. Problematisch ist jedoch, dass derzeit ein Großteil der Staaten, in denen interne unfreiwillige Migration eine Rolle spielt, entweder **nicht in der Lage oder nicht willens** ist, der Verantwortung zum Schutz von IDPs nachzukommen.

Inhaltlich regeln die Prinzipien *inter alia* den **Schutz während der internen „Umweltflucht“** (Teil 3, Prinzipien 10-23), die Bereitstellung humanitärer Hilfe (Teil 4, Prinzipien 24-27; siehe bereits oben) sowie **Rückkehr, Neuansiedlung (*Resettlement*) und Reintegration** (Teil 5, Prinzipien 28-30).

⁵⁹⁹ Vgl dazu Kälin W. (2009) Climate Change, Migration Patterns and the Law, Keynote Address by Dr. Walter Kälin, Representative of the UN Secretary General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, IARLJ 8th World Conference 28.01.2009: “Existing human rights norms and the Guiding Principles on Internal Displacement provide sufficient protection for those forcibly displaced inside their own country by sudden-onset disasters [...] or because their place of origin has become uninhabitable as a consequence of a slow-onset disaster [...], or been declared too dangerous for human habitation [...]”

⁶⁰⁰ Environmental Change and Displacement, Assessing the Evidence and Developing Norms for Response, Report of a workshop held by the Refugee Studies Centre and the International Migration Institute, University of Oxford, 08-09.01.2009, Summarised by Merit Hietanen, St. Cross College: diese Argumentation stammt von UN OCHA und Michèle Morel (University of Ghent), siehe <http://www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/Environmental%20Change%20and%20Displacement%20Workshop%20Report.pdf> (06.05.2009).

Gemäß diesen Prinzipien (bzw auch internationalen menschenrechtlichen und humanitärrechtlichen Standards, die in den Prinzipien reflektiert werden) ist **primär der Herkunftsstaat** für den Schutz von IDPs und für die Gewährung humanitärer Hilfe verantwortlich.⁶⁰¹

Oftmals wird von Staaten wie auch internationalen Akteuren über die grundsätzliche Anwendbarkeit der IDP Guiding Principles im Falle von „internen Umweltflüchtlingen“ hinweggesehen⁶⁰² („**operationelle Schutzlücke**“). Viele internationale Organisationen im humanitären Bereich haben „Umweltflüchtlinge“ nicht in ihr Mandat integriert.

Ähnlich wie die *IDP Guiding Principles* bestimmen die *IASC Operational Guidelines and Manual on Human Rights and Natural Disasters*, dass interne Opfer von „Naturkatastrophen“ geschützt und versorgt werden müssen; sie müssen entweder in Sicherheit zu ihren Heimatorten zurückkehren können oder bei lokaler Integration oder Neuansiedlung im Land unterstützt werden. Hier ist die Beachtung von internationalen Menschenrechtsstandards von höchster Wichtigkeit, um die Grundbedürfnisse der Opfer zu befriedigen.

Das heißt, dass die *IDP Guiding Principles* und die *IASC Operational Guidelines* inkl Manual umfassend Anleitungen hinsichtlich des Schutzes von betroffenen Personen während interner „Umweltfluchtsituationen“ geben. Problematisch ist jedoch, dass es Herkunftsstaaten – den primär für den Schutz Verantwortlichen - idR nicht möglich ist, den in den *Guiding Principles* vorgesehenen Schutz zu gewährleisten bzw ignorieren internationale Akteure „interne Umweltflüchtlinge“ in ihren Mandaten. Daher erscheint eine explizite Regelung in einem verbindlichen Instrument unter Verweis auf eben erwähnte Instrumentarien sinnvoll. So gibt es beispielsweise auf afrikanischer Ebene explizite rechtliche Verpflichtungen zur Inkorporation der *Guiding Principles* in nationales Recht (vgl das *Great Lakes Protocol on the Protection and Assistance to IDPs*). Die *African Union Convention for the Prevention of Internal Displacement and the Protection of and Assistance to IDPs in Africa*, die völkerrechtlich verbindliche Verpflichtungen hinsichtlich des Schutzes von IDPs enthält, wurde im Oktober 2009 angenommen.

3.2.2.2 Wünschenswerte Regelungsinhalte hinsichtlich internationaler „Umweltflüchtlinge“

Die folgenden Verpflichtungen richten sich im Wesentlichen an Drittstaaten bzw die internationale Gemeinschaft.

⁶⁰¹ Guiding Principles, Prinzip 3: “[...] national authorities have primary duty and responsibility to provide protection and humanitarian assistance to IDPs within their jurisdiction.” Humanitäre Hilfe wird an dieser Stelle mitbehandelt, weil diese nicht nur in der Phase vor Entstehung von “Umweltflucht” notwendig ist, sondern eben auch zum Schutz von Personen, die tatsächlich ihre Heimat verlassen mussten. Während Umweltkatastrophen (dh auch während „Umweltfluchtsituationen“) bleiben menschenrechtliche Verpflichtungen des Herkunftsstaat aufrecht; hinsichtlich bürgerlicher und politischer Rechte kann der Herkunftsstaat jedoch einige Rechte außer Kraft setzen, sofern es sich um einen Notstand handelt, der die gesamte Gemeinschaft betrifft (nicht jedoch zB hinsichtlich des Rechts auf Lebens).

⁶⁰² Vgl Kolmannskog *V.O.* (2008) 5, 30.

3.2.2.2.1 Wissensbildung und Bewusstseinsbildung hinsichtlich bestehender Zusammenhänge zwischen Umwelt und unfreiwilliger Migration

Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich Bewusstseinsbildung

Forschungsprogramme sollen die Auswirkungen von Umweltveränderungen auf den Menschen untersuchen. Menschen und Behörden in entwickelten wie auch Entwicklungsländern sollen auf die Folgen von „Umweltfluchtsituationen“ aufmerksam gemacht werden.⁶⁰³ Insb in entwickelten Ländern, die potentielle Aufnahmeländer darstellen (Erstaufnahme- oder Neuansiedlungsländer), wird dies notwendig sein, um Bewusstsein für die Unfreiwilligkeit dieser Migration und damit größere Bereitschaft hinsichtlich Aufnahme/Neuansiedlung unter Politikern sowie der Bevölkerung zu schaffen.

3.2.2.2.2 Schutz von internationalen „Umweltflüchtlingen“ durch Aufnahme

Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft/von Drittstaaten zur Aufnahme und Schutzgewährung von „Umweltflüchtlingen“ (inkl Anerkennung einer Definition, Anerkennungsverfahren)

Erster Schritt wäre die Erarbeitung einer Definition von „Umweltflüchtlingen“ (zB ähnlich unserer Arbeitsdefinition). Weiters wäre festzulegen, welche Drittstaaten als Aufnahmestaaten in Frage kommen und wie ein mögliches Anerkennungsverfahren ausgestaltet sein könnte. In Frage kommen eine **individuelle** („case-by-case“) **Bestimmung** von Ursachen und Bedürfnissen⁶⁰⁴ sowie die Entwicklung von Kriterien, anhand derer **schematisch** die (Un)Freiwilligkeit des Migrationsgrundes beurteilt wird. Unter Umständen wäre zu überlegen, ob es eine Möglichkeit der individuellen Berufung im Einzelfall geben soll (wenn man von einem „Recht“ der Betroffenen ausgeht, wäre dies wohl geboten).

Der Inhalt dieser Schutzverpflichtung (insb die den Betroffenen zu gewährenden Rechte) könnte sich an die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) anlehnen,⁶⁰⁵ die insb ein Aufenthaltsrecht, Recht auf die Ausstellung von Identitätspapieren und Reisedokumenten sowie eine Reihe wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte enthält. Jedenfalls sollten die staatlichen Verpflichtungen bzw korrespondierenden Rechte der „internationalen Umweltflüchtlinge“ explizit geregelt werden.⁶⁰⁶ Der Status von „Umweltflüchtlingen“ sollte keinesfalls geringer als der GFK-Status sein, insb sollte es zu keiner Zweiteilung des Status wie momentan auf EU-Ebene hinsichtlich anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten (vgl EU Qualifikationsrichtlinie) kommen. Eine Differenzierung bei der

⁶⁰³ Declaration on Climate Migrations, angenommen bei der Conference on Climate migrations (organisiert von den Grünen/EFA Gruppe im Europäischen Parlament) am 11.06.2008.

⁶⁰⁴ Stavropoulou M. (2008) Definitions, 12.

⁶⁰⁵ Kapitel II. („Rechtsstellung“, umfasst zB personenrechtliche Stellung) Kapitel III. (Zugang zum Arbeitsmarkt), Kapitel IV. („Lebensführung“, umfasst zB Bewirtschaftung, Unterkunft, öffentlicher Unterricht, öffentliche Unterstützungen), Kapitel V. („Administrative Maßnahmen“, umfasst zB Bewegungsfreiheit, Identitätspapiere, Reisedokumente, Verwaltungshilfe).

⁶⁰⁶ Zu erfüllende Voraussetzungen sind die Kriterien der von uns vorgeschlagenen Arbeitsdefinition. Es muss sich zunächst um StaatsbürgerInnen oder gewöhnlich Aufenthaltsberechtigte des Herkunftsstaat handeln; der maßgebliche Grund für das (temporäre oder dauerhafte) Verlassen des Herkunftsstaat sind von Mensch oder Natur herbeigeführte Umweltveränderungen, die das Leben bzw den Lebensunterhalt ernsthaft gefährden; der Herkunftsstaat ist insb aufgrund dieser Umweltveränderungen nicht in der Lage, Schutz zu gewährleisten.

Ausgestaltung der Rechte hinsichtlich **temporärer** und dauerhafter „Umweltflucht“ wäre angebracht, da bei dauerhaften Umweltveränderungen eine Rückkehr idR ausgeschlossen ist und langfristige Lösungen („durable solutions“) geregelt werden müssen.

Innerhalb der Gruppe der zu verpflichtenden Drittstaaten könnte ein **internes *Burden-Sharing*** vorgesehen werden; Näheres siehe unten Kapitel 3.3.3.

Bei der Frage **gegenüber welchem Drittstaat** die **Aufnahmeverpflichtung** geltend gemacht werden sollte, muss neben objektiven Kriterien (zB ausreichend Platz; Einhaltung menschenrechtlicher Standards) die individuelle Situation der Aufzunehmenden berücksichtigt werden (Sprachkenntnisse, soziale Netzwerke etc.). Möglich wäre die Entwicklung eines Kriterienkatalogs.

Verpflichtung von entwickelten Drittstaaten zu *Burden-/Responsibility-Sharing* hinsichtlich der Neuansiedlung von „Umweltflüchtlingen“, die Erstaufnahme in einem Drittstaat innerhalb der Region gefunden haben

Im Falle von Aufnahmeländern, die selbst Entwicklungsländer sind (zumeist Nachbarstaaten des Herkunftsstaat) ist anzudenken, inwieweit entwickelte Drittstaaten zur Unterstützung (zB durch Neuansiedlung in entwickelte Drittstaaten; finanzielle Beitragsleistung, technische/materielle Unterstützung) verpflichtet werden können. Siehe unten Kapitel 3.3.3.

Verpflichtung von Herkunftsstaat/Drittstaaten zur Wiedergutmachung erlittener Nachteile

Möglich wäre das Vorsehen von Mechanismen bzw eines Instruments, das eine Entschädigung für individuelle materielle und immaterielle Nachteile von „internationalen Umweltflüchtlingen“ vorsieht (zB Möglichkeit der Geltendmachung individueller Ansprüche; Einrichtung von eigenen Fonds). Dabei ist auch an ein *Burden-/Responsibility Sharing* zu denken, insb da Nachteile idR nicht ausschließlich durch einen Drittstaat verursacht werden und dadurch eine höhere Bereitschaft zur Wiedergutmachung zu erwarten ist (zB Regelung über einen Einzahlungsmechanismus in einen Fonds).

Korrespondierende Rechte der „internationalen Umweltflüchtlinge“, insb Recht auf Aufnahme und Schutzgewährung in einen Drittstaat, Recht auf Kompensation

Regelung der Zuständigkeit von internationalen Akteuren hinsichtlich internationaler „Umweltflüchtlinge“

UNHCR betrachtet sich momentan auch für den Schutz „internationaler Umweltflüchtlinge“, insb in den Erstaufnahmeländern der Region, die oftmals selbst Entwicklungsländer sind, nicht als zuständig. Dies führt – ähnlich wie bei „internen Umweltflüchtlingen“ zu einer „operationellen Schutzlücke“. Daher sollte explizit geregelt werden, welche internationalen Akteure hinsichtlich Schutzgewährung zuständig gemacht werden. Anbieten würde sich hier eine Regelung in Kombination mit einem Koordinationsmechanismus.

3.2.2.2.3 Dauerhafte Lösungen („Durable Solutions“)

Verpflichtung von Herkunftsstaat/Drittstaaten zur Bereitstellung von dauerhaften Lösungen (freiwillige Rückkehr, Integration im Erstaufnahmeland, Neuansiedlung)

UNHCR unterscheidet im Flüchtlingsrecht zwischen drei dauerhaften Lösungen: freiwillige Rückkehr, Integration im Erstaufnahmeland oder Neuansiedlung).⁶⁰⁷

Sofern es die Möglichkeit zur **freiwilligen Rückkehr** gibt, könnten Drittstaaten dazu verpflichtet werden, die Rückkehr vorzubereiten (ua Maßnahmen zur Unterstützung beim Wiederaufbau, Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt, Reintegrationsmaßnahmen nach langer Abwesenheit).

Ist Rückkehr dauerhaft nicht möglich, müssten Staaten verpflichtet werden, Maßnahmen hinsichtlich **Integration im Erstaufnahmeland** oder **Neuansiedlung** (*Resettlement*) in einem weiteren Drittstaaten vorzusehen. Weiters wäre wünschenswert, den Erstaufnahme- oder Neuansiedlungsstaat dazu zu verpflichten, nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer erleichterte Einbürgerung vorzusehen (ähnlich wie in Art 34 GFK vorgesehen – hier aber als „kann“-Bestimmung formuliert).

Festlegung von Kriterien und Verfahren, nach denen festgelegt wird welche dauerhafte Lösung zu wählen ist

Hinsichtlich **Neuansiedlung** wären folgende Verpflichtungen zu regeln:

Verpflichtung zur Festlegung von Kriterien zur Auswahl der Regionen/Staaten, in die neu angesiedelt werden kann/soll

Verpflichtung zur Einrichtung einer Stelle, die für Planung und Durchführung (und Nachbetreuung der verlassenen Region) zuständig ist

Korrespondierende Rechte von internationalen „Umweltflüchtlingen“

3.2.2.2.4 Status Quo

Auf Basis einer eher restriktiven Interpretation der GFK sehen sich Drittstaaten momentan nur in Ausnahmefällen zur Aufnahme von „Umweltflüchtlingen“ und zur Gewährung der in der GFK vorgesehenen Rechte verpflichtet (siehe oben Teil 2). Ähnlich wird das Regime des komplementären Schutzes hinsichtlich persönlichen Anwendungsbereiches auf regionaler und nationaler Ebene eng interpretiert. Abgesehen davon sind komplementär Schutzberechtigte idR mit viel weniger Rechten als anerkannte Flüchtlinge ausgestattet (vgl. EU Qualifikationsrichtlinie).⁶⁰⁸ Das Regime des vorübergehenden Schutzes auf EU-Ebene könnte für die Aufnahme von „internationalen Umweltflüchtlingen“ bei entsprechender Auslegung nutzbar gemacht werden; die Ingangsetzung dieses

⁶⁰⁷ Hathaway J. C. (2005) *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 913-990.

⁶⁰⁸ Lopez A. (2007) 393 verweist auf ECRE, *European Asylum Systems: Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugee in Western Europe* (2003); McAdam J. (2005) *The European Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime*, 17 *International Journal of Refugee Law*, 461.

Schutzes inkl seines Mechanismus ist aber von einer Entscheidung des Rats der EU abhängig. Weiters ist dieser nur temporäre Schutz nicht geeignet für „internationale Umweltflüchtlinge“ im Falle von dauerhafter „Umweltflucht“.⁶⁰⁹

Da Staaten und auch UNHCR derzeit nicht gewillt sind, „internationale Umweltflüchtlinge“ unter den persönlichen Anwendungsbereichs der GFK zu subsumieren und auch die Anwendung von komplementärem Schutz insb auf regionaler Ebene in Europa restriktiv gehandhabt wird, müsste ein neues Instrument jedenfalls explizite diesbezügliche Verpflichtungen enthalten.

3.2.2.3 Wünschenswerte(r) Regelungsinhalte/Regelungsbedarf⁶¹⁰ hinsichtlich StaatsbürgerInnen von „untergehenden“ bzw „untergegangenen Staaten“

Wie bereits oben erwähnt, könnte das Territorium von Inselstaaten im Südpazifik, im Indischen Ozean und in der Karibik in den nächsten Jahrzehnten schrittweise unter der Wasseroberfläche “versinken” und dadurch internationale unfreiwillige Migration auslösen. Viele völkerrechtliche Fragen sind bislang ungeklärt.

3.2.2.3.1 *Regelung ob bzw ab wann ein Staat als völkerrechtlich „untergegangen“ gilt*

Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft zur Einrichtung einer Stelle, die für die Bestimmung, ob bzw ab wann ein Staat völkerrechtlich als „untergegangen“ gilt, verantwortlich ist

Regelung von Kriterien für die Bestimmung ab wann ein Staat als „untergegangen“ gilt

Möglich wäre es, einen Staat bereits dann als „untergegangen“ zu betrachten, wenn die Lebensgrundlage für einen Großteil/die gesamte Bevölkerung entzogen ist, und nicht erst dann, wenn sich das gesamte Territorium unter dem Meeresspiegel befindet.

Option Fortbestehen des Herkunftsstaates: Regelung hinsichtlich Souveränitätsausübung in einem Drittstaat bzw Abtretung eines Territoriums bzw Schaffung neuen Landes (land reclamation)

Eine Annahme des Fortbestehens des Herkunftsstaates (und damit eine Aufrechterhaltung der Staatsbürgerschaft) würde wohl nur dann sinnvoll sein, wenn der Herkunftsstaat auf Territorium eines Drittstaats zumindest teilweise (zB parallel) Souveränitätsrechte ausüben könnte⁶¹¹ oder dem Herkunftsstaat sogar ein Territorium abgetreten werden würde, wo er ausschließliche Souveränität ausüben könnte.

⁶⁰⁹ Lopez A. (2007) 365ff.

⁶¹⁰ In diesem Abschnitt wird großteils nur der Regelungsbedarf erhoben und weniger die konkreten staatlichen Verpflichtungen, da hier zuviele rechtliche Unklarheiten und nur sehr wenige konkrete Lösungsansätze bestehen.

⁶¹¹ Eine „Exilregierung“ kommt aber wohl hier nicht in Frage: Nach geltendem Völkerrecht kann eine Exilregierung nur so lange bestehen bzw anerkannt werden, als eine ernsthafte Möglichkeit der Rückkehr besteht.

Hinsichtlich der **Ausübung von Souveränität** auf Territorium eines Drittstaats müssten eigene Lösungsmodelle erarbeitet werden (zB volle Souveränität, aber gemeinsamer Zugang zu den Ressourcen des Territoriums; Autonomie mit parallelen Justizsystemen oder Währungssystemen).⁶¹²

Im Falle der **Abtretung von Land** eines Drittstaats wäre zu regeln, ob dieser Anspruch gegen einen bestimmten Staat zu richten wäre, zB aufgrund höchster *per capita*-Emissionen; oder aber gegen die Staatengemeinschaft mit internem *Burden-Sharing*.⁶¹³

3.2.2.3.2 Regelung der Konsequenzen für StaatsbürgerInnen

Option völkerrechtlicher Untergang des Herkunftsstaates

Regelung des Umgangs mit StaatsbürgerInnen vor „Untergang“

Hier könnte die Möglichkeit einer freiwilligen Umsiedlung vorgesehen werden.

Regelung des Status der Bevölkerung nach „Untergang“ (i.e. Verlust der Staatsbürgerschaft)

Möglich wäre die Regelung der Anwendbarkeit des Staatenlosigkeitsregimes auf diese Gruppe bzw generell der Bestimmungen für „internationale Umweltflüchtlinge“, i.e. insb die Verpflichtung von Drittstaaten zur Aufnahme und Schutzgewährung.⁶¹⁴ UNHCR hat bereits verlauten lassen, dass es sich zu einem gewissen Grad eine Rolle in Bezug auf StaatsbürgerInnen von sinkenden Inseln, die in Drittstaaten um Schutz ansuchen oder im Kontext von Staatenlosigkeit, vorstellen könnte.⁶¹⁵

Diese Lösung könnte aber unbefriedigend sein, da bei „Umweltflüchtlingen“ – wie bei anderen Flüchtlinge iSd GFK - idR von einer „Integration“ in die Gesellschaft des Aufnahme- bzw Neuansiedlungsstaats ausgegangen wird. Aufgrund der besonderen Situation könnte die Einräumung eines Sonderstatus (zB ähnlich des Status einer nationalen Minderheit) eine Option darstellen; dies wird insb auch im Falle einer Gruppe, die im Herkunftsstaat eine indigene Bevölkerung gebildet hat, notwendig sein. So könnten der ehemaligen Bevölkerung des „untergegangenen“ Herkunftsstaates kollektive Rechte auf Ausübung der eigenen Kultur und Tradition im Aufnahmestaat bzw das Recht, mit anderen Ex-StaatsbürgerInnen des Herkunftsstaates zu leben, eingeräumt werden.

Option völkerrechtliches Fortbestehen des Herkunftsstaates

Hier wird der Status der StaatsbürgerInnen des Herkunftsstaates davon abhängen, inwieweit der Herkunftsstaat Souveränitätsrechte ausüben kann (ob alleinig oder parallel zum System des Drittstaates bzw nur in bestimmten Teilbereichen).

⁶¹² Kelman I. (2008) 21.

⁶¹³ Vorschläge vgl Kelman I. (2008) 21. Siehe auch <http://www.islandvulnerability.org/> (17.05.2009).

⁶¹⁴ Auch hier müssten objektive Kriterien (zB ausreichend Platz; Einhaltung menschenrechtlicher Standards) sowie subjektive Kriterien (Eingehen auf die individuelle Situation der Aufzunehmenden, zB kulturelle Nähe, Sprachkenntnisse, soziale Netzwerke) festgelegt werden, aufgrund deren Basis ein Aufnahmestaat ausgewählt werden sollte. Inhaltlich wären jedenfalls Aufenthaltsrecht bzw Erwerb der Staatsbürgerschaft des Aufnahmestaates zu regeln.

⁶¹⁵ UNHCR (2008) Climate Change.

3.2.2.3.3 *Status Quo*

Unklar ist, ob bzw ab wann ein Staat völkerrechtlich als untergegangen gelten soll.

Für den Fall der Annahme eines völkerrechtlichen Untergangs hat das Völkerrecht derzeit keine Lösung hinsichtlich der sich insb für die StaatsbürgerInnen ergebenden Konsequenzen parat (so wären insb die Regeln hinsichtlich Staatennachfolge nicht anwendbar).

Es herrscht Einigkeit in der Literatur, dass die momentane Definition von “Staatenlosigkeit”, die auf der Verweigerung einer Nationalität “*under the operation of law*” beruht, idR nicht auf Situationen von *de facto* Staatenlosigkeit anwendbar ist; auch die GFK greift auf diesen Staatenlosigkeitsbegriff zurück.⁶¹⁶

3.3 Lösungsvorschläge

3.3.1 *Formen der Regelungsinhalte und deren Vor- und Nachteile*

3.3.1.1 Rechtlich verbindlich (materiell/prozedural) vs nicht rechtlich verbindliche Lösungsansätze

Unter **rechtlich verbindlichen materiellen** Lösungsansätzen werden Herangehensweisen verstanden, die die bestehende rechtlich (verbindliche) materielle Situation verändern.⁶¹⁷ **Rechtlich verbindliche prozedurale** Lösungsansätze regeln verfahrenstechnische Fragen idR auf Implementierungsebene, zB Regelung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen internationalen Akteuren („operationeller Ansatz“).

Bei rechtlich verbindlichen materiellen Lösungsansätzen ist zu klären, ob das Instrument **rein zwischenstaatlich** ausgestaltet sein soll, ob es sich – wo möglich und sinnvoll – an den **Einzelnen als Nutznießer** (oder sogar Rechtsträger) richten soll oder ob eine **Kombination** aus beiden Elementen gewählt werden soll. Hinsichtlich aller Verpflichtungen zur Schutzgewährung ist jedenfalls letzterer Variante der Vorzug zu geben. Aber auch hinsichtlich aller anderen Verpflichtungen in Bezug auf die Prävention von „Umweltflucht“ legt ein *Human Rights Based Approach* (HRBA) eher letztere Variante nahe. Interessen und Rechte der einzelnen Betroffenen wie zB Informationsrechte, Partizipationsrechte, Kompensationsrechte oder allenfalls Landrechte sollten in einem entsprechenden Instrument neben zwischenstaatlichen Verpflichtungen integriert werden.⁶¹⁸

Rechtlich verbindliche Lösungsansätze haben den Vorteil, durch die Schaffung einer rechtlich verbindlichen Situation den Druck für entsprechende Umsetzung auf Staaten zu erhöhen. Allenfalls kann hier auch ein spezieller Durchsetzungsmechanismus eingerichtet werden (siehe unten Kapitel 3.3.4.2), der Rechtsverletzungen entsprechend sanktioniert. Generell kommen bei Verletzung völkerrechtlich

⁶¹⁶ Die GFK bietet auch “Staatenlosen” Schutz, die wohlbegründete Furcht vor Verfolgung im Land ihres bisherigen gewöhnlichen Aufenthalts glaubhaft machen können.

⁶¹⁷ Darunter fallen wohl auch „interpretative Ansätze“ wie der Vorschlag einer neuen liberalen Interpretation der GFK; damit diese Neuinterpretation normative Kraft entfalten kann, müssten ihr iSv Art 31 WVK wohl alle Vertragsparteien zustimmen.

⁶¹⁸ Der Einfachheit halber wird hier undifferenziert von “Rechten” des Einzelnen gesprochen; eine Diskussion der völkerrechtlichen Rechtsträgerschaft des Einzelnen ist hier nicht möglich.

verbindlicher Primärnormen die Regeln der Staatenverantwortlichkeit zur Anwendung. Soweit die Gerichtsbarkeit internationaler Instanzen anerkannt wurde, besteht auch die Möglichkeit der Einklagbarkeit vor diesen Stellen. Der Nachteil verbindlicher Ansätze liegt in der oftmals niedrigen Bereitschaft von Staaten, sich rechtlich verbindlichen Normen zu unterwerfen („hochschwellige“ Ansätze). Weiters ist bei der Ausarbeitung eines verbindlichen Instruments eine Einigung nur auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ sowie eine eher lange Verhandlungsdauer und Dauer bis zum Inkrafttreten zu erwarten.

Rechtlich nicht verbindliche Ansätze belassen den existierenden materiell-rechtlichen Bestand. Darunter können beispielsweise die (unverbindliche) Synthese von Prinzipien aus verschiedenen Bereichen (zB ähnlich den *IDP Guiding Principles*)⁶¹⁹ oder die alleinige (unverbindliche) Regelung der operativen Ebene (zB internationaler Koordinierungsmechanismus) verstanden werden. Solche *Soft Law*-Ansätze haben den Vorteil, dass eine Einigung unter Staaten aufgrund des unverbindlichen Charakters leichter erzielbar ist („niedrigschwellige“ Ansätze), dass sie zur Bewusstseinsbildung beitragen und Wegbereiter für zukünftige verbindliche Instrumente sein können; außerdem werden sie sofort wirksam – auch für Staaten, die nicht zugestimmt haben.⁶²⁰ Mangels Verbindlichkeit besteht jedoch auch keine Durchsetzbarkeit. Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob ein internationaler Koordinierungsmechanismus ohne verbindliche Grundlage überhaupt sinnvoll wäre; Organisationen ohne ausdrückliches Mandat werden kaum willens sein, ihre knappen Ressourcen einzusetzen.

3.3.1.2 Umfassende vs fragmentierte Lösungsansätze

Fragmentierte Ansätze fokussieren auf einen bestimmten Bereich innerhalb der Prävention oder Bewältigung von „Umweltflucht“; viele Vorschläge widmen sich ausschließlich der Aufnahme von „internationalen Umweltflüchtlingen“ durch Drittstaaten oder der Behandlung von StaatsbürgerInnen „untergegangener Staaten“.⁶²¹

Umfassende Ansätze versuchen alle Bereiche der Prävention von „Umweltflucht“ wie auch der Bewältigung von „Umweltflucht“ zu erfassen. Umfassende Ansätze haben den Vorteil, dass sie idR sowohl Grundursache wie auch Konsequenzen ansprechen und dadurch eher in der Lage sein werden, langfristige Lösungen anzubieten. Insb wird durch das Ansprechen der Grundursachen auch „internen Umweltflüchtlingen“ geholfen. Neben Kostenargumenten⁶²² wird darauf verwiesen, dass auch zur

⁶¹⁹ zB themenspezifische Prozesse wie jene der KSZE/OSZE; Wissenschaftlicher Beirat der (dt) Bundesregierung Globale Umwelt, Sicherheitsrisiko Klimawandel, Kurzfassung (2008) 7, idF WBGU (2008).

⁶²⁰ Hinsichtlich eines interpretativen Ansatzes ist jedoch zu beachten, dass eine „authentische Interpretation“ der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedarf und nicht gegen jene Staaten wirkt, die dagegen sind (Art 31 (2) lit a WVK). Generell ist bei diesen *soft law* Akten zu beachten, dass es ein Forum geben muss, wo diese angenommen werden (zB durch eine NGO (zB die International Union for Conservation of Nature (IUCN) oder die International Law Association (ILA)) oder eine zwischenstaatliche Institution (zB eine Konferenz)). Wird ein *soft law* Akt durch NGOs angenommen, sind die Staaten als solche nicht involviert und hat das Dokument grundsätzlich weniger Relevanz (es sei denn, es wird mediales Aufsehen erregt).

⁶²¹ Stavropoulou M. (2008) Definitions, 12.

⁶²² Die Kosten für die Prävention von umweltbedingter Migration werden wesentlich niedriger beziffert als jene, die zur Bewältigung von Flüchtlingsströmen notwendig sein werden.

Erreichung eines umfassenden Schutzes des Einzelnen vor und während „Umweltflucht“ ein Ansetzen bereits vor Eintritt einer „Umweltfluchtsituation“ unerlässlich ist.⁶²³

Wählt man ein **umfassendes, verbindliches** Instrument, bietet sich hinsichtlich des Adressatenkreises eher eine „klassische“ völkerrechtliche Regelung an, in der zwischenstaatliche Verpflichtungen normiert werden; in ein solches Instrument sollte jedoch vor allem hinsichtlich der Aufnahme von „Umweltflüchtlingen“ ein individuelles durchsetzbares Recht integriert werden. Hinsichtlich staatlicher Verpflichtungen in den Bereichen Abschwächung und Adaptierung gebietet ein *Human Rights Based Approach* die Integration von weitgehenden Informations- und Partizipationsrechten der betroffenen Personen und Gruppen; weiters müssen Regelungen aufgenommen werden, die den Betroffenen Zugang zum Recht verschaffen (siehe auch oben Kapitel 3.1.1).

3.3.1.3 Globale vs regionale Lösungsansätze

Grundsätzlich wird iZm Klimawandel vertreten, dass nur eine **globale** Lösung sinnvoll sei.⁶²⁴ Vorteil eines globalen Instruments sei die Ermöglichung einer gerechten Verteilung der Lasten (vor allem hinsichtlich klimawandelbedingter unfreiwilliger Migration, *Burden-/Responsibility Sharing*, siehe unten Kapitel 3.3.3). Größter Nachteil ist wohl, dass ein solcher Ansatz nur eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zulassen wird.

Mit **regionalen** (verbindlichen) Lösungen ist grundsätzlich ein effektiveres Regime erzielbar, da eine Einigung aufgrund ähnlicher Interessenslagen einfacher möglich sein wird.

3.3.1.4 Anknüpfung an ein bestehendes völkerrechtliches Instrument vs Eigenständigkeit

Sollte man sich für ein neues völkerrechtliches Instrument entscheiden, so stellt sich die Frage, ob dieses Instrument eigenständig sein oder an ein bereits bestehendes multilaterales Instrument anknüpfen soll.

So wird teilweise argumentiert, dass eine neue rechtliche Regelung zum Schutz von „Klimaflüchtlingen“ gut als **Zusatzprotokoll zur UNFCCC** ausgestaltet werden könnte (vgl. Biermann/Boas).⁶²⁵ Dies hätte den Vorteil, dass auf bereits in der UNFCCC verankerten Grundsätzen (insb hinsichtlich Lastenverteilung nach dem Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit, Prinzip der vollen Erstattung der Mehrkosten) aufgebaut werden könnte und damit uU eine größere politische Akzeptanz gegeben sein könnte. Weiters könnten bereits bestehende Institutionen wie der Wissenschaftliche Beirat und Finanzierungsmechanismen genutzt werden, es müsse lediglich ein Koordinierungssekretariat

⁶²³ So schließen zB die aktuellen Arbeiten der ILC zum Schutz von Personen bei Eintritt von Katastrophen (*ILC* (2008) Disasters) in ihren Untersuchungsgegenstand die Prävention von Katastrophen, die Unterstützung bei Bewältigungsmaßnahmen („relief assistance“) und auch den speziellen Schutz von Personen bei Eintritt von Katastrophen ein (Schutz von Personen *sensu lato* unter Einschluss des Schutzes von Personen *sensu stricto*).

⁶²⁴ UN Human Rights Council, Report of the OHCHR on the relationship between climate change and human rights, A/HRC/10/61, 15.01.2009.

⁶²⁵ So beispielsweise Biermann F., Boas I. (2007) Preparing for a Warmer World – Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees, Working Paper Nr. 33; Biermann F., Boas I. (2008) Für ein Protokoll zum Schutz von Klimaflüchtlingen – Global Governance zur Anpassung an eine wärmere Welt, 1 Vereinte Nationen 2008, 10ff, idF Biermann F., Boas I. (2008).

geschaffen werden. Ausdrücklich gegen eine Anknüpfung an die UNFCCC wenden sich Docherty/Giannini.⁶²⁶ Sie schlagen eine neue, eigenständige, globale Klimaflüchtlingskonvention vor (siehe dazu auch Kapitel 3.3.2.3.3), da ein Anbinden an die UNFCCC dem Ausmaß des Problems nicht gerecht werden würde und man durch ein neues Instrument auch die Grenzen bestehender Mandate und „politische Grenzen“ überwinden könnte. Die UNFCCC sei nicht geeignet, da sie als traditionell zwischenstaatliches Instrument nicht auf den Schutz von menschenrechtlichen oder humanitären Erwägungen ausgerichtet sei – beide Aspekte müssten in einem Instrument zum Schutz von Klimaflüchtlingsen aber jedenfalls eine zentrale Rolle spielen. Darüber hinaus sei die UNFCCC rein präventiv ausgerichtet und enthalte kaum Ansätze hinsichtlich *remedial action*; auch ihr institutioneller Rahmen in der derzeitigen Form sei nicht geeignet, um das „Klimaflüchtlings“-Problem zu bewältigen.

Auch eine **Anknüpfung an die GFK** wurde verschiedentlich vorgeschlagen. Biermann/Boas wenden sich gegen ein solches Zusatzprotokoll zur GFK, da dessen politische Umsetzungschancen vor allem aufgrund der derzeit sehr restriktiven Auslegung der GFK äußerst unwahrscheinlich wäre, weiters das gegenwärtige Regime den zu erwartenden „Klimaflüchtlings“-Strömen nicht gewachsen sei und außerdem eine Verwässerung des Schutzes derzeit unter der GFK geschützter Flüchtlinge zu befürchten wäre. Im Besonderen aber könne ein solches Zusatzprotokoll keinesfalls den besonderen Anforderungen in Bezug auf den Schutz von „Klimaflüchtlingsen“ gerecht werden – hier wären *va* langfristige Maßnahmen nötig.⁶²⁷ Auch Docherty/Giannini⁶²⁸ sprechen sich gegen ein solches Protokoll zur GFK aus, da die GFK den Fokus bei den Verpflichtungen der Aufnahmestaaten setze und nicht auf das Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit Bezug nehme – zum Schutz von „Klimaflüchtlingsen“ müssten allerdings jedenfalls auch Pflichten des Herkunftsstaates und von Drittstaaten allgemein statuiert werden. Außerdem wären entsprechende Institutionen zur Implementierung und Finanzierung derzeit nicht vorhanden (es läge also kein Synergieeffekt vor, da solche Institutionen jedenfalls neu geschaffen werden müssten).

Thematisiert wurde auch eine Anknüpfung an das **UN Übereinkommen zur Vermeidung der Wüstenbildung** (UNCCD).⁶²⁹ Während ohne Zweifel ein enger Zusammenhang zwischen Klimawandel und fortschreitender Desertifikation besteht, scheint eine solche Verbindung allerdings eher wenig geeignet. Einerseits umfasst die Klima-/Umweltflüchtlingsproblematik weit mehr Szenarien als zunehmende Dürren und Verwüstung; andererseits sind die in der UNCCD enthaltenen Pflichten teilweise sehr vage formuliert und insb hinsichtlich der Pflichten von Industriestaaten eher schwach ausgestaltet. Als traditionell zwischenstaatliches Instrument enthält die UNCCD auch keine Bestimmungen zum Schutz von Individuen.

⁶²⁶ Docherty B., Giannini T. (2009) *Confronting a Rising Tide: a Proposal for a Convention on Climate Change Refugees*, Harv. Envtl. L. Rev. Vol. 33, 391ff, idF Docherty B., Giannini T. (2009).

⁶²⁷ Biermann F., Boas I. (2008) 10f.

⁶²⁸ Docherty B., Giannini T. (2009) 391ff.

⁶²⁹ So zB Prof. Ulrich Beyerlin (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht – Heidelberg) im Rahmen des in Berlin veranstalteten Workshops zur Diskussion der vorläufigen Studie, 21.09.2009.

Docherty/Giannini argumentieren, dass eine **eigenständige Regelung** besser und flexibler auf die große Herausforderung des Schutzes von „Klimaflüchtlingen“ abgestimmt werden und dadurch größtmöglichen Schutz gewährleisten könne – va auch durch einen interdisziplinären Ansatz, der bei einer Anknüpfung an bestehende Instrumente wohl kaum möglich wäre. Darüber hinaus sei auch zu hoffen, dass bei einem neuen Instrument nichtstaatliche Akteure wie NGOs und Gemeinschaften in die Verhandlungen involviert werden würden, was ebenfalls dazu beitrage, die für einzelne Betroffene bestmögliche Lösung zu erreichen. Ein eigenes Instrument würde außerdem der Ernsthaftigkeit und Dringlichkeit des Problems am ehesten gerecht werden und Bewusstsein schaffen. Auch der WBGU schlägt ein eigenständiges Instrument vor⁶³⁰ – im Gegensatz zu Docherty/Giannini allerdings ein umfassendes und nicht wie bei letzteren auf „internationale Klimaflüchtlinge“ beschränktes. Zu weiteren eigenständigen Instrumenten siehe Kapitel 3.3.2.

Eine eigenständige Regelung hätte darüber hinaus den Vorteil, nicht auf eine bestimmte Gruppe von „Umweltflüchtlingen“ beschränkt zu bleiben – bei einer Anknüpfung zB an die UNFCCC wären wohl nur „Klimaflüchtlinge“ umfasst, bei einem Protokoll zur UNCCD nur von Desertifikation Betroffene.

3.3.2 Mögliche Kombinationen, Beispiele

Mögliche Kombinationen verbinden **fragmentierte/umfassende** mit **verbindlichen/unverbindlichen** Ansätzen. Dies kann entweder auf **globaler** oder auf **regionaler** Ebene geregelt sein. Im Folgenden werden einige ausgewählte Beispiele dargestellt.

3.3.2.1 Fragmentiert / verbindlich / global

3.3.2.1.1 Präventive freiwillige Umsiedlung von internen und internationalen „Klimaflüchtlingen“⁶³¹ – Protokoll zur UNFCCC

Frank Biermann und Ingrid Boas schlagen iZm mit den zu erwartenden Folgen der Erderwärmung im Rahmen des *Global Governance Systems*⁶³² ein **Protokoll zur UNFCCC über Anerkennung, Schutz und Umsiedlung von Klimaflüchtlingen** vor.⁶³³ Sie definieren „Klimaflüchtlinge“ als jene Personen, die aufgrund weitgehend unbestrittener Auswirkungen des Klimawandels (1. Anstieg des Meeresspiegels als direkte Konsequenz des Klimawandels; 2. extreme Wetterereignisse - obwohl diese nur teilweise einen Zusammenhang mit Klimawandel aufweisen; 3. Dürre und Wassermangel) gezwungen sind, ihr Heimat

⁶³⁰ Ein solches könne aber uU auch einen Bezug zur GFK aufweisen, solange es die Stellung traditioneller Flüchtlinge nicht schwäche, vgl. WBGU (2007) 222f.

⁶³¹ Die Verwendung des Begriffs „Klimaflüchtling“ ist an dieser Stelle irreführend, da im Rahmen dieser Studie „Klimaflüchtlinge“ erst dann entstehen, wenn der Heimatort unfreiwillig verlassen wird. Im folgenden Ansatz wird langfristig geplante Umsiedlung als Lösung der Problematik vorgeschlagen – nach dem Aufbau unserer Studie sind solche Maßnahmen als „Adaptierungsmaßnahmen“ zu qualifizieren und daher vor der Entstehung von „Umwelt-/Klimafucht“ anzusetzen.

⁶³² Als wesentliche Elemente von *Global Governance* werden folgende drei Kriterien genannt: 1) zunehmende Beteiligung von anderen als staatlichen Akteuren; 2) neue Organisationsmechanismen, wie zB Erstellung und Implementierung von Regeln zwischen Privat-Privat oder Privat-Öffentlich neben den traditionellen völkerrechtlichen Verträgen zwischen Staaten; 3) verschiedene Schichten und Gruppierungen bei der Erstellung und Implementierung von Regeln.

⁶³³ Biermann F., Boas I. (2007); Biermann F., Boas I. (2008) 10, 11 ff.

zu verlassen. Biermann/Boas widmen sich primär der Frage der **langfristig geplanten Umsiedlung** gefährdeter Bevölkerungen, i.e. einer Maßnahme, die die Entstehung von „Klimaflucht“ verhindern soll. Finanziert werden sollen die vorgesehenen Maßnahmen hinsichtlich Schutz und Umsiedlung durch einen neuen Fonds. Welche Inhalte ein solches Instrument konkret haben soll und mit welchen Kriterien operiert werden soll, bleibt jedoch weitestgehend offen.

Das Protokoll soll auf folgenden **Kernprinzipien** beruhen:

- **Langfristig geplante freiwillige Umsiedelung** (anstatt zB Katastrophenhilfe) solle die Kernverpflichtung bilden, da klimabedingte Umweltveränderungen weitestgehend vorhergesagt und damit präventiv angegangen werden können.⁶³⁴
- **Umsiedelung statt temporärem Asyl**, da „Klimaflüchtlinge“ – so Biermann/Boas – idR nicht in ihre Heimat zurückkehren können.⁶³⁵
- Einräumung **kollektiver Rechte für regional definierte Gruppen** zB Inseln, Bezirke (im Unterschied zum individuellen Ansatz der GFK).
- **Internationale Unterstützung bei lokalen Maßnahmen**: da „Klimaflüchtlinge“ in einem Großteil der Fälle innerhalb des Herkunftsstaates bleiben, soll der Fokus beim Schutz von „internen Klimaflüchtlingen“, bei der Unterstützung des Herkunftsstaates (und lokaler Gemeinschaften) sowie bei der Finanzierung von Schutzmaßnahmen und Umsiedlungsprogrammen liegen.
- **Internationale Lastenverteilung**: die überwiegende Verantwortlichkeit der Industriestaaten für den Klimawandel und die damit verbundenen Konsequenzen spricht für eine Übernahme im Klimaschutzrecht verankerter Grundsätze (Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit; Prinzip der Erstattung der vollen Mehrkosten hinsichtlich der Ereignisse, die jedenfalls auf Klimawandel zurückzuführen sind).

Die Operationalisierung des Protokolls soll ein **Exekutivkomitee (unter der Kontrolle der Vertragsstaatenkonferenz)**,⁶³⁶ beraten durch ein wissenschaftliches Organ, übernehmen und damit eher wenig aufwändig sein. Dieses Komitee soll eine **Liste** jener Gebiete verwalten, deren Bevölkerung aufgrund der Bedrohung durch Klimawandel umgesiedelt werden soll. (Vertragsstaaten zum Zusatzprotokoll können eine Aufnahme unter ihrer Jurisdiktion stehender Regionen in eine solche Liste beantragen). Die Aufnahme in diese Liste würde in der Folge die Entstehung gewisser Rechte und

⁶³⁴ Bei diesem Aspekt zeigen sich Unterschiede zur Bewältigung nicht-menschlich induzierter Umweltkatastrophen – die Vorhersehbarkeit ist dort nur begrenzt gegeben und effiziente Katastrophenhilfe müsste daher jedenfalls Teil eines umfassenden Regimes sein.

⁶³⁵ Primär im Fall von Meeresspiegelanstieg; nicht zwingend bei den anderen Fallgruppen oder bei nicht-menschlich induzierter Umweltkatastrophen.

⁶³⁶ Die Zusammensetzung des Exekutivkomitees könnte sich zB am Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen 1987, orientieren. Gleiche Anzahl von Vertretern aus betroffenen Staaten und Geberstaaten, Prinzip der doppelten Mehrheit, das beiden Seiten ein Veto-Recht einräumt.

Unterstützungsmechanismen (zB finanzielle Unterstützung, freiwillige, langfristige Umsiedlungsprogramme iVm Landerwerb und organisierte internationale Migration) auslösen.

Biermann/Boas gehen von sehr breiter politischer Unterstützung für ein solches Protokoll aus, da die im Klimaschutzrecht anerkannten Grundsätze relativ einfach übernommen werden könnten. Ein Vorteil des Ansatzes liegt tatsächlich darin, eine Lösung zur internationalen Lastenverteilung anzubieten, die auf bereits anerkannten Grundsätzen des Klimaregimes aufbauen würde. Als Kritikpunkt kann angeführt werden, dass das Protokoll lediglich auf Umsiedlungsmaßnahmen fokussiert – was nicht im Sinne des bestmöglichen Schutzes der Bevölkerung zu liegen scheint: „bestmöglich“ iS unserer Studie ist die Vermeidung und Bewältigung von „Umweltfluchtsituationen“, die einen Verbleib der Bevölkerung im Land ermöglicht. In dieser Hinsicht scheint das Protokoll zu eng gefasst (andererseits könnte dies aber die politische Akzeptanz erhöhen, da sich Staaten mit relativ überschaubaren Verpflichtungen konfrontiert sehen würden).

3.3.2.1.2 *Schutz von internen und internationalen „Umweltflüchtlingen“ durch eine multilaterale Konvention*

Der Wissenschaftliche Beirat der (deutschen) Bundesregierung zum Thema Globale Umweltveränderungen (WBGU) hat eine **multilaterale, bereichsübergreifende Konvention** zur Regelung der Rechtsstellung von „UmweltmigrantInnen“ vorgeschlagen.⁶³⁷

Folgende Kerninhalte (definiert als Mindeststandards), bei deren Umsetzung die gesamte internationale Gemeinschaft einzubeziehen ist, wurden identifiziert:

- **Anerkennung von Umweltschäden** als (Mit-)Ursache von „Umweltmigration“ sowie Präzisierung der Voraussetzungen für das Eingreifen des Schutzregimes;
- Schutz von „UmweltmigrantInnen“ durch die **Gewährleistung zumindest vorübergehender Aufnahme**⁶³⁸ sowie Verstärkung der Schutzmaßnahmen zugunsten von **IDPs**;⁶³⁹
- Festlegung eines **quantitativen Verteilungsschlüssels in Bezug auf die Aufnahme** von „UmweltmigrantInnen“ unter Einbeziehung der gesamten internationalen Gemeinschaft (um Überlastung einzelner potenzieller Aufnahmestaaten zu vermeiden; Berücksichtigung der Aufnahmefähigkeit der Zielländer).

⁶³⁷ WBGU (2007) 12, 138, 203 und 222ff.

⁶³⁸ Analog zum Gedanken des so genannten *Non-refoulement*-Prinzips sollten sich die Vertragsstaaten verpflichten, UmweltmigrantInnen nicht in ihren Herkunftsstaat zurückzuweisen, wenn dort die Lebensumstände unzumutbar sind. Vgl dazu auf nationaler Ebene bereits jetzt Swedish aliens law, Kapitel 4, §2(3) in Kraft seit 31.03.2006, enthält eine Kategorie von Personen, die aufgrund von Umweltkatastrophen nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren können.

⁶³⁹ Bemühungen im Rahmen der UN (insb durch die Einsetzung eines Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs) verstärken, damit deren Menschenrechte stärker beachtet werden und ein Ausgleich der finanziellen Lasten sichergestellt werden kann.

- Entwicklung eines **gerechten Verteilungsschlüssels in Bezug auf die Kosten der Aufnahme** unter Einbeziehung der gesamten internationalen Gemeinschaft (damit sollten die finanziellen Lasten iZm *klimabedingten* Umweltschäden ausgeglichen werden).⁶⁴⁰

Der WBGU empfiehlt, bei Verhandlungen zum Abschluss entsprechender völkerrechtlicher Verträge **UNHCR so eng wie möglich einzubeziehen**; eine Zusammenarbeit des UNHCR mit den Organen beteiligter Konventionen sollte institutionalisiert werden. Überlegt werden sollte, ob und inwieweit UNHCR im Bereich der „Umweltmigration“ gewisse Aufgaben übernehmen könnte.⁶⁴¹

Angedacht wird ein das Individuum schützender **Durchsetzungsmechanismus**. Weiters wird die **Staatenverantwortlichkeit**thematik diskutiert: die Staatenverantwortlichkeit der Verursacher des Klimawandels wird (ohne nähere Begründung) abgewiesen; es wird aber eine Begründung von Staatenverantwortlichkeit über das Interventionsverbot iZm grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen (Migrationsströme als grenzüberschreitende Schädigung) versucht. Daraus allenfalls entstehende Ansprüche werden als wichtiger Anreiz für die Prävention von „Umweltflucht“ angeführt.

Kritisch zu sehen ist bei einem solchen Ansatz, dass dessen Erarbeitung voraussichtlich sehr viel Zeit in Anspruch nehmen und die Verbindung zu Klimaschutzstrategien mit den dort bereits anerkannten Grundsätzen verloren gehen würde. Der umfassende Ansatz des WBGU ermöglicht allerdings eine langfristige Lösung des Problems und erscheint deswegen wünschenswert; auch die Einrichtung eines Individualbeschwerdeverfahrens ist iS der Erreichung des bestmöglichen Schutzes des Einzelnen und nach menschenrechtlichen Gesichtspunkten positiv zu beurteilen. Die Verwendung eines weiten Begriffs der „Umweltflüchtlinge“ ist zwar aus Gründen der gleichermaßen gegebenen Schutzbedürftigkeit grundsätzlich zu bevorzugen, jedoch erscheint zweifelhaft, ob die internationale Staatengemeinschaft bereit ist, auch hinsichtlich jener „Umweltflüchtlinge“, die aufgrund „natürlicher“ Umweltveränderungen ihre Heimat verlassen müssen, Verpflichtungen in gleichem Umfang wie für menschlich herbeigeführte „Umweltfluchtsituationen“ zu akzeptieren.

3.3.2.1.3 „Adaptierungs-Protokoll“ zur UNFCCC⁶⁴²

Manche Regierungen haben im Rahmen der Klimaverhandlungen ein Adaptierungs-Protokoll zur UNFCCC vorgeschlagen. Ein solches Instrument würde eine bessere Planung von

⁶⁴⁰ Ein Verteilungsschlüssel soll sich zum einen am völkerrechtlichen Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit orientieren. Zum andern sollten, weil „umweltbedingte Migration“ multikausal ist, weitere Kriterien definiert werden, um eine möglichst gerechte Lastenverteilung zu erreichen. Verankerung einer Verpflichtung der Industrie- und Schwellenländer zum Ausgleich der finanziellen Lasten bei klimabedingten Umweltschäden beizutragen. Solche Zahlungen ließen sich als Kompensation für tatsächliche Schadensverursachungen betrachten. Diese Beiträge sollten im Sinn des Verursacherprinzips an den länderspezifischen Emissionen anknüpfen. Dabei könnte in Berücksichtigung des Lastenfähigkeitsprinzips zB das Bruttoinlandsprodukt zur Beitragsberechnung herangezogen werden. *„Als zentrales Prinzip wird die gerechte Verteilung der durch Umweltmigration entstehenden Lasten genannt – hervorhebenswert erscheint hier va, dass dieses Prinzip demnach nicht nur auf klimawandelbedingte Migration sondern auf jede Form umweltbedingter Migration angewandt wird.“*

⁶⁴¹ WBGU (2007) 138, 223f.

⁶⁴² Report in *Okereke C., Mann P. ua* (2007) *Assessment of Key Negotiating Issues at Nairobi Climate COP/MOP and What it Means for the Future of the Climate Change Regime*, Tyndall Centre Working Paper, 36f, zitiert bei Biermann/Boas (2008) 28 FN 148.

Adaptierungsmaßnahmen in potentiell betroffenen Gebieten mit sich bringen; bei gleichzeitiger Aufnahme von Prinzipien zum Schutz von „Klimaflüchtlingen“ (wie oben bei Biermann/Boas) würde sich eine **ganzheitlichere Behandlung** der Klimawandel-Problematik erzielen lassen.

Ein Nachteil eines Ansatzes, der Adaptierung allgemein regelt, könnte darin zu sehen sein, dass der Schutz von „Klimaflüchtlingen“ dann nur eines von mehreren Zielen des Protokolls darstellen würde und uU anderen (zB wirtschaftlichen) Interessen der betroffenen Regionen nachgeordnet werden könnte. Dies ist ein Argument, das bei allen anderen umfassenden Lösungsansätzen mitgedacht werden muss.

3.3.2.1.4 *Schutz durch Aufnahme von „internationalen Umweltflüchtlingen“ durch Abänderung/Ergänzung der GFK bzw durch eine eigene Konvention*

Hinsichtlich der GFK gibt es - abgesehen des Vorschlags einer liberalen Interpretation der GFK - folgende Ideen:

Ein Vorschlag von LiSER (*Living Space for Environmental Refugees*) fordert die **Integration von „Umweltflüchtlingen“ in die GFK** und geht von einer sehr umfassenden Definition von „Umweltflüchtlingen“ aus (die demonstrative Aufzählung enthält Klimawandel, *force majeure*, Verschmutzung, durch Staat bzw Unternehmen verursachte Umweltveränderungen). Mitglieder der UN Generalversammlung sollen eine Arbeitsgruppe einrichten, um die Integration von „Umweltflüchtlingen“ in die GFK zu erforschen. Insbesondere wird vorgeschlagen, in die Flüchtlingsdefinition eine *“fear of life endangerment, harm or loss of life due to severe environmental impact, or due to materials left, existent or being released in the displacement grounds by the state, commercial entities, or both”* zu inkludieren.⁶⁴³

Es gibt auch einen Vorschlag der Republik der Malediven, die Anerkennung von „Umweltflüchtlingen“ in einem eigenen **Protokoll zur 1951 GFK** zu regeln, das auch Umsiedlungsansprüche in Industriestaaten enthält. Hierbei soll eine **Kategorisierung** von potentiell betroffenen Staaten stattfinden (zB Staaten der Kategorie A sind Inselstaaten, die nicht über erhöhtes Territorium bzw über eine Anbindung an das Festland verfügen: deren Bewohner sollen als „UmweltmigrantInnen“ durch Industriestaaten aufgenommen werden).⁶⁴⁴

Conisbee/Simms von der *New Economics Foundation* schlagen vor, eine **„UN Kommission“** einzurichten, die dem UN Sicherheitsrat über (rechtliche, wirtschaftliche, politische und soziale) Auswirkungen der ansteigenden Anzahl an „Umweltflüchtlingen“ sowie über die Gefährdung der Staatsidentität (*nationhood*) berichtet. In der Folge sollte entweder die **GFK um die Kategorie der *environmental persecution* erweitert** (darunter werden auch Strategien verstanden, die

⁶⁴³ Zetter R., Boano C., Morris T. (2008) 24f.

⁶⁴⁴ Republic of the Maldives Ministry of Environment, Energy and Water, Report on the First Meeting on Protocol on Environmental Refugees: Recognition of Environmental Refugees in the 1951 Convention and 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees (Male, Maldives, 14.-15.08.2006).

Umweltveränderungen bewusst in Kauf nehmen⁶⁴⁵) oder eine **neue Konvention** erarbeitet werden. Staaten, die historisch „große Verschmutzer“ waren, sollten zur **Kompensation für ihre „ökologischen Schulden“**⁶⁴⁶ gegenüber Entwicklungsländern **verpflichtet** werden. Dazu sollte ein **internationaler Maßstab für ökologische Schulden** vereinbart werden (zB pro Kopf Verbrauch von fossilem Brennstoff), das in der Folge zur Klärung der Verpflichtungen (zB finanzielle Verpflichtungen, Aufnahme) von „schuldenden“ (i.e. zu viel verbrauchenden) Staaten beitragen würde.⁶⁴⁷

Gegen eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der GFK⁶⁴⁸ auf „internationale Umweltflüchtlinge“ sprechen die geringe politische Machbarkeit aufgrund der derzeit schon restriktiven Interpretation des Flüchtlingsbegriffs und die drohende Abschwächung des Schutzes traditioneller Flüchtlinge. Abgesehen davon gibt es Bedenken hinsichtlich operationeller und prozessualer Aspekte: so wird eine effektive Bewältigung des durch die Erweiterung multiplizierten Flüchtlingsstroms durch zuständige Organisationen wie UNHCR in Frage gestellt; weiters sei die Individualität der derzeitigen Aufnahmeverfahren im Falle von in Massen fliehenden Personen nicht geeignet. Schließlich wird auch argumentiert, dass eine Neuinterpretierung bzw Überarbeitung der GFK die **Grundursachen nicht ansprechen** und damit keine langfristigen Lösungen anbieten würde.⁶⁴⁹

Die *Toledo Initiative on Environmental Refugees and Ecological Restoration* fordert die Erarbeitung einer **neuen Konvention**, die das Problem der „internationalen Umweltflüchtlinge“ mit dem Bedarf an ökologischer Wiederherstellung verbindet. Ökologische Wiederherstellung könnte Millionen von Personen auf allen Kontinenten beschäftigen. Vorgeschlagen wird, dass Flüchtlinge „aller Art“, die bei der Wiederherstellung zerstörter Länder helfen, als Gegenleistung ein Recht, diese Länder als ihr Eigentum zu verlangen und darauf zu leben, erhalten könnten.⁶⁵⁰

3.3.2.1.5 IDP Guiding Principles verbindlich

Ein Lösungsansatz schlägt vor, die *IDP Guiding Principles* in eine verbindliche Form zu bringen – wie dies momentan zB auf regionaler Ebene geschieht (AU Konvention zum Schutz und zur Unterstützung von IDPs in Afrika, „Kampala Konvention“). Angesichts des sich immer weiter ausdehnenden Phänomens erscheint das durchaus sinnvoll und im Sinne des bestmöglichen Schutzes von „internen

⁶⁴⁵ Explizit erwähnt wird als Beispiel die Energiepolitik der USA, die CO₂-Emissionen bewusst in Kauf nimmt. Interessant ist, dass hier *environmental persecution* auch als globale Sicherheitsangelegenheit betrachtet wird.

⁶⁴⁶ Wenn BürgerInnen von einem Staat mehr als einen gerechten Anteil der gemeinsamen globalen Umwelt, wie zB der Atmosphäre, verbrauchen, dann sind diese SchuldnerInnen gegenüber den BürgerInnen von ärmeren Staaten, die weniger als der ihnen zustehenden Anteil verbrauchen.

⁶⁴⁷ Conisbee M., Simms A. (2003); gleichzeitig müsste man wohl man iS der Berücksichtigung eines „Mitverschuldens“ von betroffenen Herkunftsstaat, die ihrerseits internationale Klimaschutznormen verletzen, eine Herabsetzung der geschuldeten Kompensation annehmen.

⁶⁴⁸ zB der WBGU, der eine bereichsübergreifende multilaterale Konvention für „UmweltmigrantInnen“ vorschlägt (siehe oben) (WBGU, Kurzfassung, 12); auch Biermann F. Boas I. (2007) 18 ff; Boano C., Zetter R., Morris T. (2008) 25.

⁶⁴⁹ Zartner Falstrom D. (2001) Stemming the flow of environmental displacement: creating a convention to protect persons and preserve the environment, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy 1-29, 4; idF Zartner Falstrom D. (2001).

⁶⁵⁰ Vgl Wijnberg H., Living Space for Environmental Refugees (LiSER) The Toledo Initiative on Environmental Refugees and Ecological Restoration, 9.-10.07.2004.

Umweltflüchtlingen“ (und auch in ihrem Interesse, da die Betroffenen ihre Heimat oftmals nicht verlassen wollen).

Schon jetzt werden die *per se* unverbindlichen *IDP Guiding Principles* oftmals in nationales Recht übernommen; im Zuge der Ausarbeitung einer bindenden Konvention könnten aber Personen, die aufgrund gradueller Umweltverschlechterung ihre Heimat verlassen, berücksichtigt werden und weitere wünschenswerte Elemente integriert werden (so findet sich in der Kampala Konvention zB ein Interventionsrecht der Afrikanischen Union (AU) in Mitgliedstaaten zum Schutz von IDPs⁶⁵¹). Eine bindende Konvention könnte darüber hinaus bessere Anleitungen hinsichtlich Umsetzung auf nationaler Ebene geben.

Als Gegenargument muss allerdings die voraussichtlich lange Dauer der Verhandlung einer bindenden Konvention angeführt werden.

3.3.2.2 Fragmentiert / verbindlich / regional

3.3.2.2.1 Regional orientiertes „Klimaflüchtlings“-Regime im Rahmen der UNFCCC

Der folgende Ansatz von Angela Williams betont zwar die Wichtigkeit von präventiven Maßnahmen, regelt aber hauptsächlich die Aufnahme von „Klimaflüchtlingen“: Ein *post-Kyoto* Übereinkommen soll „Klimaflüchtlinge“ explizit anerkennen und die Entwicklung von regionalen Programmen vorsehen.

Dabei wird auf Normen in der UNFCCC und im Kyoto Protocol (die bereits jetzt zu regionaler Kooperation hinsichtlich Adaptierungsmaßnahmen aufrufen⁶⁵²) verwiesen.

Weiters nimmt Williams auf die *UN Law of the Sea Convention* (UNCLOS) (die einen hohen Ratifikationsstand⁶⁵³ und 13 regionale Programme aufweist) Bezug: Ähnlich wie die Beeinträchtigung der Meeresumwelt sei Klimawandel ein Thema von internationaler Bedeutung, dessen **unmittelbare Auswirkungen** aber **regional** – insb in der Form von grenzüberschreitender Migration – auftreten würden. Aufgrund ähnlicher kultureller, sozialer Bedingungen würde insb in den Nachbarstaaten Schutz gesucht werden. Je nach Vorhandensein politischen Willens sollte es außerhalb des **internationalen Übereinkommens** unverbindliche **regionale Memoranda of Understanding** oder *Plans of Action* hinsichtlich *climate change displacement* geben, um Techniken zur Implementierung regionaler Initiativen zu diskutieren. Solche regionalen Aktionspläne könnten von den bestehenden *IDP Guiding Principles* profitieren und würden auf die individuelle Kapazität jedes Landes Rücksicht nehmen. Auf lange Sicht könnte Völkergewohnheitsrecht entstehen.

⁶⁵¹ Vgl Art 8 (2) Kampala Konvention: „*The African Union shall respect the right of States Parties to request intervention from the Union in order to restore peace and security in accordance with Article 4(j) of the Constitutive Act and thus contribute to the creation of favourable conditions for finding durable solutions to the problem of internal displacement.*”

⁶⁵² Art 4 (1) lit b UNFCCC; Art 19 lit b Kyoto Protocol.

⁶⁵³ Mehr als 140 Vertragsstaaten.

Die **Definition „Klimaflüchtlinge“** sollte flexibel sein und Schutzstufen auf einem Kontinuum (von akuter bis zu gradueller Verschlechterung) beinhalten. Die Flexibilität des Systems würde Staaten ermutigen, an diesem regionalen Abkommen teilzunehmen. Es könnten sich mit der Zeit inhaltlich immer umfangreichere Verpflichtungen entwickeln.⁶⁵⁴

Hinsichtlich **Binnenvertriebenen** solle man sich auf nationale IDP Strategien konzentrieren; diese seien jedoch international zu koordinieren, um Mindeststandards und einen einheitlichen Ansatz zu gewährleisten.⁶⁵⁵

Grundsätzlich ist der Vorschlag einer expliziten Anerkennung von „Klimaflüchtlingen“ in einem *post-Kyoto* Übereinkommen und der Ausarbeitung von regionalen Programmen als positiv zu bewerten, da das bestehende Rahmenwerk der UNFCCC genutzt werden kann. Kritisch zu betrachten ist, dass nur die geographisch nächstliegenden Staaten, die Klimawandel idR nicht alleine zu verantworten haben, mit den Folgen belastet werden sollen. Dies widerspricht dem Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit und wohl auch allgemeinen Gerechtigkeitserwägungen. Ein solcher Vorschlag wäre nur dann akzeptabel, wenn ein Rückgriffsrecht der in Anspruch genommenen Nachbarstaaten gegenüber (einem Teil) der internationalen Staatengemeinschaft vorgesehen wäre.⁶⁵⁶ In Verbindung mit einer solchen (globalen) Regressmöglichkeit hätte der Vorschlag der Entwicklung von regionalen Programmen (bei Vorhandensein politischen Willens) den Vorteil der schnelleren Einigung und höheren Effektivität aufgrund weitgehend einheitlicher regionaler Interessen.

3.3.2.2.2 *Europarat „Framework Convention for the Recognition of Status and Rights of Environmental Migrants“*

Ein aktueller Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarats schlägt die Erarbeitung einer **Rahmenkonvention zur Anerkennung des Status und der Rechte von „UmweltmigrantInnen“** vor.⁶⁵⁷ Der Bericht fordert eine weitere Untersuchung der bestehenden rechtlichen Lücken und die Schaffung eines Rahmenwerks – entweder in einer separaten internationalen Konvention oder als Teil von bestehenden multilateralen Verträgen - für den Schutz von „UmweltmigrantInnen“. Die Parlamentarische Versammlung regt weiters die Entwicklung einer wirksamen **Koordinationsstruktur** an, die verschiedene internationale Akteure bzw Stakeholders (die auf Risikoreduktion, humanitäre Hilfe, Adaption etc fokussieren) zusammenbringt.

⁶⁵⁴ Williams A. (2008) 502 ff.

⁶⁵⁵ Williams A. (2008) 510ff. Als mögliche Leitung einer solchen Koordinierung werden UNHCR, IOM oder das *Internal Displacement Monitoring Centre* genannt.

⁶⁵⁶ Grote J. (2008) Der rechtliche Schutz ökologisch motivierter Flucht, Herbsttagung des Netzwerks Migrationsrecht, Stuttgart Hohenheim 7.-9.11.2008, 12.

⁶⁵⁷ Parlamentarische Versammlung, 23.12.2008, Environmentally induced migration and displacement: A 21st century challenge, Doc. 11785, Committee on Migration, Refugees and Population, Rapporteur Tina Acketoft. Abgesehen davon soll ein Zusatzprotokoll zur EMRK hinsichtlich eines Rechts auf eine gesunde und sichere Umwelt geschaffen werden. In der Zwischenzeit sollten Mitgliedstaaten das *Non-Refoulement*-Prinzip (Art 2, 3 EMRK) in einer „inkluisiven“ Art und Weise anwenden und komplementären oder vorübergehenden Schutz gewähren.

3.3.2.3 Umfassend / verbindlich / global

3.3.2.3.1 *Multilaterales Instrument in Anlehnung an UN Antifolterkonvention (CAT)*

Dana Zartner Falstrom schlägt ein neues multilaterales Instrument in Anlehnung an die UN Antifolterkonvention vor (*Convention on the Protection of Environmentally Displaced Persons*), das sowohl staatliche Verpflichtungen als auch Rechte für Individuen vorsieht.⁶⁵⁸ Dabei wird eine sehr weitgehende Definition einer *environmentally displaced person* zugrundegelegt (auch Personen, die aufgrund einer plötzlich eintretenden Katastrophe wie einer Atomexplosion ihre Heimat verlassen mussten, sind umfasst).⁶⁵⁹

Positiv zu bewerten ist, dass staatliche Verpflichtungen nicht nur hinsichtlich der **Folge** von „Umweltflucht“ (Pflicht zu temporärem Schutz⁶⁶⁰), sondern auch hinsichtlich der **Ursache** vorgesehen sind.⁶⁶¹ Weiters enthält dieser Vorschlag eine Reihe **konkreter** in die neue Konvention aufzunehmende **staatlicher Verpflichtungen** und auch die Einrichtung von **Um- bzw Durchsetzungsmechanismen**⁶⁶²:

- Hinsichtlich temporären Schutzes sollen – in Anlehnung an die UN Antifolterkonvention – Vertragsparteien dazu verpflichtet werden, legislative, administrative, judizielle oder andere notwendige Maßnahmen zu treffen, um die auf ihrem Territorium ankommenden Personen zu schützen.⁶⁶³
- Hinsichtlich der Verhinderung von „Umweltflucht“ sollen Staaten *inter alia* dazu verpflichtet werden, bestimmte die Umwelt beeinträchtigende Handlungen per Gesetz zu verbieten bzw strafrechtlich zu verfolgen; Handlungen, die potentiell gefährlich sein können, genau zu regulieren (zB Pestizidverkauf; Inspektionen von Atomanlagen), die Bevölkerung hinsichtlich nachhaltiger Landwirtschaft und Wasserkonservierung bzw über Risiken gefährlicher Industrien aufzuklären; weiters sollte ein nationaler Mechanismus zur Information der Bevölkerung eingerichtet werden.

Zartner Falstrom ist der Ansicht, dass es **bereits ausreichend Unterstützung für eine neue Konvention im internationalen Vertragsrecht** sowie **im Völkergewohnheitsrecht** gibt: Menschenrechte und Umwelt seien miteinander verflochtene Konzepte, die Notwendigkeit, beide zu schützen, sei

⁶⁵⁸ Zartner Falstrom D. (2001) Stemming the flow of environmental displacement: creating a convention to protect persons and preserve the environment, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 1-29. Vgl auch Lopez A. (2007).

⁶⁵⁹ Andere der demonstrativ aufgezählten Gründe sind Wassermangel aufgrund von Verschmutzung, Nahrungsmangel aufgrund von Desertifikation oder Verschmutzung, plötzliche Umweltkatastrophen wie Wirbelstürmen, Fluten, Feuer, Tornados.

⁶⁶⁰ „States are more likely to assist victims of environmental degradation and disaster if seen as temporary protection rather than permanent resettlement.“

⁶⁶¹ Maßnahmen mit Fokus auf Aufnahme seien zu kurz gegriffen, insb führe Aufnahme zu Umweltverschlechterung im Aufnahmeland und finde keine ausgewogene Lastenverteilung statt.

⁶⁶² Überwachungsstelle, Berichtsmechanismus, Streitschlichtungsverfahren, Sanktionsbestimmungen.

⁶⁶³ Zartner Falstrom schlägt folgende Formulierung vor: „No State Party shall expel, return or extradite an environmentally displaced person to any State where there are substantial grounds for believing that he or she would be in danger due to one of the environmental problems listed in this Convention.“

Völkergewohnheitsrecht.⁶⁶⁴ Zur Gewährleistung einer effektiven Umsetzung bedürfe es dennoch weiterer **Anreize für die internationale Gemeinschaft.**⁶⁶⁵ Deshalb sieht dieser Vorschlag eine vom Herkunftsstaat an Drittstaaten zu entrichtende „Abgabe“ für temporäre Aufnahme, die gemeinsame Nutzung von Technologie und Ressourcen sowie die Möglichkeit internationaler Sanktionen bei Nichteinhaltung der Konvention und der Überweisung von Streitfällen an den Internationalen Gerichtshof vor.

Kritisiert wird an diesem Ansatz, dass hauptsächlich Entwicklungsländern, die wohl am ehesten von einer klimawandelinduzierten Umweltveränderung betroffen sind, Verpflichtungen auferlegt werden bzw. der internationale Staatenverantwortlichkeitsansatz ignoriert wird.⁶⁶⁶ So wird auch nicht darauf Rücksicht genommen, dass der Drittstaat (als der allenfalls für eine durch Klimawandel bewirkte Umweltveränderung verantwortliche Staat) schon aus der Staatenverantwortlichkeit heraus Verpflichtungen auf sich nehmen müsste.

Weiters ist anzuzweifeln, ob in den bestehenden Verträgen oder im Völkergewohnheitsrecht genügend Ansätze für eine derartige Konvention vorhanden sind. Während dem Argument, dass Menschenrechte und Umwelt miteinander verflochtene Konzepte sind und anerkannt ist, dass beide Bereiche völkerrechtlichen Schutzes bedürfen, zuzustimmen ist, geht doch aus der völkerrechtlichen Diskussion hinsichtlich eines Rechts auf eine gesunde Umwelt gerade hervor, dass dieses Recht – als Verknüpfung zwischen den beiden Rechtsbereichen – bislang kein universelles Völkergewohnheitsrecht darstellt und bestenfalls im Entstehen begriffen ist (siehe dazu oben 2.1.1.4).

3.3.2.3.2 *Multilaterales menschenrechtliches Instrument zu „Umweltflüchtlingen“ auf Basis von Umwelt- und Flüchtlingsrecht*

Edith Lafontaine schlägt ein **neues menschenrechtliches Instrument** basierend auf dem Flüchtlings- bzw. Menschenrechtsregime und Umweltrecht vor. Dieses sollte die Einrichtung einer internationalen Stelle (zB Konferenz aller Vertragsparteien) vorsehen, welche jene globalen Umweltsituationen, die Anlass zu internationalem Schutz geben könnten, identifiziert und entsprechende Verpflichtungen von Vertragsstaaten festlegt. Das neue Instrument könnte sowohl Bestimmungen zur Anerkennung von schutzbedürftigen Personen im Aufnahmestaat im **Einzelfall** (wie in der GFK) wie auch im **Kollektiv** enthalten. So könnte die neue Stelle bestimmte Gruppen anhand bereits vorher festgelegter Kriterien anerkennen (ähnlich der *prima facie*-Anerkennung im Flüchtlingsrecht bei Masseninflux). Bei einer Einzelfallbestimmung sollten einzelne Personen glaubhaft machen, dass sie im Herkunftsstaat *serious*

⁶⁶⁴ Völkergewohnheitsrechtliche Unterstützung für eine neue Konvention basiere aber eher auf internationalen Menschenrechten als auf internationalem Umweltrecht, da Menschenrechte ein viel geschlossenerer, entwickelter und akzeptierter Bereich im Völkerrecht seien, der weniger Schwierigkeiten als internationales Umweltrecht enthalte.

⁶⁶⁵ Zartner-Falstrom führt die Kostenintensität von Umweltschutzmaßnahmen und von Maßnahmen zur Gewährung temporären Schutzes ins Treffen.

⁶⁶⁶ Vgl. Grote J. (2008).

hardship (statt „Verfolgung“) ausgesetzt sind; *serious hardship* sollte universell vom Vertragsorgan gemeinsam mit ExpertInnen definiert werden.⁶⁶⁷

3.3.2.3.3 *Convention on Climate Change Refugees*

Bonnie Docherty und Tyler Giannini schlagen vor, ein neues völkerrechtlich verbindliches Instrument zu schaffen, das jedoch nur auf „internationale Klimaflüchtlinge“ (die sie eher weit und auf sechs Elementen aufbauend⁶⁶⁸ definieren) anwendbar sein sollte. Dieses neue Instrument soll einen „interdisziplinären Ansatz“ verfolgen und bereits bestehende völkerrechtliche Verträge berücksichtigen.⁶⁶⁹ Docherty/Giannini betonen aber, dass sowohl die UNFCCC als auch die GFK Beschränkungen aufweisen würden, die ein „Andocken“ eines Protokolls zum Schutz von Klimaflüchtlingen an diese Instrumente unmöglich machen.⁶⁷⁰

Das neue Instrument sollte auf neun Komponenten aufgebaut sein, die sich in drei Kategorien einteilen lassen:

- „*Guarantees of Assistance*“ (Standards zur Bestimmung des Status von „Klimaflüchtlingen“; Menschenrechtsschutz; humanitäre Hilfe)
- Geteilte Verantwortlichkeit (Verantwortlichkeit des Herkunftsstaates, des Aufnahmestaats; internationale Kooperation und Unterstützung)
- „Verwaltung des Instruments“ (globaler Fonds, *coordinating agency*, *body of scientific experts*).

Die Last sollte vom Herkunftsstaat und der internationalen Staatengemeinschaft gemeinsam getragen werden. Es sollten auch Mechanismen zur Umsetzung dieses neuen Instruments (zB ein *global fund*, eine *coordinating agency* und ein *body of scientific experts*) geschaffen werden.⁶⁷¹

3.3.2.4 Umfassend / unverbindlich

3.3.2.4.1 *Sammlung von Prinzipien*

Teilweise wird argumentiert, dass ein schrittweiser Prozess des Ansammelns und Anpassens von bestehenden rechtlichen Regelungen aus verschiedenen Fachrichtungen aufgrund der Multikausalität von „Umweltflucht“ zielführender erscheint.⁶⁷² Dabei werden regelmäßig die *IDP Guiding Principles* als

⁶⁶⁷ Lafontaine E. (2007) 50f.

⁶⁶⁸ „The proposed new definition of climate change refugee requires the following six elements to be met for a refugee to be considered a victim of climate change: Forced migration; Temporary or permanent relocation; Movement across national borders; Disruption consistent with climate change; Sudden or gradual environmental disruption; and A „more likely than not“ standard for human contribution to the disruption.“ Siehe Docherty B., Giannini T. (2009) 372.

⁶⁶⁹ So wird ausgeführt, dass Flüchtlingsrecht berücksichtigt werden soll, da es starke „remedial tools, humanitarian underpinnings, and rights for those affected“ aufweise.

⁶⁷⁰ Docherty B., Giannini T. (2009) 398.

⁶⁷¹ Docherty B., Giannini T. (2009) 349-403.

⁶⁷² Boano C., Zetter R., Morris T. (2008) 26.

Beispiel angeführt.⁶⁷³ Am Beginn eines solchen Prozesses müsse die Erforschung der Schutzlücken stehen, in weiterer Folge könnte dann eine **Synthese** von bestehendem internationalen Recht sowie eine Analogie von bestehenden Normen in der Form von **Prinzipien** stattfinden. Dieser Ansatz basiert insb auf der Überlegung, dass einige der internen und internationalen „Umweltflüchtlinge“ bereits jetzt unter bestehende Kategorien – bei entsprechender Interpretation – subsumierbar sind; sie müssten nur „sichtbarer“ gemacht werden, dh eine Stärkung bereits bestehender Mechanismen müsse das Ziel sein.⁶⁷⁴

Der Vorteil wäre darin zu sehen, dass eine Einigung auf solche (unverbindlichen) Prinzipien idR leichter erzielbar ist („niedrigschwellige“ Ansätze), diese idF zur Bewusstseinsbildung beitragen und damit Vorreiter von zukünftigen verbindlichen Instrumenten sein können. Mangels Verbindlichkeit besteht jedoch auch keine Durchsetzungsmöglichkeit. Eine umfassende Lösung hat – wie oben erwähnt – den Vorteil, sowohl Grundursache wie auch Konsequenzen anzusprechen und dadurch eine langfristige Lösung anzubieten – was vor allem im Zusammenhang mit dem Schutz von „Umweltflüchtlingen“ dringend geboten erscheint.

3.3.2.4.2 Internationaler Koordinationsmechanismus

Als rechtlich unverbindlicher Ansatz wird oftmals auch ein internationaler Koordinationsmechanismus **anstelle** neuer Standards/eines neuen Instruments zur besseren Durchsetzung vorgeschlagen (siehe auch unten Umsetzung Kapitel 3.3.4.1.1). Teilweise wird argumentiert, dass die Zeit der Standard-Setzung (zumindest im menschenrechtlichen Bereich) weitgehend vorbei sei und der Fokus nun auf der **Implementierung** des bestehenden Regelwerks liegen müsse. Tracey King schlägt in diesem Zusammenhang einen *International Coordination Mechanism for Environmental Displacement (ICMED)* vor.⁶⁷⁵ Sie unterscheidet zwischen Flüchtlingen (grenzüberschreitende „Umweltflüchtlinge“), UmweltmigrantInnen (freiwillige Migration) und Umwelt-IDPs (interne unfreiwillige Migration). Um sowohl die Umwelt wie auch die betroffenen Personen zu schützen, sei eine **internationale Koordinierung** von **Organisationen** in den Bereichen **Umwelt, Entwicklung, Migration, Flüchtlingsschutz** und **humanitäre Hilfe** notwendig. Der Fokus soll auf fünf Programmbereichen liegen, in denen jeweils eine oder zwei Organisation(en) die Leitung übernehmen sollte(n): 1. **Prävention** (Leitung UNEP); 2. **Preparedness** iSv Verbesserung des *Early Warnings* und von Monitoringsystemen sowie iSv Unterstützung der Staaten im Bereich der *Disaster Preparedness* (Leitung UNDP); 3. **Abschwächung** der Auswirkung von unfreiwilliger Umweltmigration auf die Aufnahmeumgebung und die betroffene Bevölkerung (Leitung OCHA, UNEP); 4. **Rehabilitation** des Gebiets (Leitung UNEP, UNDP); 5. **Umsiedlung/Neuansiedlung** (Leitung UNHCR, IOM).

⁶⁷³ Boano C., Zetter R., Morris T. (2008): “[...] take the example of the 1998 Guiding Principles on IDPs as a model for an incremental process of aggregating and adapting the wide range of extant legal and normative frameworks in order to protect the rights and human security of the ‘environmentally displaced’ and those who remain behind.”

⁶⁷⁴ Kolmannskog V.O. (2008) 39:

⁶⁷⁵ Begründet wird die Notwendigkeit des Ansprechens „unfreiwilliger Umweltmigration“ durch die internationale Gemeinschaft mit humanitären Gründen, Gerechtigkeitsgründen (*equity*), globalen Sicherheitserwägungen und Umweltgründen.

Ein **Vorteil** dieser Lösung sei der geringe Aufwand und die Kostengünstigkeit (notwendig sei lediglich ein Koordinierungssekretariat, das mit geringer Beschäftigtenanzahl auskommen würde);⁶⁷⁶ weiters müsste kein völkerrechtlicher Vertrag ausverhandelt werden. **Kritisiert** an diesem Ansatz wird, dass Institutionen ohne ausdrückliches Mandat kaum willens sein werden, ihre knappen Ressourcen verstärkt diesem Problem zu widmen; weiters garantiert ein solcher Mechanismus den Betroffenen keine rechtlich gesicherte Stellung.⁶⁷⁷

3.3.2.5 Fragmentiert / unverbindlich

3.3.2.5.1 Interpretativ

Vorgeschlagen wird eine liberale Interpretation der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), da eine solche auch im Rahmen einer teleologischen Interpretation geboten sei (i.e. die GFK als Menschenrechtsinstrument im Lichte ihres Ziels und Zwecks).⁶⁷⁸

3.3.2.5.2 Koordinierung bereits bestehender Strategien

Angela Williams schlägt ua vor, umfassenderen Schutz für „interne Umweltflüchtlinge“ durch die Stärkung **nationaler IDP Policies** (da diese größeren rechtlichen Einfluss als die *IDP Guiding Principles* aufweisen würden) herbeizuführen. Diese nationalen *IDP Policies* sollen jedoch auf internationaler Ebene (insb durch UNHCR) koordiniert werden, damit gewisse Basisstandards und eine einheitliche Herangehensweise für „Umweltflüchtlinge“ gewährleistet wird.⁶⁷⁹

3.3.3 Aufteilung der sich aus den Regelungsinhalten ergebenden Lasten bzw Verantwortlichkeiten (Burden-/Responsibility Sharing)

3.3.3.1 Hintergrund

Wichtig ist die **Regelung eines gerechten Systems zur Verteilung** der anfallenden **Lasten**, da vorwiegend **Entwicklungsländer** von „Umweltfluchtsituationen“ betroffen sind siehe oben Kapitel 1.1). Wie bereits erörtert, verpflichtet das internationale Menschenrechtsregime unter bestimmten Voraussetzungen die Staatengemeinschaft zur Unterstützung von Staaten, die nicht zur Erfüllung der Grundbedürfnisse ihrer Bevölkerung in der Lage sind.⁶⁸⁰ Auch Ansätze im internationalen Umweltrecht wie das „**Polluter pays**“-**Prinzip** sprechen für ein *Burden-/Responsibility Sharing*.⁶⁸¹ Im Zusammenhang mit Klimawandel kommt noch der Aspekt hinzu, dass entwickelte Staaten durch Treibhausgasemissionen

⁶⁷⁶ King T. (2006) Environmental Displacement: Coordinating Efforts to find solutions, Georgetown International Environmental Law Review, Vol. 18, 543-565.

⁶⁷⁷ Grote J. (2008) 9.

⁶⁷⁸ Cooper J. (1998) 480ff.

⁶⁷⁹ Williams A. (2008) 512f, 524.

⁶⁸⁰ Siehe dazu oben Kapitel 2.1.3.1 hinsichtlich der extraterritorialen Verpflichtung von Staaten in Bezug auf die Verpflichtung „to fulfil-provide“.

⁶⁸¹ „Industriestaaten werden sich nach dem Verursacherprinzip ihrer Verantwortung stellen müssen.“ Siehe WBGU (2008) 6.

in beträchtlichem Ausmaß zum Klimawandel beigetragen haben. Dies wird im derzeitigen Klimaschutzrecht reflektiert (**Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit**).

Aus einer pragmatischen Perspektive wird oftmals die **Bedrohung der globalen Sicherheit** durch internationale "Umweltflüchtlings"-Ströme ins Treffen geführt; *Burden-/Responsibility Sharing* sei daher im **ureigenen Interesse von Drittstaaten** bzw der internationalen Staatengemeinschaft.

3.3.3.2 Identifizierung von begünstigten und verpflichteten Staaten

Abgesehen von der Klärung, welche Staaten begünstigt werden könnten, müsste auch festgelegt werden, ob die internationale Staatengemeinschaft **insgesamt** oder ob nur **bestimmte Drittstaaten** zur Teilung bzw Tragung dieser Last bzw dieser Verantwortlichkeit herangezogen werden sollen.

Potentiell begünstigte Staaten könnten aufgrund folgender Kriterien identifiziert werden: zB *per capita* Treibhausgasemissionen und *per capita* Einkommen (Bruttoinlandsprodukt); Entwicklungsstand einer Region⁶⁸² bzw Anfälligkeit einer Region.⁶⁸³ Eine Konkretisierung könnte auf Basis von Assessments im Rahmen des *Early Warning* (siehe oben 3.2.1.1.1, 3.2.1.2.1, 3.2.1.3.1) erfolgen.⁶⁸⁴

Bei diesen Kategorisierungen wäre auch zu klären, inwieweit die Lastenteilungs-/tragungsverpflichtungen je nach **Ausmaß der Klimawandelbedingtheit** differenziert ausgestaltet werden sollen.⁶⁸⁵ Zur Unterscheidung zwischen „Klimaflüchtlings“ und anderen „Umweltflüchtlings“ siehe oben Kapitel 3.1.5. Inwieweit eine solche Unterscheidung aber angesichts der Tatsache, dass neun von zehn Katastrophen auf Klimawandel zurückgeführt werden,⁶⁸⁶ sinnvoll ist, muss diskutiert werden

Wenn nur **bestimmte Staaten** verantwortlich gemacht werden sollen, müssen **Kriterien zur Identifizierung leistender Staaten** festgelegt werden. Mögliche Kriterien wären ähnliche wie eben in Bezug auf potentiell begünstigte Staaten genannte. Diese eben genannten **Kriterien** können mit der **Verantwortlichkeit für Klimawandel** und klimarechtlichen völkerrechtlichen Verpflichtungen in Zusammenhang gebracht werden. Allerdings wird der **Kausalzusammenhang** zwischen konkreten

⁶⁸² zB Priorisierung der Least Developed Countries. Vgl Art 4 (9) UNFCCC: "The Parties shall take full account of the specific needs and special situations of the least developed countries in their actions with regard to funding and transfer of technology." Vgl auch Third Action Programme for Least Developed Countries (2001), das von Geberländern die vorrangige Unterstützung von LDCs im Rahmen der International Strategy for Disaster Reduction verlangt.

⁶⁸³ Vgl Art 4 (1) lit e UNFCCC: "All Parties, taking into account their common but differentiated responsibilities and their specific national and regional development priorities, objectives and circumstances, shall cooperate in preparing for adaptation to the impacts of climate change; develop and elaborate appropriate and integrated plans for coastal zone management, water resources and agriculture, and for the protection and rehabilitation of areas, particularly in Africa, affected by drought and desertification, as well as floods". Siehe auch Hyogo Framework for Action, 14 Z 26f.

⁶⁸⁴ Biermann/Boas nennen hier das Recht der Vertragsstaaten (zu ihrem vorgeschlagenen Protokoll) zur Erstellung einer Liste von „populations as climate refugees in need of relocation“ zur Festlegung der zu ersetzenden Kosten.

⁶⁸⁵ zB Ersatz der vollen Kosten von Mitigations-, Adaptions- und Umsiedlungskosten für Entwicklungsländer in Fällen, in denen der direkte Zusammenhang mit Klimawandel weitestgehend unbestritten ist (Anstieg des Meeresspiegels); zusätzliches Funding in Fällen, in denen Klimawandel nur eine mehrerer Migrationsursachen ist (vgl Biermann F., Boas I. (2007)).

⁶⁸⁶ Neun von zehn Katastrophen sind heute auf Klimawandel zurückzuführen; über die letzten zwei Jahrzehnte hat sich die Anzahl der registrierten Naturkatastrophen verdoppelt (von ca 200 auf über 400 pro Jahr); vgl Holmes J., Under Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator, Opening Remarks at the Dubai International Humanitarian Aid and Development Conference and Exhibition 'DIHAD 2008 Conference', unter: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/YSAR-7DHL88?OpenDocument> (30.04.2009).

Emissionen und den betreffenden Schäden schwer nachzuweisen sein, sodass das strikte völkerrechtliche Verantwortlichkeitsregime nicht genügend Sicherheit für eine Kostenzuteilung bietet.

Eine Lösung, die der **internationalen Staatengemeinschaft** die entsprechende Verpflichtung auferlegt, könnte auf **Konzepten wie dem gemeinsamen Erbe der Menschheit** gestützt werden. Allerdings ist dieses Konzept nicht Bestandteil des allgemeinen Völkerrechts; weiters ist dieses Konzept auf Rechte, aber nicht auf Pflichten ausgerichtet (dh es enthält konzeptuell lediglich insoweit Pflichten, als diese die Folge von Rechten sind).⁶⁸⁷ Dieses Prinzip bedürfte somit einer **Neuinterpretation**, wonach die **Staatengemeinschaft für den Klimaschutz verantwortlich** ist und eine Art Fonds schafft,⁶⁸⁸ an den sich dann die entsprechenden betroffenen Staaten wenden können (eine Art von „Soziallastenausgleich“). Die Speisung des Fonds könnte dann an den Kriterien der Größe der Emissionen etc ausgerichtet werden. Es könnten auch **jene Staaten, die aufgrund der Emissionen den größten Vorteil der Umweltverschmutzung haben**, identifiziert werden. Dies vermeidet die Notwendigkeit des Kausalitätsnachweises. Unter Umständen kann auch das Verursacherprinzip mit dem Vorsorgeprinzip hier einbezogen werden, indem man argumentiert, dass es sich um für die Emissionen typische Schäden handelt. Dadurch müsste nicht die Kausalität nachgewiesen werden, sondern nur, dass der Schaden nicht durch die Emissionen verursacht wurde.

3.3.3.3 Operationalisierung - Formen des *Burden-/Responsibility Sharing*

In Anlehnung an das internationale Flüchtlingsrecht könnte man von drei möglichen Formen des *Burden-/Responsibility-Sharing* ausgehen: **finanzielle Unterstützung**; **technische/materielle Unterstützung** (inkl Wissenstransfer); **„Sharing of Persons“** (zB vorübergehender Schutz, Neuansiedlung). Die internationale Gemeinschaft bzw bestimmte Drittstaaten sollten die oben näher ausgeführten präventiven und reaktiven Maßnahmen potentiell gefährdeter Staaten unterstützen.⁶⁸⁹

Im Folgenden wird insb auf die Fragen des „Sharing of Persons“, der Bereitstellung finanzieller Mittel sowie des internen *Burden-Sharings* eingegangen.

3.3.3.3.1 „Sharing of Persons“

Zu überlegen wäre, inwieweit interne „Umweltflüchtlinge“ einerseits und internationale „Umweltflüchtlinge“, die Erstaufnahme in einem Drittstaat in der Region gefunden haben, andererseits in einem Drittstaat außerhalb der Region neu angesiedelt werden könnten (*Resettlement*).⁶⁹⁰ Möglich wäre

⁶⁸⁷ So ist etwa der internationale Meeresboden vertraglich als gemeinsames Erbe der Menschheit definiert worden, um die Rechte daraus zu verallgemeinern.

⁶⁸⁸ Ähnlich den verschiedenen zivilrechtlichen Fonds der entsprechenden Industriesparten betreffend Kostendeckung bei maritimen Unfällen. Siehe *Graf Vitzthum W.* (2006) Handbuch des Seerechts, 396.

⁶⁸⁹ Wie zB im *Civil Protection Financial Instrument* des Rates der Europäischen Union, Council decision 2007/162/EC, Euratom, 05.03.2007, Art 1.

⁶⁹⁰ *UNHCR* (2004) *Resettlement Handbook*, Kapitel I, 2: UNHCR beschreibt - im Flüchtlingsrecht - *Resettlement* folgendermaßen: “[...] involves the selection and transfer of refugees from a State in which they have sought protection to a third State which has agreed to admit them – as refugees - with permanent residence status. The status provided should ensure protection against refoulement and provide a resettled refugee and his/her family or dependants with access to civil, political,

die Erarbeitung eines **internationalen Neuansiedlungssystems** nach kollektivem Ansatz,⁶⁹¹ auf welchem konkrete Neuansiedlungspläne aufbauen könnten. Ein solches System könnte durch individuelle Mechanismen (*case-by-case assessment*) ergänzt werden.

Standards hinsichtlich der **Durchführung** von „Neuansiedlungen“ im Flüchtlingsrecht (als eine der drei dauerhaften Lösungen) könnten Anhaltspunkte für ein solches System geben.⁶⁹² Begünstigte werden idR von UNHCR **individuell** auf Basis von Neuansiedlungskriterien ausgewählt. Vorrangig behandelt werden sollten Flüchtlinge mit akuten rechtlichen und körperlichen Schutzbedürfnissen, insb gefährdete Frauen und unbegleitete Minderjährige. Obwohl „Integrationpotential“ die Auswahl nicht negativ beeinflussen soll, so betont UNHCR dennoch, dass ähnliche Kultur, Sprache und Klima für die Integration des/der Einzelnen förderlich sind.⁶⁹³ Die *Agenda for Protection*⁶⁹⁴ hat auch eine Methodologie für **Gruppen-Neuansiedlung** (*UNHCR Methodology for Group Resettlement*) eingeführt, die ermöglicht, mehrere Begünstigte durch ein vereinfachtes und schnelleres UNHCR Verfahren zu bestimmen.⁶⁹⁵ Die momentane „Neuansiedlungs“-Kapazität von europäischen Staaten ist eher gering (6.260 von weltweit 69.610 Plätzen).⁶⁹⁶ Auf EU-Ebene wird momentan überlegt, ein *EU Resettlement Scheme* zu entwickeln.⁶⁹⁷

Grundsätzlich könnte man diesen Ansatz auch für „Umweltflüchtlinge“ übernehmen. Bei der Frage **gegenüber welchem Staat** die Verpflichtung zur Aufnahme geltend gemacht werden sollte, müsste demnach die individuelle Situation der Aufzunehmenden berücksichtigt werden (kulturelle Nähe, Sprachkenntnisse, soziale Netzwerke etc). Daneben wären Kriterien festzulegen, die vom Aufnahmeland zu erfüllen sind – zB ausreichend Platz; Einhaltung menschenrechtlicher Standards. Gerade im Fall von **BürgerInnen „untergegangener“ Staaten**, vor allem wenn es sich um Mitglieder indigener Völker handelt, könnte unter Umständen eine völlige „Integration“ in den Aufnahmestaat nicht passend sein – so

economic, social and cultural rights similar to those enjoyed by nationals. It should also carry with it the opportunity to eventually become a naturalized citizen of the resettlement country.”

⁶⁹¹ vs den individuellen Ansatz der GFK. Umweltflüchtlinge werden meistens in Gruppen auftreten, dementsprechend sollte nach einer kollektiven Antwort gesucht werden. Siehe zB schon jetzt diesbezügliche Ansätze in regionalen Konventionen für Afrika (1969 Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, Art I.2) und Zentralamerika (1984 Cartagena Declaration on Refugees, Art III.3), die kollektive Gründe für Flucht (ernsthafte Gefährdung der öffentlichen Ordnung) akzeptieren.

⁶⁹² UNHCR (2004) Resettlement Handbook, Kapitel I, 1, zitiert aus UNHCR (2002) Strengthening and Expanding Resettlement Today: Challenges and Opportunities, Global Consultations on International Protection, EC/GC/02/7, 25.04.2002. Siehe auch ExCom Conclusions on International Protection, e.g. Nr. 99 (LV) – 2004, Nr. 100 (LV) – 2004 Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations; Nr. 90 (LII) – 2001, Resettlement; GA Res, ECOSOC Resolution regarding appeal to States and role of Resettlement siehe UNHCR, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?id=3e96a1208&tbl=PUBL> (12.05.2009).

⁶⁹³ „For many refugees, moving to a country with a familiar culture, language or climate could make social adjustment and integration much easier. [...]“. Integrationspotential sollte aber keine bestimmende Rolle bei der Beurteilung von Neuansiedlungsfällen spielen, siehe Strengthening and Expanding Resettlement Today: Dilemmas, Challenges and Opportunities, Global Consultations on International Protection, 4th Meeting, EC/GC/02/7, 25.04.2002. UNHCR (2004) Resettlement Handbook, Kapitel IV, 2f.

⁶⁹⁴ UNHCR, Agenda for Protection, A/AC.96/965/Add.1 (endorsed by the ExCom, Conclusion Nr. 92(LIII) 2002; welcomed by UNGA, A/RES/57/187, 2002).

⁶⁹⁵ UNHCR (2004) Resettlement Handbook, Kapitel VII, 1.

⁶⁹⁶ UNHCR (2008) Worldwide Context Resettlement, Bucharest, 08.05.2008, DIPS, UNHCR Geneva. Davon werden 50.000 Plätze von den USA bereitgestellt.

⁶⁹⁷ Justice and Home Affairs Council Conclusions, 27.11.2008; Ministry of Justice Sweden, April 2009.

finden sich Überlegungen, ob diese im Aufnahmestaat eine „**nationale Minderheit**“ bilden sollten.⁶⁹⁸ Sowohl menschenrechtliche Gesichtspunkte, Aspekte einer kollektiven Dimension der Staatsbürgerschaft als auch Erwägungen der globalen Gerechtigkeit können als Argumente für die Etablierung eines speziellen Status dieser BürgerInnen angeführt werden.

3.3.3.3.2 *Finanzielle Mittel*

Nachdem geklärt wurde, welche Drittstaaten zur Lastenteilung herangezogen werden könnten, stellt sich die Frage, in welcher Art und Weise Staaten finanziell beitragen müssen. Hinsichtlich Klimawandels ist die momentane (größtenteils freiwillige) Speisung der nach dem Klimaschutzrecht bestehenden Finanzierungsmechanismen (*Adaptation Fund*,⁶⁹⁹ *Climate Change Fund*, *Least Developed Countries Fund*) keinesfalls ausreichend, um zu einer effektiven Lösung der Konsequenzen des Klimawandels beizutragen.

In der Literatur wird ua ein neuer „internationaler Umweltmigrationsfonds“ als finanzielle Basis für Maßnahmen vorgeschlagen, um mit erzwungener Migration umzugehen⁷⁰⁰ oder ein *Climate Impact Relief Fund*.⁷⁰¹ Biermann/Boas zB lehnen eine Miteinbeziehung des Schutzes von „Klimaflüchtlings“ in allgemeine Finanzierungsmodelle ab und plädieren für einen neuen, nur auf die Bedürfnisse der „Klimaflüchtlinge zugeschnittenen“ Fonds zum Schutz und zur Umsiedlung von Klimaflüchtlings“, der unabhängig sein sollte.⁷⁰² Wichtig bei der Einrichtung eines solchen Fonds sei vor allem die **Aufbringung neuer Mittel, eine bloße Umverteilung bereits bestehender Mittel** zB aus Entwicklungs- oder humanitärer Hilfe sei nicht zielführend.⁷⁰³

Quellen zur Speisung solcher neuer Fonds sind hauptsächlich die (zB wie oben identifizierten) **Staaten**; daneben könnten aber auch (wie von Biermann/Boas vorgeschlagen) **neu eingeführte Abgaben** (zB *International Air Travel Adaptation Levy*) oder ein **Haftungsregime für private Akteure** zur Aufbringung von Mitteln beitragen.

All diese eben genannten in der Literatur unterbreiteten Vorschläge beziehen sich ausschließlich auf die Problematik von „Klimaflüchtlings“. ⁷⁰⁴ Daraus könnte man schließen, dass hinsichtlich anderer nicht

⁶⁹⁸ Hampson F. (2005) Z 17.

⁶⁹⁹ Argumentiert wurde, dass die Kosten von unfreiwilliger Migration als Adaptionkosten iSd Fonds gesehen werden könnten. Siehe Kolmannskog V.O. (2008) 31.

⁷⁰⁰ WBGU (2007) Climate Change as a Security Risk, 13, 228. Ähnlich auch die Declaration on climate migrations, adopted at conference on Climate migrations organised in the European Parliament, 11.06.2008 by the Greens/EFA group: „*International fund should be created intended for the management of population movements generated by climate change, taking into consideration responsibilities of states.*“

⁷⁰¹ Müller B. (2002) Equity in Climate Change: The Great Divide, Oxford Institute for Energy Studies, 89ff, abrufbar unter: <http://www.oxfordenergy.org/pdfs/EV31.pdf> (04.08.2009).

⁷⁰² Dennoch könnten operationelle Aspekte aus Gründen der Effizienz mit anderen, verwandten Finanzierungsmechanismen verknüpft werden.

⁷⁰³ Kolmannskog V.O. (2008) 36. Vgl auch Biermann F., Boas I. (2007) hinsichtlich ihres Fonds für „Klimaflüchtlinge“.

⁷⁰⁴ Auch beim „Umweltmigrationsfonds“ geht es letztlich nur um einen Lastenausgleich zwischen von durch „Klimaflüchtlingen“ betroffenen und nicht betroffenen Ländern, da die Fondsbeiträge an das Ausmaß der länderspezifischen Treibhausgasemissionen und an weitere Indikatoren wie zB das Bruttoinlandsprodukt geknüpft werden sollen (basierend auf dem Verursacher- und dem Leistungsfähigkeitsprinzip). Siehe WBGU (2007) Climate Change as a Security Risk, 13, 228.

klimawandelinduzierter „Umweltflüchtlinge“ momentan kein Handlungsbedarf gesehen wird oder es aber keinen rechtlichen Anknüpfungspunkt für ein *Burdensharing*-Regime gibt. Da es derzeit rund um das Thema der „Umweltflucht“ keine globalen Regeln über internationale Verpflichtungen gibt - sei es in Bezug auf „Klimaflüchtlinge“ oder auf „andere Umweltflüchtlinge“ - scheint durchaus Handlungsbedarf in beiden Fällen zu bestehen. Allerdings ist die Anknüpfung bei den „anderen Umweltflüchtlingen“ nicht so offensichtlich wie bei „Klimaflüchtlingen“, wo weitestgehend auf dem Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit aufgebaut werden kann. Finanzielle Mittel zur Unterstützung von „anderen Umweltflüchtlingen“ müssten daher wohl separat geregelt werden und auf humanitären Erwägungen aufbauen.

3.3.3.2.1 Exkurs: Haftungsmechanismen für private Akteure

Als Finanzierungsmechanismus könnte sich iZm Verletzungen von Pflichten zur Prävention von Umweltveränderungen die Schaffung eines **internationalen Haftungsregimes für private Akteure** anbieten. Ein solches Regime würde Staaten zur Implementierung nationaler Haftungsmechanismen verpflichten. So könnten private Akteure im Rahmen ihrer Wiedergutmachungspflicht zur Setzung von Präventionsmaßnahmen, zur Unterstützung betroffener Staaten bei der Durchführung erforderlicher Maßnahmen (Adaptierung, Bewältigung) oder zur Unterstützung betroffener Individuen herangezogen werden.⁷⁰⁵ Private Akteure, deren Aktivität maßgeblich zu Umweltveränderung beiträgt und gleichzeitig nationales Recht verletzt,⁷⁰⁶ sollten zur Verantwortung gezogen werden.⁷⁰⁷ Ein solches Haftungsregime wäre natürlich nur dann leistungsfähig, wenn Emissionen privater Akteure ab einem gewissen Ausmaß verboten wären oder als gefährliche Tätigkeiten eingestuft würden, woran eine Risikohaftung geknüpft werden könnte.

⁷⁰⁵ Cullet P. (2007) Liability and Redress for Human-Induced Global Warming: Towards an International Regime, Symposium: Climate Change Risk, Vol. 26A/43A, 99-121, unter Verweis auf die wiederholte Heranziehung eines solchen Haftungsregimes iZm anderen internationalen Umweltangelegenheiten, zB Cartagena Protokoll zur Konvention über Biodiversität, 39 I.L.M. 1927, weitere siehe Seite 112, und mit Hinweis auf die Verursachung eines Großteils der *man made* Umweltveränderungen durch private Verursacher. Allerdings ist festzuhalten, dass die meisten der genannten internationalen Instrumente eine *strict liability* aufgrund der Ausübung einer „gefährlichen“ Tätigkeit vorsehen (eine „gefährliche“ Tätigkeit kann wohl nur bei einem Teil der Aktivitäten, die Umweltkatastrophen auslösen können, angenommen werden). Oftmals iVm einer Pflichtversicherung des Betreibers und einer subsidiären Haftung des Staates. Allenfalls könnte auch ein durch Beiträge der Betreiber gespeister Fonds eingerichtet werden.

⁷⁰⁶ Siehe zu einem solchen Regime die *Lugano Convention on civil liability for damage resulting from activities dangerous to the environment*, Europarat, I.L.M. 1228, 1993, die allenfalls als Vorlage für ein globales Instrument dienen könnte (insb hinsichtlich Schadensdefinition und Kompensationspflichten). Allerdings fand die Konvention mit nur neun Unterzeichnungen und keiner Ratifikation kaum Unterstützung, da sie weiter geht als das, was Staaten heute akzeptieren können (so wird zB nicht nur grenzüberschreitende Schädigung sondern auch Schädigung innerhalb eines Staates umfasst). Dies wäre iZm mit vorliegender Untersuchung jedoch eher unproblematisch, da hier vor allem eine Haftung privater Betreiber für grenzüberschreitende Schädigungen zB iZm klimawandelbedingten Schäden relevant wäre – die Haftung privater Akteure im betroffenen Staat (idR ein Entwicklungsland) selbst ist kein zentrales Element. Vgl dazu die RL2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.04.2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, die wesentlich enger gefasst ist als die Lugano Konvention.

⁷⁰⁷ In Teil 2 wurde iZm dem Staatenverantwortlichkeitsregime festgehalten, dass die Geltendmachung sekundärrechtlicher Verpflichtungen bei Verletzung von Primärnormen (zB Überschreitung der Emissions-Ziele, Verletzung der *no harm rule*) theoretisch möglich, in der Praxis aber durch Fragen iZm Verursachung, Schadensausmaß, Schadensteilung etc zumindest iZm klimawandelbedingten Schäden weitgehend unpraktikabel ist.

Logistisch einfacher könnte die Einzahlung entsprechender Zahlungen in einen Fonds zur Umsetzung erforderlicher Maßnahmen und zur Befriedigung von Kompensationsansprüchen betroffener Individuen vorgesehen werden.⁷⁰⁸

3.3.3.3 Internes Burden-Sharing (zwischen den verpflichteten Staaten)

Grundsätzlich erscheint es erstrebenswert, eine interne Lastenteilung zwischen allen verpflichteten Staaten vorzusehen, da manche Staaten (zB durch Leistung technischer Mittel oder durch Aufnahme vieler „internationaler Umweltflüchtlinge“) überproportional zur Prävention/Bewältigung der Umweltflüchtlings-Problematik beitragen könnten. Hier könnte ein Sub-Fonds unter einem eventuell neu einzurichtenden Fonds Abhilfe schaffen, aus dem interne Ausgleichszahlungen geleistet werden könnten.

Hinsichtlich der schwierigen Frage, wie im Falle von Aufnahme oder Neuansiedlung von „Umweltflüchtlingen“ ein internes *Burden-Sharing* aussehen könnte (insb hinsichtlich der Frage wie der durch Aufnahme von „Umweltflüchtlingen“ entstehende finanzielle Aufwand in Geld zu beziffern ist), wäre es möglich, bereits bestehende Modelle im Flüchtlingsrecht (zB im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF))⁷⁰⁹ heranzuziehen. EU Mitgliedstaaten können vom EFF *inter alia* für Ausgaben, die durch akuten Masseninflux oder durch Neuansiedlung entstehen, refundiert werden.^{710 711}

3.3.4 Institutionen zur Um- und Durchsetzung von Regelungsinhalten

Ein zentraler Punkt bei der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen ist auch das institutionelle Rahmenwerk. Ein solches kann verschiedene Funktionen erfüllen: einerseits die **praktische Umsetzung** der vorgeschlagenen Inhalte/Maßnahmen; andererseits die (insb **rechtliche**) **Durchsetzung** (vor allem von

⁷⁰⁸ Die Identifizierung der nach einem solchen Regime begünstigten Staaten/Individuen sollte möglichst nicht im Einzelfall, sondern unter Umständen in Anlehnung an eine im Rahmen des Risk Assessments erstellte Liste erfolgen. Auch hier stellt sich wiederum die Frage nach einer Differenzierung hinsichtlich menschlich herbeigeführter und „natürlichen“ Umweltverschlechterungen, hinsichtlich der durch das Haftungsregime Begünstigten.

⁷⁰⁹ Entscheidung 573/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.05.2007 zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms "Solidarität und Steuerung der Migrationsströme". Für diesen Zeitraum ist der Fonds mit 628 Mio. Euro ausgestattet. Er gehört zum Generellen Programm "Solidarität und Steuerung der Migrationsströme". Der Fonds ist für Personen gedacht, denen der Flüchtlingsstatus, subsidiärer oder vorübergehender Schutz gewährt wurde oder die in ein Neuansiedlungsprogramm aufgenommen wurden. Auch AsylwerberInnen gehören zu den Zielgruppen.

⁷¹⁰ Aus dem EFF können bestimmte nationale Maßnahmen unterstützt werden, zB hinsichtlich Aufnahmebedingungen und Asylverfahren; Integration der Zielgruppen in den Aufnahmestaat; Hilfe für die Staaten zur Planung, Umsetzung und Überwachung ihrer Asylpolitik, zur Erhebung, Analyse und Verbreitung von Daten zu den Herkunftsländern sowie von Statistiken für Asyl-, Aufnahme- und Integrationsverfahren; Neuansiedlung und insb die Ausarbeitung von einschlägigen Programmen, Bereitstellung von Material und Informationen vor der Ausreise; Transfer der bei den Zielgruppen erwähnten Antragsteller von einem Staat in den anderen. Auch grenzüberschreitende und gemeinschaftliche Maßnahmen, bei denen Indikatoren ausgearbeitet werden, die eine Beurteilung der in der Asylpolitik erzielten Fortschritte ermöglichen oder Sensibilisierungskampagnen; Verbreitung guter Praktiken; Gründung von Netzwerken kommen für die Förderung in Frage. Außerdem sieht der EFF eine Finanzreserve für die Umsetzung von Sofortmaßnahmen vor, um im Falle eines Massenzustroms iSd RL 2001/55/EG einen vorübergehenden Schutz zu gewähren. Diese Finanzreserve kann auch verwendet werden, um den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, besondere Belastungssituationen zu bewältigen, in denen aufgrund eines plötzlichen massiven Zustroms von Menschen, die möglicherweise internationalen Schutz benötigen, ihre Aufnahmeeinrichtungen oder Asylsysteme kurzfristig stark beansprucht werden.

⁷¹¹ So bestimmt Art 13 (3) der Entscheidung 573/2007/EG, dass jeder Mitgliedstaat einen fixen Betrag von EUR 4.000,00 für jede neu angesiedelte Person erhalten soll, sofern sie in eine der aufgelisteten Kategorien fällt (insb besonders schutzbedürftige Gruppen innerhalb der neu anzusiedelnden Flüchtlinge); zB unbegleitete Minderjährige, Personen von einem Land bzw einer Region, die für die Implementierung eines RPP bestimmt ist; Personen mit besonderen medizinischen Bedürfnissen, die nur durch Neuansiedlung erfüllt werden können.

verbindlichen Ansätzen); teilweise wird die Etablierung spezieller Mechanismen auch **als eigenständiger Lösungsansatz** vorgeschlagen (siehe dazu bereits oben).

3.3.4.1 Umsetzung

3.3.4.1.1 Koordinationsmechanismus

Wie bereits oben erwähnt, ist in allen Bereichen die Regelung der Zuständigkeit von internationalen Akteuren (insb auch im Hinblick auf den Schutz „interner“ oder internationaler „Umweltflüchtlinge“⁷¹²) von großer Wichtigkeit.

Ein Koordinationsmechanismus kann sowohl **anstelle** neuer Standards/eines neuen Instruments zur besseren Durchsetzung bereits bestehender Normen (siehe oben Vorschlag von Tracey King, Kapitel 3.3.2.4.2), aber auch **zusätzlich** zu einem neuen Regelungsinstrument für dessen Umsetzung vorgesehen werden⁷¹³.

Für beide Varianten gilt, dass die Nutzung bestehender (vor allem internationaler) Einrichtungen mit deren vorhandenem *Know-how* und praktischer Erfahrungen mit Sicherheit ein Schlüsselfaktor bei der wirksamen Prävention und Bewältigung von „Umweltflucht“ darstellt. Aufgrund der Vielfalt der Ursachen von „Umweltflucht“ bietet sich die **Kooperation bestehender internationaler Organisationen** in ihrem jeweiligen Spezialgebiet an – insb in den Bereichen Migration, Flüchtlingsschutz, internationales Umweltrecht, Entwicklungshilfe, humanitäre (Katastrophen-) Hilfe sowie Menschenrechte. Diese sollten möglichst weitgehend eingebunden werden, sei es bei einer eventuellen Definierung eines neuen konkreten Regelwerks,⁷¹⁴ oder auch bei der Umsetzung bestehender oder neuer Regeln (je nachdem, ob man sich für die Etablierung eines neuen rechtlichen Regelwerks oder für die verbesserte Nutzung bereits vorhandener Normen entscheidet).

In beiden Fällen müsste zunächst eine **Identifikation des „Spezialwissens“** und der Erfahrungen relevanter **internationaler Organisationen** und Einrichtungen erfolgen. **Internationale institutionelle Zuständigkeiten** müssten geklärt und zugeteilt werden; dies ist idR ein Kernpunkt zur Effizienzsteigerung strategischer Maßnahmen.⁷¹⁵ Schließlich müsste ein **Sekretariat** eingerichtet werden, das die Aktivitäten auch tatsächlich koordiniert.

Ein solcher Mechanismus könnte neben der Hauptaufgabe der Koordinierung der Aktivitäten von internationalen Akteuren auch **nationale Einrichtungen** bei der (weitgehend einheitlichen, aber doch auf

⁷¹² IdR werden interne „Umweltflüchtlinge“ in den Mandaten von internationalen Organisationen nicht berücksichtigt (Bestehen einer „operationellen Schutzlücke“).

⁷¹³ ZB Biermann/Boas zur Umsetzung ihres „Klimaflüchtlings“-Protokolls: Netzwerk aus UNDP, Weltbank für geplante, freiwillige Umsiedlungsprogramme; UNEP zur Unterstützung durch wissenschaftliche Recherche, Beratung, Dissemination; UNHCR's Expertise bei der Bewältigung von Katastrophen und Flüchtlingskrisen. Zusätzlich wird ein kleines Koordinationssekretariat vorgeschlagen.

⁷¹⁴ „Need for collaboration between donors, national governments, UN organisations (UNHCR, UNEP, UNDP, IOM), World Bank and INGOs to develop policies.“ (Zetter R., Boano C. and Morris T. (2008) 1, 5).

⁷¹⁵ Boano C., Zetter R., Morris T. (2008) 2-3.

spezifische Gegebenheiten Rücksicht nehmenden) systematischen **Umsetzung** bestehender oder neuer Regeln (zB durch entsprechend konkrete Vorschläge/Pläne für staatliche Verpflichtungen) **unterstützen**. Dies würde eine effiziente Abstimmung und ein Ineinandergreifen der Maßnahmen der internationalen und nationalen Akteure gewährleisten.

Als mögliche **Form** für einen Koordinierungsmechanismus kommt neben dem bereits erwähnten **Netzwerk von „Implementing Agencies“**⁷¹⁶ auch die **Erweiterung des Mandats** eines bereits bestehenden Mechanismus um Koordinierungsaufgaben (zB im Bereich *Disaster Risk Reduction*⁷¹⁷ oder im Flüchtlingsbereich⁷¹⁸) oder die **Errichtung eines neuen Organs** in Frage.

Als Modell zur Orientierung könnte der nach dem 2005 initiierten *Humanitarian Response Review* entwickelte Ansatz dienen. Dabei wurden nach einem Assessment der **key players** im Bereich der Katastrophenhilfe inkl. deren Kapazitäten Lücken identifiziert und ein *sectoral cluster approach*⁷¹⁹ mit jeweiligen **lead agencies** zu deren Behebung vorgeschlagen. Durch eine Klärung der Zuständigkeiten, konkrete Aufgabenteilung und durch die Rollenverteilung der einzelnen Akteure soll eine Stärkung der Effizienz und der Verantwortlichkeiten innerhalb der Katastrophenhilfe erreicht werden. Die Ausdehnung eines solchen Ansatzes scheint für den Bereich der „Umweltflucht“ durchaus viel versprechend und es könnte auf einer guten Basis aufgebaut werden.

⁷¹⁶ Biermann F., Boas I. (2008) 15; King T. (2006) hinsichtlich des von ihr vorgeschlagenen *International Coordinating Mechanism for Environmental Displacement* (ICMED) 560-565.

⁷¹⁷ Der Umfang des Mandats muss sich naturgemäß nach dem Umfang des vorgeschlagenen Regelungsinstrumentes richten – umfassend oder fragmentiert. Im Bereich der DRR wird zB die optimierte Nutzung der Stärken verschiedener „key-players“ durch die Inter-Agency Task Force on Disaster Reduction (IATF/DR, primäres Organ zur Entwicklung von DRR-Strategien, besteht aus 25 Organisationen) und das Inter-Agency Secretariat of the UNISDR (UNISDR, Focal-Point im UN System zur Förderung der Verbindungen und Synergien zwischen und der Koordinierung von DRR-Maßnahmen, Informationsvermittlung zu DRR) angestrebt. Die Verbesserung der Zusammenarbeit in allen Phasen des Katastrophenmanagements wird durch eine Vielzahl regionaler Vereinbarungen angestrebt: zB Agreement on the Establishment of the Civil-Military Emergency Planning Council for Southeastern Europe, 2001, Art IV, Caribbean Disaster Emergency Response Agency, the Coordination Centre for the Prevention of Natural Disasters in Central America (CEPRENAC), the Andean Committee for Disaster Prevention and Assistance (CAPRADE), the Inter-American Committee on Natural Disaster Reduction, the Inter-American Emergency Aid Fund (FONDEM) and the Inter-American Network for Disaster Mitigation; auf europäischer Ebene siehe zB Cooperation Group for the Prevention of, Protection against, and Organization of Relief in Major Natural and Technological Disasters; weite Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on Collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to Natural and Man-made Disasters.

⁷¹⁸ Die Erweiterung des Mandats bzw. eine Führungsrolle von UNHCR iZm „Umweltflüchtlingen“ wird diskutiert – kritische Stimmen befürchten allerdings, dass die Erfüllung des „Kernmandats“ durch eine solche Erweiterung leiden und weiters die primäre Verantwortung der Herkunftsstaaten für ihre StaatsbürgerInnen in den Hintergrund gedrängt würde. Allerdings hatte die fallweise Übernahme von Verantwortung im Bereich des Schutzes von „Umwelt-IDPs“ durch UNHCR offenbar bisher keinen solchen Effekt. (Boano C., Zetter R., Morris T. (2008) 24). UNHCR hilft derzeit auch schon bei der Koordination von Umweltunterstützungsaktivitäten (Umweltprobleme, die in Flüchtlingsaufnahmegebieten entstehen), die von Umwelterziehung bis zu Wiederaufforstungsprogrammen reichen. Diesbezügliche Programme werden in enger Zusammenarbeit mit nationalen Regierungen und Partnerorganisationen (CARE, GTZ, UNESCO, IRD, NGS, IOM) umgesetzt.

⁷¹⁹ Ursprünglich waren die „clusters“ auf neun Gebiete konzentriert: Logistics; emergency telecommunications (OCHA-Process owner, UNICEF Common Data Services, WFP – Common Security Telecommunications Services); camp coordination and management (UNHCR for conflict-generated IDPs and IOM for natural disaster-generated IDPs); emergency shelter (IFRC); health (WHO); nutrition (UNICEF); water, sanitation, and hygiene (UNICEF); early recovery (UNDP); protection (UNHCR for conflict-generated IDPs, UNHCR, UNICEF, and OHCHR for natural disaster generated IDPs). IASC Principles deemed it unnecessary to apply the cluster approach to four sectors where no significant gaps were detected (food, led by WFP; refugees, led by UNHCR; education, led by UNICEF; agriculture, led by FAO). The original nine clusters were later expanded to include agriculture and education.

3.3.4.1.2 *Stärkung der umweltpolitischen Kapazitäten der UN, Aufwertung von UNEP*

Vorgeschlagen wird - im Rahmen einer Stärkung der umweltpolitischen Kapazitäten und einer präventiveren Ausrichtung des UN Systems – die Einrichtung eines „**Rats für Globale Entwicklung und Umwelt**“, der hochrangig im UN System angesiedelt sein müsste und Kompetenzen verschiedener bestehender UN-Gremien bündeln könnte.⁷²⁰

Aufgrund politischer Widerstände sei die Etablierung eines solchen Organs derzeit jedoch nicht zu erwarten und sollte zwischenzeitlich (zur Sicherung möglichst zeitnaher Maßnahmen) die Etablierung eines *Sustainable Development Boards* (mit starkem politischem Gewicht beim UN Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)) erwogen werden. Dieses Board solle als „zwischenstaatlicher Aufsichtsrat“ die einschlägigen Akteure der UN beaufsichtigen, Zielkonflikte zwischen den einzelnen Akteuren behandeln, so die zunehmende **Fragmentierung von UN Umwelt- und Entwicklungsprogrammen eindämmen** und die programmatische Kohärenz verbessern.⁷²¹ Im Fall schwerer drohender Umweltbeeinträchtigungen sollen verbindliche Anordnungen getroffen und durchgesetzt werden können.

Die Stärkung der umweltpolitischen Kapazitäten der Vereinten Nationen solle vor allem über das UN Umweltprogramm (UNEP) erfolgen. Auf lange Sicht solle UNEP zu einer UN-Sonderorganisation aufgewertet werden und ua über ein eigenes Budget und einen größeren Mitarbeiterstab verfügen können.⁷²² Bevor es zu einer solchen Änderung kommt, solle UNEP in seiner jetzigen Form dabei unterstützt werden, die zahlreichen Institutionen der internationalen Umweltpolitik besser zu koordinieren,⁷²³ seine wissenschaftlichen Kapazitäten auszubauen, und Umweltthemen enger mit den ökonomischen und sozialen Arbeitsbereichen der Vereinten Nationen zu verknüpfen. Auch in den Bereichen Monitoring, Bestandsaufnahme und Frühwarnung (den Kernkompetenzbereichen) solle UNEP unterstützt und iZm der Bewältigung der "Umweltflüchtlings"-Problematik herangezogen werden. UNEP solle eine ausreichende mittel- und langfristige Finanzierung garantiert werden (mehrjährige Finanzierungszusagen und Reduzierung des Anteils zweckgebundener Mittel), um ua eine stärkere internationale Vernetzung von UNEP sowie einen Ausbau der wissenschaftlichen Kapazitäten zu ermöglichen.⁷²⁴ In diesem Zusammenhang wird auch die bessere Erforschung der konkreten

⁷²⁰ Dieser Rat sollte aus einer Reform des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC) hervorgehen und die Kompetenzen verschiedener bestehender UN-Gremien bündeln; eine einschneidende Reform des ECOSOC bedürfte aber der Änderung der UN-Charta (und damit der Einwilligung von zwei Dritteln aller Staaten, einschließlich aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates). Bericht des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Welt im Wandel – Sicherheitsrisiko Klimawandel, Langversion (2007) 213.

⁷²¹ WBGU Langversion (2007) 213 f. Das Board könne die gemeinsame Aufsicht über UNDP, das UN-Bevölkerungsprogramm (UNFPA), den UN-Kinderfonds (UNICEF) und das Welternährungsprogramm (WFP) führen. Aus Sicht des WBGU sollten hier weiters UNEP (solange es nicht zu einer Sonderorganisation aufgewertet werden kann) und UNHABITAT (UN-Programm für Siedlungswesen) inkludiert werden. Ferner sei zu prüfen, ob und wie eine Beteiligung der UNFCCC, der Biodiversitätskonvention (CBD) sowie der Übereinkommen zur Vermeidung der Wüstenbildung (UNCCD) sinnvoll sein könnte.

⁷²² So auch schon Bericht des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Welt im Wandel – Neue Strukturen globaler Umweltpolitik, Kurzversion (2000) 8.

⁷²³ Letztendlich liege es aber bei den Mitgliedsstaaten, die Prioritäten der einzelnen Organisationen soweit abzustimmen, dass eine wirksame Koordinierung möglich ist.

⁷²⁴ WBGU Langversion (2007) 8, 213.

Handlungsmöglichkeiten internationaler Organisationen und der verbesserten zwischenstaatlichen Zusammenarbeit angeregt, um eine effektivere Umsetzung multilateraler Umweltabkommen zu erreichen.⁷²⁵

3.3.4.2 Durchsetzung

3.3.4.2.1 *Berichts-, Beschwerdemechanismus*

Die Erarbeitung eines neuen verbindlichen Instruments wäre wahrscheinlich wenig effizient, wenn es an Mechanismen zur Überprüfung der Implementierung bestehender Regeln und zur Sanktionierung bei fehlender Implementierung fehlen würde.⁷²⁶ Ein entsprechender Mechanismus könnte im gleichen Instrument zusammen mit den materiellen Regelungsinhalten oder auch in einem separaten Instrument verankert werden.

Obwohl im Folgenden teilweise Beispiele im internationalen Menschenrechtssystem als Modelle herangezogen werden, so ist an dieser Stelle nochmals zu betonen, dass es nicht nur um die Implementierung von Verpflichtungen des Herkunftsstaates gegenüber den auf seinem Territorium befindlichen Personen, sondern gerade auch um Pflichten von Drittstaaten gegenüber betroffenen Personen in anderen Staaten geht. Dass das Menschenrechtssystem gerade bei Umweltveränderungen im Herkunftsstaat, die auf Aktivitäten von Drittstaaten zurückzuführen sind, zu denen kein territorialer Bezug hergestellt werden kann (also insb iZm klimawandelbedingter Umweltveränderung), bisher keine zufrieden stellenden Antworten bieten kann, wurde in Teil 2 dargestellt.

Hinsichtlich eines **Beschwerdemechanismus** müsste geregelt werden, ob nur **Staaten-** oder auch **Individualbeschwerden** bzw beides vorgesehen sein sollten.

Im Sinne der Rechtsstaatlichkeit und aufbauend auf einem *Human Rights Based Approach* sollte es wohl jedenfalls Möglichkeiten für den/die Einzelne/n geben, ihn/sie betreffende Entscheidungen (zB hinsichtlich Umsiedlung) zu beeinspruchen und die Einhaltung von Verpflichtungen einzufordern. Fraglich ist hier jedoch, ob sich Individuen auch *direkt* an Drittstaaten wenden können sollen. Eine Individualbeschwerde setzt allerdings eine *self-executing nature* der völkerrechtlichen Verpflichtungen voraus, somit eine den Menschenrechten ähnliche Konstruktion. Ohne eine derartige Individualbeschwerdemöglichkeit könnte lediglich das diplomatische Schutzrecht eingesetzt werden, auf das Einzelne jedoch keinen rechtlichen Anspruch haben.

Eine zwischenstaatliche Beschwerdemöglichkeit könnte insb dann relevant sein, wenn ein Drittstaat seiner Verpflichtung hinsichtlich *Burden-/Responsibility-Sharing* nicht nachkommt.

⁷²⁵ WBGU Langversion (2007) 198.

⁷²⁶ Die Regeln der Staatenverantwortlichkeit sind natürlich – wie bei jedem verbindlichen internationalen Instrument – prinzipiell anwendbar, wenn ein Vertragsstaat seine Verpflichtungen verletzt. Jedoch wurde bereits in Teil 2 erläutert, dass sich die Durchsetzung sekundärrechtlicher Ansprüche teilweise aufgrund von Rechtsunsicherheit sehr schwierig gestaltet. Ein explizit geregelter Durchsetzungsmechanismus, der va auch Durchsetzungsmöglichkeiten des Einzelnen umfasst, scheint daher erstrebenswert.

Weiters müsste geregelt werden, ob dieser Mechanismus rechtlich **verbindliche Entscheidungen** aussprechen können sollte; i.e. ob es sich um ein gerichtliches Rechtsschutzorgan, ein quasi-gerichtliches Organ (vgl. Individualbeschwerdeverfahren vor UN Expertenorganen) oder ein politisches Überwachungsorgan (zB Ministerkomitee des Europarats) handeln sollte.

Grundsätzlich wäre wohl die Einrichtung eines **gerichtlichen Rechtsschutzorgans** erstrebenswert, da nur ein solches rechtlich verbindliche Entscheidungen herbeiführen und Wiedergutmachungsansprüche aussprechen kann (ein nicht bindender Spruch würde kaum befolgt werden und wäre noch weniger durchsetzbar). Weiters könnte es sinnvoll sein, zusätzlich ein **politisches Überwachungsorgan** vorzusehen, welches zur Überwachung der Implementierung der Entscheidungen zuständig ist.⁷²⁷

Im Falle eines **gerichtlichen Rechtsschutzorgans** müsste geklärt werden, ob dieser Mechanismus bei Individualbeschwerden erst nach Erschöpfen (effektiver) nationaler Rechtsmittel (also sekundär oder komplementär) eingeschaltet werden sollte (was aus Souveränitätserwägungen wohl zu bejahen sein wird) und ob dieser befugt sein sollte, **Entschädigungen** zuzusprechen (vgl. dazu die momentanen Überlegungen zur Einrichtung eines Weltmenschenrechtsgerichtshofes⁷²⁸). Wo es sich nicht um Rechtsverletzungen Einzelnen gegenüber handelt, sondern alleine Staaten gegenüber (zB im Fall von *non self-executing* Regelungen), müssten Kompetenzen eines derartigen Weltmenschenrechtsgerichtshofs erweitert werden oder ein rein zwischenstaatlicher Gerichtshof eingerichtet werden.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass angesichts des allgemeinen Zögerns der Staaten, die obligatorische Jurisdiktion des Internationalen Gerichtshofs zu akzeptieren, auch zu erwarten ist, dass ein gerichtliches Rechtsschutzorgan (im Vergleich zu einer rein politischen Institution) auf **geringe Akzeptanz** stoßen würde. Möglich wäre noch ein „Mittelweg“: Da es schwierig ist, sowohl das Obligatorium der Zuständigkeit als auch jenes des Spruches zu erreichen und laut bisheriger Staatenpraxis das Obligatorium der Zuständigkeit sinnvoller ist, könnte auch an die Einrichtung einer **obligatorisch zuständigen Instanz**, die jedoch **keine bindenden Sprüche erlässt**, gedacht werden.⁷²⁹

Schließlich könnte auch ein **Monitoring-Mechanismus** überlegt werden, der staatliche Aktivitäten dokumentiert und veröffentlicht – iS eines *namings-and-shaming* Systems. Ein Berichtsmechanismus

⁷²⁷ Vgl. Ministerkomitee des Europarats, das die Implementierung der EGMR-Entscheidungen überwacht; vgl. weiters den Vorschlag von Nowak hinsichtlich der Einrichtung eines Weltmenschenrechtsgerichtshofes, dessen Entscheidungsumsetzung durch den UN Menschenrechtsrat überwacht werden soll. Nowak M. (2008) Ein Weltgerichtshof für Menschenrechte: Eine utopische Forderung? in Vereinte Nationen 5/2008, 211.

⁷²⁸ Nowak M. (2008) Ein Weltgerichtshof für Menschenrechte: Eine utopische Forderung?, in Vereinte Nationen 5/2008, 205-211; idF Nowak M. (2008). Laut Nowak könnte ein Weltgerichtshof die Funktion der UN Expertenkommissionen in Bezug auf die Individualbeschwerden übernehmen. Eine Schaffung wäre mithilfe eines neuen Vertrages (zB nach Vorbild des römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes) denkbar. Es soll auch möglich sein, nichtstaatliche Akteure der Jurisdiktion des Gerichtshofes zu unterstellen und sie für Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung zu ziehen; dies gelte auch für internationale Organisationen. Staaten könnten mit der Ratifizierung des Statuts ihre Gerichtsbarkeit gegenüber Dritten teilweise an den Gerichtshof abtreten. Im Sinne eines Weltrechts wäre es vorstellbar, dass nicht nur Staaten, sondern zB auch Unternehmen das Statut ratifizieren.

⁷²⁹ Vgl. zB Vergleichsmechanismus im Annex zur Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK); weitere Beispiele gibt es insb in den internationalen Organisationen, wie zB in der internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Eine Institution, die auf nicht-bindenden Akten beruht und auch keine bindenden Sprüche, sondern Empfehlungen erlässt, ist zB der Valetta Mechanismus der OSZE.

könnte sich an den Kontrolleinrichtungen des UN Menschenrechtsschutzsystems orientieren (obligatorische Berichtspflichten für alle Vertragsparteien gegenüber der Vertrags-Expertenorgane; *Universal Periodic Review* vor dem UN Menschenrechtsrat). Nachteil solcher Monitoring-Mechanismen ist idR dass keine verbindlichen Sanktionen verhängt werden können, dass Staaten bereits jetzt die ihnen auferlegte „Berichtslast“ beklagen und dementsprechend Berichte oft mit jahrelanger Verspätung geliefert werden. Andererseits fällt es Staaten oftmals leichter, weiterreichende Verpflichtungen zu akzeptieren, wenn sie in der Folge „nur“ Bericht erstatten müssen und keine ernsten Sanktionen zu befürchten haben. In der Praxis der menschenrechtlichen Vertrags-Expertenorganen hat sich außerdem gezeigt, dass Staaten auch mit rechtlich unverbindlichen Empfehlungen durchaus zum Tätigwerden bewegt werden können: Politischer Druck von außen und Druck von NGOs von innen, der sich auf die öffentlichen Empfehlungen stützt, zeigt oftmals Wirkung.

3.3.4.2.2 Durchsetzung durch UN Sicherheitsrat

Teilweise wird auch eine aktivere Rolle des UN Sicherheitsrates im Zusammenhang mit der Bewältigung von „Umweltflucht“ vorgeschlagen. So könnte sich die Handlungsberechtigung des UN Sicherheitsrates bei „Umweltfluchtsituationen“ (zB bei schwerwiegenden Verletzungen des Umweltvölkerrechts) und bei von diesen verursachten tatsächlichen massiven „Umweltfluchts“-Strömen ergeben, wenn es sich dabei gleichzeitig um eine **Gefährdung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit** handelt. Dass zB Klimawandel als *threat multiplier* jedenfalls Implikationen für die internationale Sicherheit hat, wurde bereits mehrfach bestätigt.⁷³⁰ Der UN Sicherheitsrat hätte dann die Möglichkeit, Zwangsmaßnahmen zu verhängen.

Außerdem wurde eine **Mandatsanpassung des UN Sicherheitsrats** iSd **Responsibility to Protect (R2P)** erwogen; konkrete Aufgaben könnten dann an die Kommission für Friedenskonsolidierung abgetreten werden.⁷³¹ Die UN Generalversammlung hat jedoch beim *World Summit* 2005 das Konzept R2P nur in den Fällen von Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit bestätigt – und explizit Umweltkatastrophen ausgeschlossen.⁷³² Dieses enge Verständnis wurde vom UN Sicherheitsrat (Res 1674)⁷³³ und auch zuletzt im Jänner durch UN doc A/63/677 bestätigt.⁷³⁴

⁷³⁰ So zB durch den UN Sicherheitsrat selbst im Rahmen seiner ersten Debatte zu den Auswirkungen zu Klimawandel auf internationalen Frieden und Sicherheit am 17.04.2007 (insb zu den Auswirkungen auf mögliche Konfliktfaktoren wie Zugang zu Energie, Wasser, Nahrung und andere knappe Ressourcen sowie Bevölkerungsbewegungen und Grenzstreitigkeiten). Während manche Vertreter vorbrachten, dass es notwendig sei, das Konzept von „Sicherheitsbedrohungen“ zu erweitern, kamen insb von den Entwicklungsländern Bedenken, da Klimawandel eher eine „sozio-ökonomische Entwicklungsangelegenheit“ und besser bei der UNGV, die eine höhere Repräsentanz aufweise, aufgehoben sei. Ausführlich dazu auch der Bericht des WBGU (2007).

⁷³¹ WBGU (2007) 8.

⁷³² UN Summit Outcome Document 2005, UN Doc. A/RES/60/1, Z 138ff. Dies wird teilweise damit begründet, dass es sich bei diesen Verbrechen um *ius cogens* Verletzungen handelt und sich kein Staat legitimerweise auf seine staatliche Souveränität berufen könne, um ein Eingreifen von außen abzuwehren.

⁷³³ UN Sicherheitsrat, Res 1674 (2006) S/RES/1674 (2006) 28.04.2006, Z 4. UNSG Ban Ki-moon bestätigte dieses enge Verständnis: „*Its scope is narrow, focused solely on the crimes and violations agreed by the world leaders in 2005. Extending the principle to cover other calamities, such as HIV/ AIDS, climate change or response to natural disasters, would undermine*

Gegen eine aktive Rolle des UN Sicherheitsrats bzw eine Erweiterung dessen Mandats iZm der „Klimaflüchtlings“-Problematik und dem damit verbundenen erhöhten Konfliktpotential stellen sich vor allem Entwicklungsländer (auch China und Indien):⁷³⁵ sie argumentieren, dass der UN Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) (China), die UN Generalversammlung, UNEP oder der Rahmen der UNFCCC (Indien) besser geeignet seien. Eine Ausdehnung der Kompetenzen des UN Sicherheitsrats auf die oftmals interne „Umweltflüchtlings“-Problematik käme einer verstärkten Einmischung in innere Angelegenheiten von vor allem Entwicklungsländern gleich und auch die Besetzung des UN Sicherheitsrats mit einigen der größten CO₂-Emittenten als Veto-Holder sei problematisch.⁷³⁶

Als **Argument für eine stärkere Involvierung des UN Sicherheitsrats** wird vor allem angeführt, dass eine Qualifikation von Klimawandel als Bedrohung des internationalen Friedens und Sicherheit mit der bisherigen Interpretation der Kompetenzen des UN Sicherheitsrats übereinstimmen würde und keine Rechtsänderung erforderlich sei. Nach Kapitel VII der UN Charta könne der Sicherheitsrat nicht nur ökonomische (oder allenfalls sogar militärische) Sanktionen, sondern auch die Ergreifung nationaler legislativer Maßnahmen durch Staaten verbindlich anordnen.⁷³⁷

3.4 Reflektion der Arbeitsdefinition

Die Arbeitsdefinition „Umweltflüchtlinge“ lautet: *„StaatsbürgerInnen und Personen mit gewöhnlichem Aufenthalt, die ihren Heimatort innerhalb ihres Herkunftsstaates oder ihren Herkunftsstaat vorübergehend oder auf Dauer verlassen mussten; der maßgebliche, unmittelbare Grund für das Verlassen sind von Mensch oder Natur herbeigeführte Umweltveränderungen, die das Leben oder den Lebensunterhalt ernsthaft gefährden.“*

Die oben (Kapitel 3.3) dargestellten Lösungsvorschläge nehmen in manchen Fällen entweder nur auf bestimmte Kategorien – abstellend auf die Ursache der „Umweltflucht“ – von „Umweltflüchtlingen“ im Sinne unserer Arbeitsdefinition Bezug (idR nur auf „Klimaflüchtlinge“) oder differenzieren danach, ob ein grenzüberschreitendes Element vorhanden ist. Fraglich ist daher, ob und – falls ja – inwieweit die vorgeschlagene Arbeitsdefinition eingeschränkt werden sollte.

the 2005 consensus and stretch the concept beyond recognition or operational utility.” Address of UN Secretary-General Ban Ki-moon at an event on ‘Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World’, delivered in Berlin on 15.07.2008, available as UN doc. SG/SM/11701, UN Department of Public Information, New York.

⁷³⁴ Dennoch wurden nach dem Zyklon in Myanmar 2008 Stimmen laut, dieses Konzept anzuwenden Vgl. *Thakur R.* (2008); *Barbour B., Gorlick B.* (2008) 533ff.

⁷³⁵ Presseaussendung zur ersten Tagung des UN Sicherheitsrates zum Thema Klimawandel <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9000.doc.htm> (30.07.2009).

⁷³⁶ Dazu *Biermann/Boas* (2007).

⁷³⁷ Wie zuletzt durch Res 1373 (28.09.2001), mit der Staaten dazu aufgefordert wurden, nationale Legislation zur Eindämmung der Gefahr für internationalen Frieden und Sicherheit durch Terrorismus zu erarbeiten. Siehe dazu *Penny C.* (2007) *Climate Change and the Security Council: A Preliminary Framework for Implementing Remedial Measures through Chapter VIII of the UN Charter*, CISDL Legal Working Series Paper on Climate Change Law and Policy (2007) 11f (abrufbar unter: http://www.cisdl.org/pdf/working_papers_climate/Penny.pdf (30.07.2009)).

Würde man die Arbeitsdefinition und idF den Anwendungsbereich eines rechtlichen Instrumentes nur auf „**Klimaflüchtlinge**“ einschränken (so wie dies viele der oben dargestellten Vorschläge tun – vgl. Biermann/Boas, Docherty/Giannini, Williams), hätte dies beispielsweise den Vorteil, dass man sich auf bereits bestehende klimaschutzrechtliche Instrumente einschließlich der dort verbriefen Prinzipien (insb. das Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit), (Finanzierungs-)Mechanismen und Institutionen beziehen könnte und uU größere politische Akzeptanz gegeben sein könnte (siehe oben Kapitel 3.3.1.4, Vorschlag von Biermann/Boas).

Andere Vorschläge beziehen sich nur auf **interne „Umweltflüchtlinge“** bzw. generell IDPs (vgl. Vorschlag von verbindlichen *IDP Guiding Principles*) oder nur auf **internationale „Umweltflüchtlinge“** (Vorschlag Adaption der GFK; Vorschlag von Docherty/Giannini nur hinsichtlich „internationaler Klimaflüchtlinge“).

Nur **wenige Vorschläge** beziehen sich auf **alle „Umweltflüchtlinge“** (dh. keine Unterscheidung in menschlich und natürlich induzierte Ursachen; keine Unterscheidung in interne und internationale „Umweltflucht“) – so zB der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirates der (deutschen) Bundesregierung zum Thema Globale Umweltveränderungen (WBGU) (Vorschlag einer multilateralen, bereichsübergreifenden Konvention zur Regelung der Rechtsstellung von „UmweltmigrantInnen“).

Aus der Sicht des Einzelnen und auch aus menschenrechtlicher Sicht sind alle „Umweltflüchtlinge“ – unabhängig davon, ob die sie „vertreibende“ Umweltveränderung natürlich oder menschlich herbeigeführt wurde und ob die Personen in der Folge eine Grenze überschreiten oder nicht – **gleich schutzbedürftig**. Im Sinne des bestmöglichen Schutzes des Einzelnen scheint daher eine Unterscheidung nicht wünschenswert und **soll die umfassende Definition beibehalten werden**. Dies schließt aber eine Unterscheidung auf Verpflichtungsebene nicht aus (siehe unten, Kapitel 4).

Zu beachten ist weiters, dass die hier vorgeschlagene Definition nur für individuelle Statusbestimmung von „Umweltflüchtlingen“ geeignet wäre; für die zu erwartenden Massenflüchtlingsströme müsste ein neues Instrument (wie oben in Kapitel 3.2.2 dargestellt) zusätzliche Regelungen hinsichtlich eines (kollektiven) Statusbestimmungsmechanismus, anknüpfend an die (objektive) Zugehörigkeit zu einer regional bestimmten Gruppe, enthalten.

4 Ein konkreter Lösungsvorschlag

Die Vermeidung und Bewältigung von „Umweltflucht“ ist als **Querschnittsmaterie** eine Problematik, deren Regelung nicht durch Anpassungen in einem einzelnen Rechtsbereich erreicht werden kann. Dementsprechend müssen Strategien ua im Bereich der Entwicklungshilfe, im Bereich der Menschenrechte, der humanitären (Katastrophen-) Hilfe und des internationalen Umweltrechts herangezogen werden, um „Umweltflucht“ zu verhindern bzw zu bewältigen.

Wichtig ist im Besonderen die Gewährung bestmöglichen Schutzes im Zusammenhang mit **langfristig vorhersehbaren „Umweltfluchtsituationen“**; bisher wurde auf internationaler Ebene – soweit ersichtlich – vor allem der Bewältigung von überraschend eintretenden, plötzlichen Umweltkatastrophen Aufmerksamkeit geschenkt. Dass die Regelung von „Umweltfluchtsituationen“ ein wichtiges, aber doch nur *ein* Element in einem Gesamtkonzept im Rahmen des Schutzes von „Umweltflüchtlingen“ sein kann, wird am Beispiel der klimawandelbedingten Umweltveränderung deutlich: aufgrund der teilweise relativ genauen Vorhersehbarkeit der Auswirkungen des Klimawandels muss zur Erreichung des bestmöglichen Schutzes der Betroffenen bereits zu einem viel früheren Zeitpunkt angesetzt werden, insb durch Adaptierungsmaßnahmen. Staaten werden in vielen Fällen großes Interesse daran haben, „Umweltflucht“ und damit verbundene Risiken im Herkunfts- oder Aufnahmestaat (weitere Umweltveränderung, erhöhtes Sicherheitsrisiko bei Massenfluchtbewegungen) möglichst zu vermeiden. Weiters wird durch Verlassen des Heimatorts bzw des Herkunftsstaates allein idR keine endgültige Lösung des Problems zu erreichen sein: in vielen Fällen emigrieren nicht genügend Menschen, damit sich die Umwelt wieder erholen und erneut zu einem Siedlungsgebiet werden kann;⁷³⁸ außerdem sind einmal eingetretene Umweltveränderungen oftmals schwer wieder rückgängig zu machen. Langfristige und nachhaltige Maßnahmen nehmen daher auch aufgrund besserer Steuerungsmöglichkeiten einen wichtigen Bereich ein.

Allerdings muss ein umfassender Ansatz, der den bestmöglichen Schutz von Betroffenen verfolgt, jedenfalls auch **Mechanismen für die Bewältigung plötzlicher „Umweltfluchtsituationen“** und von **tatsächlicher „Umweltflucht“** zur Verfügung stellen; auch diese sollten jedenfalls das Kriterium der Nachhaltigkeit erfüllen.

Hinsichtlich des **konkreten Inhalts eines neuen Instruments** ist darauf hinzuweisen, dass die Auflistung der Regelungsinhalte (oben Teil 3) „wünschenswerte“ Regelungsinhalte darstellen. Im Zuge einer tatsächlichen Ausarbeitung eines solchen Instruments wird es jedoch notwendig sein, bis zu einem gewissen Grad Kompromisse einzugehen um „politische Machbarkeit“ zu erreichen. Die Grenze wird wohl dort liegen, wo das Ziel eines derartigen Instruments, i.e. der bestmögliche Schutz von „Umweltflüchtlingen“, nicht mehr erreicht werden kann.

⁷³⁸ Morton A., Boncour P., Laczko F. (2008) 6.

Rechtlich verbindlich vs rechtlich unverbindlich

Obwohl die Bereitschaft von Staaten, sich rechtlich verbindlichen Normen zu unterwerfen idR geringer ist und bei der Ausarbeitung eines verbindlichen Instruments eine Einigung nur auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ sowie eine eher lange Verhandlungsdauer und Dauer bis zu dessen Inkrafttreten zu erwarten ist, ist einem **rechtlich verbindlichen** Instrument der Vorzug zu geben: dies insb deshalb, weil die Einhaltung von unverbindlichen Regelungen hinsichtlich *Burden-/Responsibility Sharing* bzw hinsichtlich der Aufnahme von „Umweltflüchtlingen“ durch die internationale Gemeinschaft bzw durch Drittstaaten unrealistisch erscheint. In einem verbindlichen Instrument können konkrete, zuordenbare Verpflichtungen der Staaten (und daran gekoppelt konkrete Verantwortlichkeiten der Einzelstaaten bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen) festgelegt werden. Weiters kann nur bei einem verbindlichen Instrument ein Durchsetzungsmechanismus eingerichtet werden, der Rechtsverletzungen entsprechend sanktioniert. Wie bereits oben erwähnt wird es sinnvoll sein, im Instrument verbindlich Kriterien festzulegen, anhand derer Geber- bzw Empfängerländer identifiziert und eine **Liste mit Geber- bzw Empfängerstaaten** erstellt werden kann (zu den Kriterien siehe unten die Ausführungen hinsichtlich *Burden-/Responsibility-Sharing*).

Eine Kompromissmöglichkeit könnte in diesem Zusammenhang auch darin liegen, gewisse Regelungsinhalte verbindlich (insb eine Regelung hinsichtlich *Burden-/Responsibility Sharings*), andere nur in einem „Lenkungsinstrument“ und unverbindlich zu regeln (zB Techniken zur Implementierung). Überlegenswert wäre, Verpflichtungen von Geberländern daran zu knüpfen, dass Empfängerländer gewisse in den Lenkungsinstrumenten vorgegebene Inhalte erfüllen.

Entsprechend den staatlichen Verpflichtungen sollte ein solches Instrument iS eines *Human Rights Based Approach* auch konkrete Rechte des Einzelnen enthalten.

Regional vs Global

Eine alleinige Belastung der geographisch dem Herkunftsstaat nächstliegenden Staaten (die Klimawandel idR nicht und „natürliche“ Umweltveränderungen keinesfalls primär zu verantworten haben) mit den Folgen von „Umweltflucht“ widerspricht dem Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit sowie auch allgemeinen Gerechtigkeitserwägungen. Nur in Verbindung mit einer (globalen) Regressmöglichkeit gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft (bzw bestimmten Teilen davon) könnte man bei der Wahl eines regionalen Instruments dessen Vorteile (schnellere Einigung aufgrund weitgehend einheitlicher regionaler Interessen; höhere Effektivität) ins Treffen führen. Ein **rein regionales Instrument** ist jedoch **auszuschließen**, da eine sinnvolle Regelung der Lasten-/Verantwortlichkeitsverteilung auf regionaler Ebene unmöglich erscheint. Denkbar wäre allenfalls ein Modell, in dem ein globales Instrument bestimmte Grundsätze regelt (insb auch hinsichtlich *Burden-/Responsibility Sharing*), das von regionalen auf dem globalen Instrument aufbauenden Mechanismen ergänzt wird; bei der Ausgestaltung der regionalen Mechanismen könnte man auf regionale Besonderheiten Rücksicht nehmen.

Fragmentiert vs Umfassend

Da es unerlässlich scheint, nicht nur die Konsequenzen von „Umweltflucht“ zu regeln, sondern auch bei der Prävention von „Umweltflucht“ und damit einer langfristigen Lösung anzusetzen, wäre optimalerweise ein **umfassender Ansatz** zu wählen.

Möglich wäre es, einen umfassenden Ansatz in mehreren Instrumenten zu regeln – eine „Aufspaltung“ würde sich insb hinsichtlich Aufnahmeverpflichtungen und anderen Verpflichtungen anbieten, da vor allem erstere den Einzelnen konkrete Rechte einräumen. Grundsätzlich besteht aber bei einer solchen Aufteilung in mehrere Instrumente die Gefahr, dass diese nicht in gleichem Ausmaß und nicht von denselben Staaten ratifiziert werden.

Eigenständigkeit vs. Anknüpfen an bestehende völkerrechtliche Instrumente

Ein neues Instrument sollte eigenständig sein und nicht an ein bereits bestehendes Regime (wie zB die UNFCCC; die GFK) angeknüpft werden, auch wenn dies teilweise Vorteile mit sich brächte (zB Aufbau auf bereits etablierten rechtlichen Prinzipien und Institutionen). Dies würde unweigerlich eine Einschränkung des Anwendungsbereichs implizieren (zB bei Anknüpfung an UNFCCC auf „Klimaflüchtlinge“; bei Anknüpfung an GFK auf reaktive und nicht präventive Maßnahmen). Ein eigenständiges Instrument würde auch der Tragweite des Problems am ehesten gerecht werden und die Chance eröffnen, bestehende rechtliche Grenzen der genannten Regime zu überwinden.

Lastenaufteilung

Teil eines umfassenden verbindlichen Instruments muss jedenfalls auch eine **Regelung zum Burden-/Responsibility-Sharing** sein, der menschenrechtliche Erwägungen, das Verursacherprinzip sowie insb Prinzipien der UNFCCC (zB Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit) zugrunde liegen. Eine weitere Basis einer solchen Regelung könnte unter Umständen auch ein neu interpretiertes Konzept des gemeinsamen Erbes der Menschheit bilden.

Bei der Formulierung eines *Burden-/Responsibility Sharing*-Mechanismus muss letztendlich die Frage geklärt werden, ob bzw inwieweit eine **Unterscheidung** zwischen **menschlich induzierter** (im Besonderen zwischen „Klimaflucht“) und **natürlich induzierter „Umweltflucht“** getroffen werden soll.

Aus der Sicht des Einzelnen und auch aus menschenrechtlicher Sicht sind grundsätzlich alle „Umweltflüchtlinge“ - unabhängig davon, ob die sie „vertreibende“ Umweltveränderung natürlich oder menschlich herbeigeführt ist - **gleich schutzbedürftig**.⁷³⁹ Im Sinne des bestmöglichen Schutzes des Einzelnen scheint daher eine Unterscheidung nicht wünschenswert. Allerdings ist zu erwarten, dass Drittstaaten nicht bereit sein werden, für „natürliche“ Umweltveränderungen ebenso große

⁷³⁹ Die internationale Gemeinschaft ist jedenfalls aufgrund menschenrechtlicher Verpflichtungen zur Unterstützung von Herkunftsstaaten angehalten, wenn diese nicht in der Lage sind die wesentlichen Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen. Jedoch ist es mit dieser Grundlage wohl schwierig, bestimmte Drittstaaten von ihrer Verpflichtung zu überzeugen; weiters würde es erst dann zu einer Hilfeleistung kommen, wenn bereits „Umweltflucht“ am Entstehen ist.

Verpflichtungen zu akzeptieren wie für menschlich induzierte, insbesondere klimawandel-bedingte Umweltveränderungen (in letzterem Fall ist das Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit weitgehend akzeptiert, es könnte daher für einen *Burden-/Responsibility-Sharing* Mechanismus auf diesem aufgebaut werden).

Daher wird vorgeschlagen, ein Regime zwar auf **alle „Umweltflüchtlinge“** bzw. **„Umweltfluchtsituationen“** **anwendbar** zu machen, jedoch **auf Verpflichtungsebene** zwischen menschlich induzierten Umweltveränderungen (insb Klimawandel, Industrieunfälle) und natürlichen zu **unterscheiden**. Die Differenzierung auf Verpflichtungsebene ist jedenfalls notwendig, da die politische Machbarkeit dadurch größer erscheint (andernfalls würden durch Einbeziehung natürlich herbeigeführter „Umweltfluchtsituationen“ auch Pflichten iZm bzw Verantwortlichkeiten für Fälle „höherer Gewalt“ statuiert werden).

Verpflichtungen von Drittstaaten und Herkunftsstaat müssten dann je nachdem ob es sich um menschlich herbeigeführte oder „natürliche“ „Umweltfluchtsituationen“ handelt unterschiedlich ausgestaltet sein:

So könnte der Herkunftsstaat für alle Maßnahmen im Zusammenhang mit **nicht-menschlich induzierten „Umweltfluchtsituationen“** verpflichtet werden (dies entspricht auch der momentanen Rechtslage).

Innerhalb der Gruppe der menschlich verursachten „Umweltfluchtsituationen“ bildet die **klimawandel-induzierte „Umweltfluchtsituation“** die größte. Hier könnte man die internationale Staatengemeinschaft bzw – bei Identifizierung von hauptverantwortlichen Drittstaaten – bestimmte Drittstaaten verpflichten. Für eine Differenzierung zwischen leistenden und begünstigten Staaten könnten im Instrument **Kriterien** wie *per capita* Treibhausgasemissionen und *per capita* Einkommen (Bruttoinlandsprodukt); Entwicklungsstand bzw Region aufzunehmen (siehe im Detail oben Kapitel 3.3.3.2). Auch die Bildung von **Fallgruppen** eintretender Umweltveränderungen (je nach Stärke des Zusammenhangs mit Klimawandel) könnte ein wichtiges Element in einem neuen Instrument darstellen (zB Differenzierung zwischen Anstieg des Meeresspiegels als direkte Konsequenz des Klimawandels, extremen Wetterereignissen, die nur teilweise einen Zusammenhang mit Klimawandel aufweisen sowie Dürre und Wassermangel). Je nach Fallgruppe können unterschiedliche Rechtsfolgen an den Eintritt einer Umweltveränderung geknüpft werden.

Bei der anderen (beträchtlich kleineren) Gruppe menschlich verursachter „Umweltfluchtsituationen“ (besonders **Industrieunfälle**) ist im Unterschied zu Klimawandel die Identität des Verursachers idR klar (geringere Problematik des Kausalitätsnachweises) und gibt es auch rechtliche Normen, die insb Kompensation regeln (zB Gefährdungshaftung bei Industrieunfällen). Diese Fälle sollen vom Anwendungsbereich des neuen Instruments erfasst sein; jedoch wird es hier idR aufgrund der Klarheit hinsichtlich des Verursachers eine unproblematische Lastentragungszuteilung geben.⁷⁴⁰

⁷⁴⁰ Inwieweit dabei auch Herkunftsstaaten, die zur Entstehung der „Umweltfluchtsituation“ beigetragen haben, in die Pflicht genommen werden, hängt davon ab, anhand welcher Kriterien man den Lastenteilungsschlüssel etabliert; bei einem

Umsetzung

Zur Umsetzung eines verbindlichen, umfassenden Instruments wäre ein **internationaler Koordinierungsmechanismus** (in Anlehnung an den oben vorgestellten *Cluster Approach* bzw. den Vorschlag von Tracey King siehe Kapitel 3.3.4.1.1), bei dem für jedes Gebiet (zB Prävention, Rehabilitation, Neuansiedlung) eine internationale Organisation die Leitung übernimmt und ein Koordinationssekretariat die Koordinierung erleichtert, vorzuschlagen.

Durchsetzung

Ein **individueller** Durchsetzungsmechanismus in Bezug auf die im Instrument gewährten individuellen Rechte ist jedenfalls wünschenswert. Fraglich ist jedoch, ob sich Individuen auch direkt an Drittstaaten wenden können sollen (zB Recht auf humanitäre Hilfe). Während dies sicher im Interesse des bestmöglichen Schutzes des/der Einzelnen ist, so würde dies „Neuland“ im internationalen Recht darstellen. Die Einführung eines solchen Mechanismus würde jedenfalls auch die Einrichtung adäquater Strukturen notwendig machen: zB eine Institution, bei der Einzelne eine Beschwerde gegen einen Staat einreichen könnten.⁷⁴¹ Regelungen betreffend den Nachweis der Kausalität zwischen vermuteter Ursache (womöglich unter Einbeziehung des Vorsorgeprinzips mit einer Beweislastumkehr) und Schaden wären erforderlich und die entsprechenden vertraglichen Rechte müssten in Form von *self-executing* Verpflichtungen des betreffenden Staates gegenüber Einzelpersonen formuliert sein.

Auch ein **zwischenstaatlicher Sanktionsmechanismus** sollte vorgesehen werden. Ein solcher sollte vor allem dann greifen, wenn ein Drittstaat seiner Verpflichtung hinsichtlich *Burden-/Responsibility-Sharing* nicht nachkommt. Dieser Sanktionsmechanismus kann sich aus dem allgemeinen Völkerrecht ergeben⁷⁴² oder geschaffen werden, der dann besondere Reaktionen auf ein Fehlverhalten vorsieht. Ein Beispiel für einen besonderen Sanktionsmechanismus stellt das *Dispute Settlement Body (DSB)* im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) dar. Sehr oft reicht bereits die öffentliche Feststellung des Fehlverhaltens als Reaktion aus, um die Staaten zu einer Änderung ihres Verhaltens zu bewegen.

Grundsätzlich könnte ein als **gerichtliches Rechtsschutzorgan** konstruierter Durchsetzungsmechanismus rechtlich verbindliche Entscheidungen herbeiführen und Wiedergutmachungsansprüche aussprechen. Fraglich ist jedoch, ob – angesichts des allgemeinen Zögerns der Staaten, sich obligatorischen internationalen Gerichtsbarkeiten zu unterwerfen – ein gerichtliches Rechtsschutzorgan akzeptiert werden

„Mitverschulden“ des Herkunftsstaates könnte dieser jedenfalls – angelehnt an die Regeln der Staatenverantwortlichkeit – auch verpflichtet werden, einen gewissen Teil der Lasten zu tragen.

⁷⁴¹ Ohne die Notwendigkeit des Nachweises, dass sich die betroffene Person innerhalb des Territoriums oder der Jurisdiktion des belangten Staates befindet.

⁷⁴² zB Gegenmaßnahmemöglichkeiten im Fall einer völkerrechtlichen Rechtsverletzung, allgemeine Regeln der Staatenverantwortlichkeit für vr-widriges Verhalten.

würde. Weiters könnte es sinnvoll sein, **zusätzlich ein politisches Überwachungsorgan vorzusehen**, welches zur Überwachung der Implementierung der Entscheidungen zuständig ist.⁷⁴³

Finanzierung

Vorgeschlagen wird die Einrichtung eines **Fonds**, der aus Mitteln von Drittstaaten aufgrund ihrer *Burden-/Responsibility-Sharing* Verpflichtungen, aus Abgaben auf emissionsintensive Tätigkeiten und/oder einem Haftungsregime für private Akteure gespeist wird. Der Fonds soll in inhaltliche „**Sub-Fonds**“ untergliedert werden: zB jeweils ein Sub-Fonds für Adaptierung, Umsiedlung, Katastrophenhilfe, Kompensation für individuelle Betroffene, Ausgleichsfonds für internes *Burden-Sharing*.

Die in die Pflicht zu nehmenden Drittstaaten, die idR Bedenken hinsichtlich umfassenden Aufnahmepflichten und hohen Kosten iZm *Burden-/Responsibility-Sharing* haben werden, könnten unter Hinweis auf Sicherheitsrisiken oder die Vermeidbarkeit von hohen Folgekosten⁷⁴⁴ durch proaktive, präventive Maßnahmen überzeugt werden. Beide Argumente würden auch gegen ein nur Aufnahmeverpflichtungen enthaltendes Instrument sprechen.

⁷⁴³ Vgl Ministerkomitee des Europarats, das die Implementierung der EGMR-Entscheidungen überwacht; vgl weiters den Vorschlag von Nowak hinsichtlich der Einrichtung eines Weltmenschenrechtsgerichtshofes, dessen Entscheidungsumsetzung durch den UN Menschenrechtsrat überwacht werden soll. *Nowak M.* (2008) 211.

⁷⁴⁴ Der Stern Report kommt zum Schluss, dass präventive Maßnahmen auf lange Sicht ökonomisch die beste Lösung darstellen würden. Siehe dazu die Executive Summary, ii; abrufbar unter: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Executive_Summary.pdf (09.04.2009).

Literaturverzeichnis

1. *Achermann, A.:* Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit fluchtverursachender Staaten: ein Beitrag zum Zusammenwirken von Flüchtlingsrecht, Menschenrechten, kollektiver Friedenssicherung und Staatenverantwortlichkeit (Baden 1997).
2. Asia Pacific Forum: Human Rights and the Environment: Reference Paper for the 12th Annual Meeting of the Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions in Sydney, 24-27.09.2007.
3. Australian Labor Party: Our drowning neighbours, Australian Labor's Policy Discussions paper on climate change in the pacific, 05.01.2006.
4. *Barbour B., Gorlick B.:* Embracing the "Responsibility to Protect": A Repertoire of Measures including Asylum for Potential Victims, International Journal of Refugee Law, 20 (2008) 4, S. 533-566.
5. *Bates, D.:* Environmental Refugees? Classifying Human Migrations caused by Environmental Change, Population and Environment, 23 (2002) 5, S. 465-477.
6. *Beyerlin U.* Umweltschutz und Menschenrechte, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Vol. 65 (2005), 525-542.
7. *Biermann, F., Boas, I.:* Preparing for a Warmer World – Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees, Working Paper Nr. 33 (2007).
8. *Biermann, F., Boas, I.:* Für ein Protokoll zum Schutz von Klimaflüchtlingen – Global Governance zur Anpassung an eine wärmere Welt, Vereinte Nationen, 56 (2008) 1, S. 10-15.
9. *Birnie, P., and Boyle, A.:* International Law and the Environment (Oxford 2002).
10. *Black, R.:* Environmental Refugees: Myth or Reality?, New Issues in Refugee Research, UNHCR Working Paper Nr. 34 (2001).
11. *Boyle, A. E.:* State Responsibility and Liability for Injurious Consequences of Acts not prohibited by international law: A necessary Distinction?, ICLQ 39 (1990) S. 1-26.
12. *Burson, B.:* Environmentally induced displacement and the GRC: Pathways to Recognition, Paper presented at the EFMSV Conference, October 2008.
13. *Carr, S.:* From Theory to Practice: National and Regional Application of the Guiding Principles, International Journal of Refugee Law 21 (2009) 1, S. 34-47.
14. *Castles, S.:* Environmental Change and Forced Migration: Making Sense of the Debate, New Issues in Refugee Research, UNHCR Working Paper Nr. 70 (2002).
15. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED): Annual Disaster Statistical Review, Numbers and Trends 2006, (2007).
16. CIREFCA: Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons in Latin America, CIREFCA/89/9 (1989).

17. *Conisbee, M., Simms, A.:* Environmental Refugees: The Case for Recognition, New Economics Foundation 2003.
18. *Cooper, J.:* Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Definition, N.Y.U. Environmental Law Journal 6 (1998) 2, S. 480-503.
19. *Corcuera, S.:* Reflections on the Application of the Broader Refugee Definition of the Cartagena Declaration in Individual Refugee Status Determination Procedures, in: Memoir of the Twentieth Anniversary of the Cartagena Declaration on Refugees (Bogota, UNHCR, 2004) S. 197-203.
20. *Cullet, P.:* Liability and Redress for Human-Induced Global Warming: Towards an International Regime, Symposium of the International Environmental Law Research Centre: Climate Change Risk 26A/43A (2007) S. 99-121.
21. *Docherty B.,
Giannini T.:* Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees, Harvard Environmental Law Review, Vol. 33 (2009), S. 349-403.
22. *Dun O., Gemenne F.,
Stojanov R.* Environmentally displaced persons: Working definitions for the EACH-FOR project (2007).
23. EACH-FOR: Preliminary Findings from the EACH-FOR Project on Environmentally Induced Migration, Environmental Change and Forced Migration Scenarios Project (2008).
24. EACH-FOR: Synthesis Report (2009).
25. *de Schutter, O.:* Extraterritorial Jurisdiction as a Tool for Improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations, Background Paper to the Seminar on 3-4 November 2006 on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations.
26. *Ebersole, J. M.:* The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies, Human Rights Quarterly, 17 (1995) 1, S. 192-208.
27. *Edwards, A.:* Refugee Status Determination in Africa, RADIC, 14 (2006) 2, S. 204-233.
28. *El-Hinnawi, E.:* Environmental Refugees. (UNEP, New York 1985).
29. *Fabra, A., Arnal, E.:* Review of Jurisprudence on Human Rights and the Environment in Latin America, Background Paper Nr. 6, Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment, 14-16 January 2002.
30. *Fisher, D.:* Law and Legal Issues in International Disaster Response: a Desk Study (IFRC 2007).
31. *Foster, M.:* International Refugee Law and Socio-Economic Rights (Cambridge 2007).
32. Global Humanitarian Forum: The Anatomy of a Silent Crisis, Human Impact Report Climate Change (2009).
33. *Goodwin-Gill, G.,
McAdam, J.:* The Refugee in International Law (Oxford 2007).
34. *Grabewarter, C.:* Europäische Menschenrechtskonvention (Beck 2008).

35. Greens/EFA Group: Declaration on Climate Migrations, adopted at the Conference on Climate Migrations, Organised in the European Parliament, 11.06.2008.
36. *Grote, J.:* Der rechtliche Schutz ökologisch motivierter Flucht, Herbsttagung des Netzwerks Migrationsrecht, Stuttgart Hohenheim 07.-09.11.2008.
37. *Hafner, G., Buffard, I.:* Obligations de Prevention et Precaution (2008, in Druck).
38. *Hampson, F.:* Expanded Working Paper on the Human Rights Situation of Indigenous Peoples in States and Other Territories Threatened with Extinction for Environmental Reasons, Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, E/CN.4/Sub.2/2005/28, 16.06.2005.
39. *Hardcastle, R. J.,
Chua, A. T. L.:* Humanitarian Assistance: Towards a Right of Access to Victims of Natural Disasters, International Review of the Red Cross 325 (1998) S. 589-609.
40. *Hathaway, J. C.:* The Rights of Refugees under International Law (Cambridge 2005).
41. *Hofmann, R.:* Refugee-Generating Policies and the Law of State Responsibility, ZaöRV 45 (1985) S. 694-713.
42. *Holmes, J.:* Opening Remarks at the Dubai International Humanitarian Aid and Development Conference and Exhibition 'DIHAD 2008 Conference', Under Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator.
43. *Horbach, N.:* Liability versus Responsibility under International Law – Defending Strict State Responsibility (Leiden 1996).
44. Intergovernmental Panel on Climate Change: Climate Change, Fourth Assessment Report (2004).
45. International Commission on Intervention and State Sovereignty: Report on 'The Responsibility to Protect' (2001).
46. International Council on Human Rights: Climate Change and Human Rights, a Rough Guide (2008).
47. International Federation of the Red Cross: Early Warning – Early Action (2008).
48. International Peace Academy: Climate Change and Conflict: The Migration Link (2007).
49. International Strategy for Disaster Reduction: Linking Disaster Risk Reduction and Poverty Reduction, Good Practices and Lessons Learned (2007).
50. *Jacobson, J. L.:* Environmental Refugees. A Yardstick of Habitability, Worldwatch Paper 86 (Washington 1988).
51. *Jakobeit, C.,
Methmann, C.:* Klimaflüchtlinge – Die verleugnerte Katastrophe (Universität Hamburg, Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Studie im Auftrag von Greenpeace, 2007).

52. *Johnson, C. A.:* Mitigating Future Disasters: The Ethics and Politics of Human Resettlement, Oxford Refugee Studies Centre Workshop on Environmental Change (2009).
53. *Kälin W.* The Great Lakes Protocol on Internally Displaced Persons: Responses and Challenges, 27.09.2007.
54. *Kälin, W.:* Annotations to the Guiding Principles on Internal Displacement (2008).
55. *Kälin, W.:* The Climate Change – Displacement Nexus, Panel on Disaster Risk Reduction and Preparedness: Addressing the Humanitarian Consequences of Natural Disasters, ECOSOC Humanitarian Affairs Segment, 16.07.2008.
56. *Kälin, W.:* Climate Change, Migration Patterns and the Law, Keynote Address, International Association of Refugee Law Judges, 8th World Conference, 28.01.2009.
57. *Kälin, W.:* The Future of the Guiding Principles on Internal Displacement, Forced Migration Review – Special Issue GP10 (2008) S. 38-40.
58. *Karl, W.:* Besonderheiten der internationale Kontrollverfahren zum Schutz der Menschenrechte, in: Aktuelle Probleme des Menschenrechtsschutzes, Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 33 (1994) S. 83-128.
59. *Kelman, I.:* Island Evacuation, Forced Migration Review 31 (2008) S. 20-21.
60. *King, T.:* Environmental Displacement: Coordinating Efforts to Find Solutions, Georgetown International Environmental Law Review 18 (2006) S. 543-565.
61. *Kolmannskog, V. O.:* Future Floods of Refugees, a Comment on Climate Change, Conflict and Forced Migration (2008) Norwegian Refugee Council.
62. *Koser, K.:* Gaps in IDP Protection, Forced Migration Review 31 (2008) S. 17.
63. *Lafontaine, E.:* The Need for A New Instrument to Deal With “Environmental Refugees” (2007).
64. *Lambert, J.:* Refugees and the Environment, the Forgotten Element of Sustainability (2002).
65. *Lee, L.:* Consular Law and Practice (Oxford 1991).
66. *Lee, L.:* The Right to Compensation, AJIL 80 (1986) S. 532-567.
67. *Lopez. A.:* The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law, Environmental Law 37 (2007) S. 365-409.
68. *Lyons, S.:* The African Court on Human and Peoples' Rights, ASIL Insights 10 (2006) S. 24.
69. *Marcus, C.:* Spoiling Movi's River: Towards Recognition of Persecutory Environmental Harm with the Meaning of the Refugee Convention, International Human Rights Law and the Protection of the Environment, Academy on Human Rights and Humanitarian Law. American University International Law Review, 24 (2008) 1, S. 32-71.
70. *McAdam, J.:* The European Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime, International Journal of Refugee Law 17 (2005) 3, S. 461-516.

71. *McAdam, J., Saul, B.:* An Insecure Climate for Human Security? Climate-Induced Displacement and International Law, in: Edwards, A., Ferstman, C. (Hrsg) Human Security and Non-Citizens: Law, Policy and International Affairs (Cambridge forthcoming 2009) Kapitel 10.
72. *McDowell, C., Morrell, G.:* Non-conflict Displacement: A Thematic Literature and Organisational Review, Internal Displacement Monitoring Centre of the Norwegian Refugee Council (IDMC 2007).
73. *McGoldrick, D.:* The Extraterritorial Application of the ICCPR, in: Coomans, F., Kamminga M.T. (Hrsg) Extraterritorial Application of Human Rights Treaties (2004) S. 41-72.
74. *McGregor J.A.:* Refugees and the Environment, in: Black, R., Robinson, V. (Hrsg) Geography and Refugees (Belhaven, 1993), S. 157-171.
75. *Morton, A., Boncour, P., Laczko, F.:* Human Security Policy Challenges, Forced Migration Review 31 (2008) S. 5-7.
76. *Myers, N.:* Environmental Refugees in a Globally Warmed World, Bioscience 43 (1993) S. 752-761.
77. *Myers, N.:* Environmental Refugees: An Emergent Security Issue, 13th Economic Forum, 22.05.2005.
78. *Myers, N., Kent, J.:* Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena (Climate Institute, Washington DC 1995).
79. *Neuhold, P., Hummer, W., Schreuer, Ch.:* Österreichisches Handbuch des Völkerrechts (Wien 2004).
80. *Nowak, M.:* UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll: CCPR-Kommentar (Kehl, Straßburg, Arlington 1989).
81. *Nowak, M.:* Introduction to the International Human Rights Regime (Brill 2003).
82. *Nowak, M.:* Ein Weltgerichtshof für Menschenrechte: Eine utopische Forderung?, in: Vereinte Nationen 56 (2008) 5, S. 205-211.
83. *Nowak, M.:* The Need for a World Court of Human Rights, Human Rights Law Review 7 (2007) 1, S. 251-259.
84. *Okamatsu, A.:* Problems and Prospects of International Legal Disputes on Climate Change (2005).
85. *Osofsky, H. M.:* The Inuit Petition as a Bridge? Beyond Dialectics of Climate Change and Indigenous Peoples' Rights, American Indian Law Review 31 (2008) S. 675-697.
86. *Müller, B.:* Equity in Climate Change: The Great Divide (Oxford Institute for Energy Studies EV 31, 2002).
87. *Pedersen, O. W.:* European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A Long Time Coming?, Georgetown International Environmental Human Rights 21 (2008) 1, S. 73-111.
88. *Penny, Ch.:* Climate Change and the Security Council: A Preliminary Framework for Implementing Remedial Measures through Chapter VIII of the UN Charter, CISDL Legal Working Series Paper on Climate Change Law and Policy (2007).

89. *Piguet, E.:* Climate Change and Forced Migration, New Issues in Refugee Research, UNHCR Working Paper 153 (2008).
90. *Rao, P. S.:* First Report on Prevention of Transboundary Damage from Hazardous Activities. UN Doc. A/CN.4/487 (1998).
91. *Reiterer, M.:* The Protection of Refugees by their State of Asylum (Wien 1984).
92. *Renaud, F.:* Control, adapt or flee: How to face environmental migration?, (United Nations University 2007).
93. *Robinson, M.:* Climate Change and Justice, Barbara Ward Lecture, 11.12.2006.
94. *Rutinwa B.:* Prima facie status and refugee protection, New Issues in Refugee Research, Working Paper Nr. 69 (2002).
95. *Sands, P.:* Principles of International Environmental Law (Cambridge 2003).
96. *Schachter, O.:* International Law in Theory and Practice (Nijhoff 1991).
97. *Scheinin, M.:* Extraterritorial Effect of the ICCPR, in: Coomans, F., Kamminga, M. T. (Hrsg) Extraterritorial application of Human Rights Treaties (Antwerpen, Oxford 2004) S. 71-83.
98. *Schindler, D.:* Humanitarian Assistance, Humanitarian Interference and International Law, in: MacDonald, R. St. J. (Hrsg.) Essays in Honour of Wang Tieya (Kluwer 1993) S. 689-701.
99. *Schröder, M. et al.:* Klimavorhersage und Klimavorsorge. Band 16 der Schriftenreihe Wissenschaftsethik und Technikfolgenbeurteilung (Berlin, Heidelberg, New York 2002).
100. *Scovazzi, T.:* State Responsibility for Environmental Harm, YbIEL 12 (2001) S. 43-69.
101. *Scovazzi, T.:* Some Remarks on International Responsibility in the Field of Environmental Protection, in: Ragazzi, M. (Hrsg) International Responsibility Today: Essays in Memory of Oscar Schachter (Leiden, Boston 2005).
102. *Sepúlveda, M.:* The Obligations of "International Assistance and Cooperation" under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, The International Journal of Human Rights, 13 (2009) 1, S. 86-109.
103. *Shelton, D.:* Human Rights and the Environment: Jurisprudence of Human Rights Bodies, Background Paper Nr. 2, Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment, 14-16.01.2002.
104. *Simma, B.:* Human Rights and State Responsibility, in: Reinisch, A., Kriebaum, U. (Hrsg) The Law of International Relations – Liber Amicorum Hanspeter Neuhold (Eleven 2007) S. 359-381.
105. *Stavropoulou, M.:* Environmental Displacement: The International Legal Dimensions, Beitrag zur EFMSV-Konferenz 09.-11.10.2008, Bonn.
106. *Stavropoulou, M.:* Drowned in Definitions, Forced Migration Review 31 (2008) S. 11-12.
107. *Stern, Sir Nicholas:* The Stern Review on the Economic Effects of Climate Change, Report to the British Government (2006).
108. *Tomuschat, C.:* State Responsibility and the State of Origin, in: Gowllan-Debbas, V. (Hrsg) The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues (Den Haag 1996), S. 59-79.

109. UNU-EHS: Report on Human Security, Climate Change and Environmentally Induced Migration (2008).
110. *Vandenhole, W.*: A Partnership for Development: International Human Rights Law as an Assessment Instrument (2005).
111. *Vandenhole, W.*: EU and Development: Extraterritorial Obligations under the ICESCR, in: Salomon, M., Tostensen, A., Vandenhole, W. (Hrsg) Casting the Net Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers (Antwerpen 2007) S. 85-106.
112. *Verdross, A., Simma, B.*: Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis (Duncker & Humblot 1984).
113. *Verheyen, R.*: Climate Damage and International Law: Prevention Duties and State Responsibilities (Nijhoff 2005).
114. *Voigt, Ch.*: State Responsibility for Climate Change Damages, Nordic Journal of International Law 77 (2008) S. 1-22.
115. *Weinstein, T.*: Prosecuting Attacks that Destroy the Environment: Environmental Crimes or Humanitarian Atrocities? Georgetown International Environmental Law Review 17 (2005) 4, S. 697-722.
116. *Wijnberg, H.*: Living Space for Environmental Refugees (LiSER), The Toledo Initiative on Environmental Refugees and Ecological Restoration, 09.-10.07.2004.
117. *Williams, A.*: Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law, Law & Policy 30 (2008) 4, S. 502-529.
118. WBGU: Welt im Wandel – Neue Strukturen globaler Umweltpolitik (2000).
119. WBGU: Welt im Wandel – Armutsbekämpfung durch Umweltpolitik (2005).
120. WBGU: Welt im Wandel – Sicherheitsrisiko Klimawandel (2007).
121. *Zartner Falstrom, D.*: Stemming the Flow of Environmental Displacement: Creating a Convention to Protect Persons and Preserve the Environment, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy (2001) S. 1-29.
122. *Zetter, R., Boano, C., Morris, T.*: Environmentally Displaced People, Policy Briefing (2008).

Dokumente der Vereinten Nationen

123. Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the UN Economic Commission for Europe (ECE) Region, Bergen, 16.05.1990, Z7; IPE (I/B/16_05_90).
124. Human Rights Council: UN Doc A/HRC/10/61, 15.01.2009, Annual Report of the High Commissioner for Human Rights and Reports of the OHCHR and the UNSG, Report of the OHCHR on the Relationship between Climate Change and Human Rights.
125. Human Rights Council: UN Doc A/HRC/10/L.10, 07.04.2009, 10th Session, Draft report on its 10th Session, Report Relating to the Organization of the Session and the Items on the Agenda.
126. Human Rights Council: UN Doc A/HRC/10/L.11, 31.03.2009, 10th Session, Draft report on its 10th Session (Text of Resolutions and Decisions Adopted and the President's Statement Agreed upon).
127. Human Rights Council: Resolution 10/4 Human Rights and Climate Change, adopted at 41st meeting, 25.03.2009.

128. Human Rights Council: Resolution 7/23 on Human Rights and Climate Change, UN Doc. A/HRC/7/L.21/Rev.1 (26.03.2008).
129. International Law Commission: Memorandum of the Secretariat on the Protection of Persons in the Event of Disasters, UN Doc A/CN.4/590 (2008).
130. UN Inter-Agency Standing Committee (IASC): 'Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters', Washington, D.C.: Brookings-Bern Project on Internal Displacement (2006).
131. UN Inter-Agency Standing Committee (IASC): 'Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disasters' (2008).
132. UN International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR): Terminology on disaster risk reduction (2009).
133. Kyung-wha Kang, Deputy High Commissioner for Human Rights, 'Climate Change, Migration and Human Rights', Conference on Climate Change and Migration: Addressing Vulnerabilities and Harnessing Opportunities, 19.02.2008, Geneva.
134. OHCHR: The human rights impact of climate change, United Nations Joint Press Kit for Bali Climate Change Conference, 03-14.12.2007.
135. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities Human Rights and the Environment: Final Report prepared by Mrs Fatima Zohra Ksentini, Special Rapporteur, E/CW.4/Sub.2/1994/9.
136. UN Permanent Forum on Indigenous Issues: 'Climate Change: An Overview'. UN Doc E/C.19/2008/CR2. November 2007.
137. UNHCR: 'Resettlement Handbook' (2004).
138. UNHCR: 'Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: a UNHCR Perspective', 23.10.2008.
139. UNHCR: 'Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective', 14.08.2009.
140. UNHCR: 'Global Trends 2007: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons' (2008).
141. World Commission on Environment and Development: 'Our Common Future'. UN Doc. A/42/427 (20.03.1987).

Europarat

142. Committee of Ministers, Reply to Rec. 1614 (2003), 21.01.2004, Doc. 10041.
143. Manual on Human Rights and the Environment, Principles Emerging from the Case-law of the European Court of Human Rights (2006).
144. Parliamentary Assembly: 'Environment and Human Rights'. 24th Session, Rec. 1614 (2003), 27.06.2003.
145. Parliamentary Assembly: 'Environmentally Induced Migration and Displacement: A 21st Century Challenge'. 23.12.2008, Doc. 11785, Committee on Migration, Refugees and Population, Rapporteur Tina Acketoft.
146. PACE Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs, Report: Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment, 11.09.2009.

Europäische Union

- 147. Commission: 'EU Action against Climate Change, Working with Developing Countries to Tackle Climate Change' (2007).
- 148. Commission: 'Green Paper on the Future of a Common European Asylum System'. COM(2007) 301 final.
- 149. Commission: 'Report to the Council and to the European Parliament on the Application of Directive 2003/9/EC'. COM(2007) 745 final, 26.11.2007.
- 150. Commission: 'EU Action against Climate Change, Leading Global Action to 2020 and Beyond'.
- 151. Commission: 'Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing Coordination, Coherence and Synergies', COM(2008) 611/3, Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.
- 152. High Representative and the European Commission : 'Climate Change and International Security: Paper to the European Council'. 14.03.2008.
- 153. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen' KOM (2009) 147.

Andere Akteure

- 154. 'Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance'. International Review of the Red Cross 297 (1993), S. 519-525.