

TEXTE

54/2010

Rechtsstellung und rechtliche Behandlung von Umweltflüchtlingen

Kurzfassung

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Förderkennzeichen 3708 18 101
UBA-FB 001368

Rechtsstellung und rechtliche Behandlung von Umweltflüchtlingen

Kurzfassung

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 den vollständigen Band und eine englische Kurzfassung.

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

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

1 Umfang und Ziel der Studie

Mangels einer völkerrechtlich verbindlichen Definition von „Umweltflüchtlingen“ wurde (nach eingehender Analyse bereits bestehender Vorschläge in der Literatur) folgende Arbeitsdefinition entwickelt und der Studie zugrunde gelegt: *„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 Studie erfasst demnach sowohl von Menschen herbeigeführte Umweltveränderungen (insb Klimawandel, aber zB auch Industrieunfälle) als auch „natürliche“ Umweltveränderungen (zB Erdbeben, Vulkanausbrüche), die Menschen zum Verlassen ihres Heimatortes zwingen.¹ Explizit ausgeschlossen ist unfreiwillige Migration, die durch Entwicklungshilfeprojekte, durch Anpassungsmaßnahmen (Bau von Staudämmen und damit verbundene Umsiedlung) oder durch Konflikte (die sich unter anderem aufgrund von Ressourcenmangel entwickeln) ausgelöst wurde. Da aufgrund der Multikausalität von „Umweltfluchtsituationen“ ein exaktes Isolieren der Umweltveränderung als Ursache idR nicht möglich ist, ist für die hier vorgeschlagene Definition ausreichend, dass die Umweltveränderungen *maßgeblich mitursächlich* für eine unfreiwillige Migrationsbewegung sind. Die „Ernsthaftigkeit“ einer Gefährdung des Lebens oder des Lebensunterhalts hängt eng damit zusammen, inwieweit die Gewährleistung sogar eines Minimums grundlegender Menschenrechte durch Umweltveränderungen beeinträchtigt wird. Erfasst sind weiters sowohl grenzüberschreitende als auch interne „Umweltfluchtsituationen“ (je nach Vorhandensein eines grenzüberschreitenden Elements werden die Ausdrücke **„internationale“** bzw **„interne Umweltflüchtlinge“** verwendet). Der Begriff (interne oder internationale) „Umweltflucht“ bezeichnet – im Gegensatz zur „Umweltfluchtsituation“ – 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. Der Begriff der **„Umweltfluchtsituation“** umfasst der Arbeitsdefinition entsprechend alle Umweltveränderungen, die das Leben oder den Lebensunterhalt ernsthaft gefährden (insb auch Vorgänge gradueller Natur) und daher unfreiwillige Migration zur Folge haben *können*.

Vorliegende Studie identifiziert in einem **ersten Schritt** (ausgehend von der für dieses Forschungsprojekt entwickelten Arbeitsdefinition von „Umweltflüchtlingen“) den **völkerrechtlichen Bestand an**

¹ Durch die Aufnahme beider Fallgruppen in die Definition wird allerdings nicht ausgeschlossen, dass je nach Ursache einer konkreten Umweltveränderung unterschiedliche staatliche Verpflichtungen bestehen; insb nach den Regeln der Staatenverantwortlichkeit ist die Zurechenbarkeit eines *wrongful acts* zu einem bestimmten Staat für die Entstehung dessen sekundärrechtlicher Pflichten Voraussetzung – im Fall von Umweltveränderungen, die natürliche Prozesse darstellen, wird dies kaum relevant sein.

staatlichen Verpflichtungen (des Herkunftsstaates und von Drittstaaten) iZm der **Prävention von „Umweltflucht“** sowie der **Bewältigung von „Umweltflucht“** (durch Aufnahme „internationaler Umweltflüchtlinge“ und Schutz „interner Umweltflüchtlinge“).

Die **Prävention von „Umweltflucht“** umfasst im Rahmen dieser Studie:

a) Prävention von Umweltveränderungen an sich (zB Reduktion von Treibhausgasemissionen, nachhaltige Energienutzung, Emissionsverringerungen durch *carbon budgeting*, Verwendung besserer Technologien und Aufforstung, Luftverschmutzungsverbote, allgemeine Umweltschutzmaßnahmen oder das Verbot der grenzüberschreitenden Schädigung).

Relevant ist die Untersuchung dieser Pflichten (neben der unmittelbaren Vermeidung der Umweltveränderung an sich) auch insofern, als sich aus der 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.

b) Reduzierung der Anfälligkeit einer Region/Bevölkerung für die Realisierung von „Umweltfluchtsituationen“ (Schwachstellen) (Adaptierung, Anpassung), dh Verringerung der spezifischen Schwachstellen einer Region oder Bevölkerung, die sich aus physischen, sozialen, ökonomischen und umweltbedingten Faktoren ergeben (zB Erstellung von Risiko-Zonen-Karten; verbesserte Einteilung der Landnutzung; Einführung und Durchsetzung von Gebäude-Richtlinien; bessere Frühwarnsysteme).

c) Präventive Minimierung der Folgen von „Umweltfluchtsituationen“ vor Verwirklichung der Gefahr („präventive Abschwächung iS von Bewältigung“);

d) Abschwächung der Folgen von „Umweltfluchtsituationen“ nach deren Eintritt, sodass gerade keine „Umweltflucht“ entsteht („Abschwächung iS von Bewältigung“).

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“

Untersuchungsgegenstand dieser völkerrechtlichen Studie sind einerseits Normen des internationalen Menschenrechtsschutzes (inklusive des internationalen Flüchtlingsrechts), andererseits Normen des internationalen Umweltschutzrechts (inklusive Klimaschutzrecht) und des Katastrophenschutzes/der Katastrophenhilfe. Diese völkerrechtliche Bestandsaufnahme bildet die Basis für die Untersuchung relevanter sekundärrechtlicher staatlicher Pflichten nach den Regeln der Staatenverantwortlichkeit.

Aufbauend auf dieser völkerrechtlichen Bestandsaufnahme und Defizitanalyse wurde 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 Regelungsmodelle wurde ein **konkreter, „idealer“ Lösungsvorschlag** erarbeitet.

2 Bestandsaufnahme völkerrechtlicher Verpflichtungen iZm der Prävention sowie der Bewältigung von „Umweltflucht“

2.1 Potentielle primärrechtliche Verpflichtungen von Herkunftsstaat und Drittstaaten hinsichtlich der Prävention von „Umweltflucht“

2.1.1 Verpflichtungen, die sich aus dem Menschenrechtsregime ergeben

Das **Menschenrechtsregime** eignet sich momentan primär dazu, **Verpflichtungen des Herkunftsstaates** in Bezug auf die sich in seinem Territorium oder seiner Jurisdiktion befindlichen Personen zu begründen.² Aus internationalen Kooperationsverpflichtungen iZm wirtschaftlichen sozialen und kulturellen Rechten (WSK Rechte) ergeben sich jedoch auch **extraterritoriale Verpflichtungen von Drittstaaten**, die **komplementär** zu den Verpflichtungen des Herkunftsstaates zu sehen sind. Unstrittig sind diese extraterritorialen Verpflichtungen hinsichtlich der Verpflichtung, Menschenrechte zu achten (zB Verpflichtung von Drittstaaten, keine Aktivitäten im Herkunftsstaat zu setzen, die sich negativ auf die Verwirklichung der WSK-Rechte auswirken könnten – insb bei Entwicklungsprojekten, die aber vom Anwendungsbereich dieser Studie ausgenommen sind); strittig ist der Umfang insb hinsichtlich der Verpflichtung, WSK Rechte zu gewährleisten. Folgende Verpflichtungen beziehen sich im Besonderen auf Verpflichtungen des Herkunftsstaates:

Staatliche Verpflichtungen in einem völkerrechtlichen Umweltkontext wurden in der Vergangenheit entweder aus einem **materiellen Recht auf eine gesunde Umwelt**, aus **prozeduralen Rechten** (zB Rechte auf Zugang zu Information, Partizipationsrechte) oder aus **Rechten, die eine gesunde Umwelt voraussetzen**, abgeleitet. Ein **Recht auf eine gesunde Umwelt** besteht momentan nur auf regionaler (vertraglicher und völkergewohnheitsrechtlicher) Ebene; auf universeller Ebene ist ein solches Recht noch nicht klar artikuliert, dementsprechend lassen sich hier (noch) keine klaren staatlichen Verpflichtungen identifizieren.

In Anbetracht des momentanen Fehlens einer solchen völkerrechtlichen Regelung wird auf universeller wie auch regionaler Ebene versucht, ein Recht auf eine **gesunde Umwelt indirekt als Komponente**

² Derzeit ist es kaum möglich, Drittstaaten (insb Hauptemittenten von Treibhausgasen) für Menschenrechtsverletzungen zu belangen, die auf Handlungen (zB Emissionen) beruhen, die im Territorium des Drittstaates gesetzt wurden, sich jedoch in einem anderen Staat (Herkunftsstaat) ausgewirkt haben. Hier gibt es zwar sehr innovative Ansätze, die bei der Kausalitätsfrage der Menschenrechtsverletzung klimaschutzrechtliche Normen anwenden – fraglich ist jedoch, inwieweit solche Ansätze von der Staatengemeinschaft mitgetragen werden.

anderer Menschenrechte, die eine gesunde Umwelt voraussetzen, geltend zu machen; diese anderen Menschenrechte können sowohl bürgerliche und politische Rechte (zB Recht auf Leben, Recht auf Schutz des Privatlebens), WSK Rechte (zB Recht auf Gesundheit) wie auch kollektive Rechte sein. Durch Interpretation dieser Rechte (auf regionaler und universeller Ebene) ergeben sich – wenngleich nicht explizit im Vertragstext festgelegt – **staatliche Verpflichtungen** hinsichtlich der **Prävention von „Umweltflucht“**, die alle vier oben genannten Bereiche betreffen können (naturgemäß können Verpflichtungen hier aber nicht hinsichtlich jeglicher Umweltveränderungen entstehen, sondern nur soweit sie eine negative Auswirkung auf die Rechte des Individuums haben). Jedoch lassen sich hier angesichts der Auslegung von unterschiedlichen Rechten unterschiedlicher völkerrechtlicher Quellen auf unterschiedlichen Ebenen (regional/global) durch unterschiedliche Vertragskörper 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); **präventive 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 einem Rechtseingriff („Entstehen 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); als bei nicht absolut gewährleisteten Rechten Interessensabwägungen mit anderen öffentlichen Interessen (insb auch wirtschaftlichen Interessen) stattfinden; und als 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).

Nach dem Eintritt einer „Umweltfluchtsituation“ bleiben Herkunftsstaaten grundsätzlich weiter verpflichtet, Menschenrechte zu achten, schützen und zu gewährleisten (Ausnahmen können aber bei Vorliegen eines „öffentlichen Notstands“ bestehen).³ Vor allem die *Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters (2006)* dokumentieren, wie Menschenrechte während (aber auch vor und nach) Naturkatastrophen zur Anwendung kommen. Hinsichtlich interner „Umweltflüchtlinge“ sind die *Guiding Principles on Internal Displacement* anwendbar. Selbst wenn man die Auffassung vertritt, dass diese Prinzipien nicht Völkergewohnheitsrecht darstellen, so steht fest, dass sie zumindest teilweise bereits bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen reflektieren. Ihr Mehrwert besteht darin, aufzuzeigen, wie menschenrechtliche Verpflichtungen den Herkunftsstaat in Situationen interner „Umweltflucht“ zu Bewältigungsmaßnahmen anhalten. Sie stellen daher ein wertvolles Werkzeug bei der Entwicklung nationaler Politiken und Gesetze dar. Problematisch erscheint jedoch, dass derzeit ein Großteil der Staaten, in denen interne Vertreibung eine Rolle spielt, entweder nicht in der Lage oder nicht willens ist, ihrer Verantwortung zum Schutz von *Internally Displaced Persons* nachzukommen.

2.1.2 Verpflichtungen, die sich aus anderen völkerrechtlichen Normen (insb des Umweltschutzrechts inkl des Klimaschutzrechts) ergeben

Das Umweltschutzrecht (inkl des Klimaschutzrechts) soll im Unterschied zu den menschenrechtlichen Instrumenten im Rahmen dieser Studie primär im Hinblick auf die Begründbarkeit von **Verpflichtungen von Drittstaaten** untersucht werden, da es sich in vielen Fällen mit grenzüberschreitenden Sachverhalten befasst.⁴ Einerseits existieren konkrete primäre Pflichten dieser Staaten, die iZm der **Prävention von „Umweltflucht“** relevant sind, andererseits entstehen bei deren Verletzung auch sekundärrechtliche Pflichten, die der verletzte Herkunftsstaat einfordern könnte, um „Umweltflucht“ von vornherein zu vermeiden oder zu bewältigen.⁵

2.1.2.1 Pflichten zur Prävention von Umweltveränderungen an sich

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

³ Bürgerliche und politische Rechte können im Fall eines „öffentlichen Notstands“ (wozu auch schwerwiegende Natur- oder Umweltkatastrophen wie Erdbeben, Flutkatastrophen, Zyklone oder Atomumfälle zählen), sofern dieser die ganze Bevölkerung betrifft und das organisierte Leben der Gemeinschaft bedroht, – soweit notwendig – außer Kraft gesetzt werden. Zu den „notstandsfesten“ Rechten zählt das Folter- oder Sklavereiverbot. Internationale Verträge, die WSK Rechte regeln, kennen solche Notstandsklauseln nicht und behandeln Opfer von Naturkatastrophen und Personen, die in katastrophenanfälligen Gebieten leben, als besonders schutzbedürftige Gruppen; der Staat ist verpflichtet, zumindest ein Minimum von WSK-Rechten direkt zu gewährleisten (*duty to fulfil-provide*).

⁴ Es sollen aber auch relevante Verpflichtungen von Herkunftsstaaten Erwähnung finden, die sich zB aus dem Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung oder der Ramsar Konvention ergeben. Weiters sind Herkunftsstaaten natürlich ebenfalls verpflichtet, grenzüberschreitende Schädigung zu vermeiden – für diese Studie ist dies vor allem insofern relevant, als die Verursachung von Migrationsströmen in der Lehre teilweise als eine solche grenzüberschreitende Schädigung qualifiziert wird.

⁵ Natürlich entstehen diese sekundärrechtlichen Verpflichtungen auch bei der Verletzung von Menschenrechten oder von Klima- und Umweltschutzrecht durch den Herkunftsstaat; allerdings scheint das iZm der „Umweltflüchtlingsproblematik“ weniger relevant.

Einerseits ist die Prävention gravierender Umweltveränderungen der naheliegendste Weg, „Umweltflucht“ zu verhindern, da das Problem „an der Wurzel gepackt“ wird und der Eintritt der „Fluchtursache“ von vornherein vermieden wird.⁶

Andererseits ist die Identifikation von Verpflichtungen zur Prävention von Umweltveränderungen vor allem auch deshalb relevant, weil sich an die Verletzung dieser primärrechtlichen Präventionsverpflichtungen sekundärrechtliche Pflichten im Rahmen der Staatenverantwortlichkeit knüpfen – insb Verpflichtungen zur Einstellung des völkerrechtswidrigen Verhaltens und zur Wiedergutmachung.

Aus **klima- und umweltschutzrechtlichen Verträgen** lässt sich eine ganze Reihe von Pflichten zur Prävention grenzüberschreitender Umweltveränderung an sich ableiten, sofern die betreffenden Staaten den entsprechenden Vertrag ratifiziert haben. Im Zusammenhang mit Klimaschutz sind vor allem die UN Rahmenkonvention zum Klimawandel (UNFCCC) und das Kyoto Protokoll (KP) zu nennen, aus denen sich teilweise sehr spezifische Pflichten zur Prävention von Klimawandel, wie zB die Reduktion der Treibhausgas-Emissionen, ableiten lassen. Problematisch scheint, dass der exakte Umfang dieser Verpflichtungen teilweise sehr umstritten ist und dass weiters zB die USA als einer der Hauptemittenten von CO₂ das KP nicht ratifiziert haben. Weitere umweltschutzrechtliche Pflichten zur Prävention von Umweltveränderungen an sich ergeben sich zB aus dem Montrealer Protokoll zum Abbau ozonverringender Substanzen, aus der Genfer Konvention über weiträumige, grenzüberschreitende Luftverschmutzung und aus dem Übereinkommen zur Vermeidung der Wüstenbildung.

Das generelle, **völkergewohnheitsrechtliche Verbot der signifikanten grenzüberschreitenden Schädigung** eignet sich ebenfalls, um Präventionspflichten iZm der Ausübung „gefährlicher“ Tätigkeiten, die Umweltveränderungen verursachen können, zu begründen und wurde in der internationalen Judikatur mehrfach bestätigt. Staaten müssen demnach alle zumutbaren Maßnahmen setzen, um Schädigung eines anderen Staates zu verhindern oder zu minimieren. Dies ist vor allem dort interessant, wo es keine speziellen vertraglichen Verpflichtungen gibt. Problematisch scheint iZm diesen Präventionspflichten, dass es sich idR nicht um eine absolute Schadensverhinderungspflicht handelt, sondern nur einem gewissen Sorgfaltsmaßstab entsprechende Maßnahmen gesetzt werden müssen; der genaue Verpflichtungsumfang kann daher nur im Einzelfall beurteilt werden und richtet sich unter anderem sehr stark nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten eines Staates. Auch hier gibt es daher Unklarheiten betreffend den exakten Umfang der staatlichen Pflichten.

2.1.2.2 Pflichten zur Adaptierung an Umweltveränderungen

Im Bereich des **Klimaschutzes** finden sich auch vertragliche Verpflichtungen zur Setzung von Anpassungsmassnahmen zur Reduzierung der Anfälligkeit für klimawandelbedingte

⁶ 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.

Umweltveränderungen, wie zB Kapazitäts- oder Institutionenaufbau zum verbesserten Umgang mit drohenden Klimaschäden – verpflichtet sind sowohl Drittstaaten als auch Herkunftsstaaten. Die Umsetzung dieser Verpflichtung durch Entwicklungsländer, also idR Herkunftsstaaten, ist allerdings von finanzieller Unterstützung durch Industriestaaten abhängig. Der konkrete Umfang der Adaptierungsverpflichtungen nach der UNFCCC und nach dem KP bleibt offen, sie sollen lediglich „adäquat“ sein. In Frage kommen zB Maßnahmen zur Verbesserung der Widerstandskraft von Gesundheits- und Sozialpolitiken; von Land- und Forstwirtschaft, von Ökosystemen, Gewässern und Küsten- und Meeresgebieten. Ob sich auch Umsiedlungsmaßnahmen als Anpassungsmaßnahmen nach UNFCCC und KP qualifizieren lassen, ist unklar.

Auch im Rahmen des **Katastrophenschutzes** wurde die Wichtigkeit von präventiven Maßnahmen iS von Adaptierung⁷ in den letzten Jahren immer stärker betont und zeigt sich auch in einigen internationalen Instrumenten – jüngere regionale Übereinkommen legen den Schwerpunkt mehr und mehr auf Katastrophenprävention. Allgemein sind die rechtlichen Bestimmungen im Bereich des Katastrophenschutzes jedoch sehr zersplittert; soweit es regionale verbindliche Übereinkommen gibt, ist deren Ratifikationsstand idR niedrig, **globale** verbindliche Instrumente gibt es im Bereich der Prävention von Umweltkatastrophen durch Adaptierung und *Preparedness* nicht. Die besten Anhaltspunkte ergeben sich aus *Soft Law* Instrumenten wie der *Yokohama Strategy* und der *Hyogo Declaration*.

2.1.2.3 Pflichten zur Abschwächung (präventiv und nach Eintritt einer „Umweltfluchtsituation“) iSv Bewältigungsmaßnahmen

Aus **klima- und umweltschutzrechtlichen Verträgen** ergeben sich nur sehr rudimentäre Verpflichtungen zur Bewältigung von Klima- und Umweltschäden – umfassende vertragliche Kompensationsregelungen gibt es nicht. Eine Wiedergutmachungspflicht von Schäden in Folge von Verletzungen primärrechtlicher Normen lässt sich jedoch bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen nach den Grundsätzen der Staatenverantwortlichkeit herleiten (siehe unten).

Im Bereich des **Katastrophenschutzes** findet sich verstärkt eine Tendenz zur *Preparedness* – dh zur Ergreifung von Maßnahmen vor Eintritt einer Katastrophe, die im Katastrophenfall deren negative Auswirkungen abschwächen sollen, zB Durchführung von Risiko-Assessments, Bewusstseinsbildung, konkrete Aufgabenverteilung im Katastrophenfall. Zentral ist in diesem Zusammenhang auch die Verpflichtung, unverzüglich über bevorstehende Katastrophen zu informieren, die in manchen Verträgen zu finden ist (zB bei Ölverschmutzung, nuklearen Unfällen), um den Schaden zu minimieren. Es gibt auf völkerrechtlicher Ebene jedoch kein globales, umfassendes Instrument, das entsprechende Verpflichtungen enthält. Auf regionaler Ebene gibt es durchaus Instrumente, die generelle

⁷ ZB Raumplanung (Ausweisung von besonders gefährdeten Flächen in Flächennutzungsplänen); Risikoverteilung durch Versicherungen; nachhaltige Forstwirtschaft, infrastrukturelle Anpassung, Vorschriften zu Baustandards.

Verpflichtungen iZm Katastrophenschutz und -hilfe enthalten – allerdings ist deren Ratifikationsstand und damit deren praktische Relevanz momentan beschränkt.⁸

Im Zusammenhang mit **Katastrophenbewältigungsmaßnahmen** stellen sich weiters zwei zentrale Fragen: erstens ob der betroffene Staat völkerrechtlich **verpflichtet ist, humanitäre Hilfe anzufordern bzw anzunehmen**; zweitens ob Drittstaaten verpflichtet sind, (nur) auf Ersuchen des betroffenen Staates humanitäre Hilfe zu leisten bzw ob sie das **Recht** haben, auch ohne Einladung des betroffenen Staates **humanitäre Hilfe anzubieten** und **allenfalls gegen dessen Willen zu leisten**. Die primäre Verpflichtung zur Leistung humanitärer Hilfe liegt beim betroffenen Staat (Herkunftsstaat) und nur mit seiner Zustimmung können Drittstaaten Hilfe leisten. Eine Pflicht des betroffenen Staates, humanitäre Hilfe zu fordern, gibt es *de lege lata* nicht. Derzeit ist aber ein Trend zur Änderung dieser Position zu beobachten, vor allem iZm völligem Unvermögen des Herkunftsstaates, die Katastrophe selbst zu bewältigen. Weiters ist eine allgemeine völkerrechtliche Verpflichtung der Staatengemeinschaft zur Leistung humanitärer Hilfe noch nicht etabliert – Drittstaaten sollen jedoch nach Maßgabe ihrer Möglichkeiten zur Katastrophenbewältigung beitragen. Drittstaaten haben außerdem das Recht, Hilfe anzubieten – ein „Aufzwingen“ humanitärer Hilfe ist derzeit aber nur im Rahmen der Möglichkeiten des UN Sicherheitsrats möglich. In manchen internationalen Instrumenten lässt sich aber die Entwicklung feststellen, den Herkunftsstaat zur Annahme eines solchen Hilfsangebots zu verpflichten wenn er selbst nicht in der Lage ist seine Bevölkerung zu schützen. Das Konzept der *Responsibility to Protect* lässt sich nach derzeitigem Diskussionsstand aufgrund seines engen Anwendungsbereichs (Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit) iZm Umweltkatastrophen nur schwierig zur Begründung zusätzlicher Verpflichtungen heranziehen.

2.2 Potentielle primärrechtliche Verpflichtungen von Herkunftsstaat und Drittstaaten hinsichtlich der Bewältigung von „Umweltflucht“

Hinsichtlich der Bewältigung „interner Umweltflucht“ sind die *IDP Guiding Principles* maßgeblich, die zwar *per se* völkerrechtlich nicht verbindlich sind, aber dennoch zu einem großen Teil bereits bestehende Verpflichtungen aus den Bereichen Menschenrechte, humanitäres Recht sowie Flüchtlingsrecht reflektieren. Sie enthalten explizite Ausführungen, welche Rechte Personen nach erfolgter Flucht haben.

Hinsichtlich der Frage, ob Drittstaaten *de lege lata* zur **Aufnahme von „internationalen Umweltflüchtlingen“** verpflichtet werden können, könnte die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) bei liberaler teleologischer Interpretation nicht nur beim Einsatz von Umweltzerstörung als Waffe gegen eine bestimmte Gruppe, sondern auch in anderen Fällen von Umweltveränderungen anwendbar sein. Da die

⁸ Siehe beispielsweise die Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance 1991; ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response 2005; Agreement between Member States and Associate Members of the Association of Caribbean States for Regional Cooperation on Natural Disasters 1999.

momentane Staatenpraxis einer solchen Interpretation jedoch nicht folgt, muss neben der GFK nach anderen rechtlichen Grundlagen für Aufnahmeverpflichtungen gesucht werden.

Nicht abschließend geklärt ist, inwieweit komplementäre Schutzformen, die im Wesentlichen auf dem *Non-Refoulement*-Prinzip fußen, für die Aufnahme "internationaler Umweltflüchtlinge" nutzbar gemacht werden können. Auf europäischer Ebene stellt diesfalls Art 3 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) die stärkste Bestimmung für einen Anspruch dar (obwohl theoretisch Verletzungen aller EMRK-Rechte Auslöser für eine *Non-Refoulement*-Verpflichtung sein könnten). Derzeit wird das *Non-Refoulement*-Prinzip auf regionaler Ebene, insb auch iZm dem Regime des „Subsidiären Schutzes“ der EG Qualifikationsrichtlinie, eng interpretiert. Der persönliche Anwendungsbereich des Regimes des „Vorübergehenden Schutzes“ auf EU-Ebene ist weiter als jener hinsichtlich subsidiär Schutzberechtigter iSd EG Qualifikationsrichtlinie und könnte daher für in Massen fliehende „internationale Umweltflüchtlinge“ relevant sein; jedoch scheint es momentan eher unwahrscheinlich, dass dieser Mechanismus aktiviert wird (diese Richtlinie kommt nur dann zur Anwendung, wenn eine entsprechende Entscheidung des Rats der Europäischen Gemeinschaft auf Vorschlag der Kommission vorliegt; dies war bislang noch nie der Fall).

Viele ungeklärte Fragen gibt es iZm dem „**Untergang**“ von Staaten, von dem insb Inselstaaten im Südpazifik, Indischen Ozean oder in der Karibik betroffen sind. Ungeklärt ist bislang, wann bzw ob ein Staat in diesen Fällen völkerrechtlich als „untergegangen“ gilt (bereits zu dem Zeitpunkt, in dem die Bevölkerung nur durch dessen Verlassen überleben kann, selbst wenn sich Teile des Staates noch über Wasser befinden oder erst wenn das gesamte Territorium überflutet ist oder führt der Verlust des Territoriums durch Überflutung für sich allein gar nicht zum völkerrechtlichen Untergang eines Staates?). Es 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; in letzterem Fall müsste geklärt werden, durch wen diese Anerkennung zu erfolgen hätte. Im Fall der Annahme eines völkerrechtlichen Untergangs eines Staates wären die rechtlichen Folgen völlig unklar, auch die Regeln hinsichtlich Staatennachfolge könnten nicht zur Anwendung kommen. Ungeklärt wäre auch, welchen rechtlichen Status die BürgerInnen des völkerrechtlich untergegangenen Staates hätten, insb ob diese als „staatenlos“ iSd internationalen Staatenlosenregimes anzusehen wären (diesfalls wäre – bei Erfüllung der anderen Kriterien – auch die GFK anwendbar). Es wird argumentiert, dass die Definition von Staatenlosigkeit absichtlich sehr eng gefasst und nicht auf Situationen von *de facto* Staatenlosigkeit (dh die Person besitzt zwar eine Staatsangehörigkeit; diese ist jedoch wirkungslos) anwendbar ist.

2.3 Die Rolle des Staatenverantwortlichkeitsregimes iZm „Umweltflucht“ bzw „Umweltfluchtsituationen“

Im Zusammenhang mit Verletzungen primärrechtlicher Normen (vor allem) des Klima- und Umweltschutzrechts durch **Drittstaaten** eröffnet das Staatenverantwortlichkeitsregime den Herkunftsstaaten durchaus Wege, um die Einstellung des völkerrechtswidrigen Verhaltens (damit

verbunden auch die Setzung von Präventionsmaßnahmen) und darüber hinaus auch Wiedergutmachung (Restitution und/oder Kompensation) für eingetretene Umweltschäden zu verlangen. Beide Möglichkeiten sind iZm der **Prävention von „Umweltflucht“** relevant: einerseits um Umweltveränderung von vornherein zu vermeiden (Einstellung des völkerrechtswidrigen Verhaltens und Präventionsmaßnahmen), andererseits auch um bei Eintritt der Umweltveränderung den verantwortlichen Staat zur Wiedergutmachung iS der Bewältigung heranzuziehen – und damit entweder „Umweltflucht“ von vornherein zu vermeiden oder eine rasche Rückkehr möglich zu machen. Die Begründung von Aufnahmeverpflichtungen von Drittstaaten über diesen Weg scheint jedoch aufgrund der Beschränkung der sekundärrechtlichen Pflichten auf die Pflicht zur Einstellung völkerrechtswidrigen Verhaltens und zur Wiedergutmachung von dessen Folgen (durch Naturalrestitution, Kompensation) nicht möglich zu sein.

Allerdings ergeben sich im Detail bei der Geltendmachung der Staatenverantwortlichkeit in diesem Zusammenhang Rechtsunsicherheiten und die bisherige internationale Rechtsprechung zeigt, dass Staaten bei der Geltendmachung von Schadenersatz bei Umweltschäden eher zurückhaltend sind. Es bleibt offen, ob sich dies im Zusammenhang mit massiven, durch Klimawandel verursachten Schäden ändern könnte.

Die Staatenverantwortlichkeit des **Herkunftsstaates** ist im Rahmen dieser Studie vor allem bei Verletzung von Menschenrechten relevant; dies insb deshalb, weil in vielen Fällen das betroffene Individuum eine solche Verletzung direkt geltend machen kann. Weiters soll auch eine Geltendmachung durch die internationale Gemeinschaft möglich sein – es wird teilweise argumentiert, dass viele (auch regionale) Verpflichtungen zum Schutz der Umwelt oder zum Schutz der Menschenrechte als *erga omnes* Verpflichtungen zu qualifizieren sind.⁹ Es kann jedoch diesfalls nur die Beendigung des völkerrechtswidrigen Verhaltens, Wiedergutmachung nur namens des unmittelbar verletzten Staates oder des begünstigten Individuums gefordert werden.

Interessant ist auch die Konstruktion einer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit „fluchtverursachender“ Staaten für Verletzungen der territorialen Integrität und/oder Souveränität von Aufnahmestaaten; nicht abschließend untersucht ist derzeit, ob in die Kategorie der „fluchtverursachenden“ Staaten auch jene Staaten fallen könnten, die durch Verursachung einer Umweltveränderung zur Flucht beitragen. Welche Folgen sich ergeben könnten, wenn zB MigrantInnen in der Folge bei einem dieser „fluchtverursachenden“ Staaten um Aufnahme ansuchen, ist ungeklärt, könnte aber einen interessanten Ansatzpunkt für weitere Untersuchungen bieten.

⁹ Im Einzelnen ist sehr umstritten, welche konkreten Verpflichtungen *erga omnes* Charakter aufweisen, zB sollen der Schutz fundamentaler Menschenrechte bzw im Bereich des Umweltrechts der Schutz der *common goods* gegen signifikante Umweltschäden in diese Kategorie fallen.

3 Wünschenswerte Regelungsinhalte und ein konkreter Lösungsvorschlag

Aus der Bestandsaufnahme der momentan bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen von Herkunftsstaaten und Drittstaaten hinsichtlich der Prävention von „Umweltflucht“ und der Bewältigung von „Umweltflucht“ - im Hinblick auf den bestmöglichen Schutz der einzelnen Betroffenen - ergeben sich **normative wie auch operationelle Lücken**. Da es sich um eine **Querschnittsmaterie** handelt, deren Regelung nicht durch Anpassungen in einem einzelnen Rechtsbereich erreicht werden kann, müssten neue rechtliche Regelungen und Mechanismen unter anderem im Bereich der Entwicklungshilfe, im Bereich der Menschenrechte, der humanitären (Katastrophen-) Hilfe oder des internationalen Umweltrechts entwickelt werden. Zur Erreichung bestmöglichen Schutzes müssen alle Phasen iZm der Prävention und der Bewältigung von „Umweltflucht“ abgedeckt werden: wichtig erscheint, bei langfristig vorhersehbaren „Umweltfluchtsituationen“ bereits zu einem frühen Zeitpunkt anzusetzen – insb durch Adaptierungsmaßnahmen – bisher wurde auf internationaler Ebene aber vor allem der Bewältigung von überraschend eintretenden, plötzlichen Umweltkatastrophen Aufmerksamkeit geschenkt. Darüber hinaus muss natürlich auch die Regelung der Bewältigung tatsächlicher „Umweltflüchtlingsströme“ ein wichtiges Element in einem Gesamtkonzept darstellen.

Hinsichtlich des **konkreten Inhalts** eines neuen Instruments ist darauf hinzuweisen, dass die Liste wünschenswerter Regelungsinhalte eine lange ist (zB hinsichtlich der **Prävention von „Umweltflucht“** die Reduktion von Schwachstellen durch laufendes Risk-Assessment, Monitoring und Adaptierungsmaßnahmen; hinsichtlich präventiver Minimierung der Folgen von „Umweltfluchtsituationen“ Frühwarnsysteme und Maßnahmen der Preparedness; hinsichtlich der Minimierung der Folgen die Unterstützung der Bevölkerung bei der Bewältigung; Aufnahmeverpflichtungen; klare Regelungen zur Verteilung der Verantwortlichkeit iS eines *Burden-/Responsibility Sharing*; etc.). Im Zuge der Ausarbeitung eines solchen Instruments werden iS „politischer Machbarkeit“ Kompromisse notwendig sein – uU könnten hinsichtlich der Verbindlichkeit einzelner Regelungsinhalte Unterschiede gemacht werden.

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 „Umweltflüchtlingsen“ 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. Es wird auch sinnvoll sein, im Instrument verbindlich Kriterien festzulegen, anhand derer Geber- bzw Empfängerstaaten identifiziert und eine **Liste mit Geber- bzw Empfängerstaaten** erstellt werden kann.

Eine Kompromissmöglichkeit könnte in diesem Zusammenhang auch darin liegen, gewisse Regelungsinhalte verbindlich, andere nur in einem „Lenkungsinstrument“ und unverbindlich zu regeln. Eine Regelung hinsichtlich *Burden-/Responsibility Sharings* beispielweise müsste jedenfalls verbindlich sein; einer unverbindlichen Regelung könnte man unter Umständen Techniken zur Implementierung zuführen.

Neben zwischenstaatlichen Verpflichtungen sollte ein solches Instrument iS eines *Human Rights Based Approach* auch konkrete Rechte des Einzelnen/entsprechende staatliche Verpflichtungen enthalten.

Regional vs Global

Eine alleinige Belastung der geographisch dem Herkunftsstaat nächstliegenden Staaten mit den Folgen von „Umweltflucht“ widerspricht dem Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit und auch allgemeinen Gerechtigkeitserwägungen. Nur in Verbindung mit einer (globalen) Regressmöglichkeit gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft (oder 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

Fragmentierte Ansätze fokussieren auf einen bestimmten Bereich innerhalb der Prävention oder Bewältigung von „Umweltflucht“ (zB nur Aufnahme von „internationalen Umweltflüchtlingen“). Umfassende Ansätze versuchen alle Bereiche der Prävention von „Umweltflucht“ wie auch der Bewältigung von „Umweltflucht“ zu erfassen; sie haben den Vorteil, dass sie idR sowohl Grundursache wie auch Konsequenzen ansprechen und dadurch eher in der Lage sein werden, langfristige Lösungen anzubieten. 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 **durch natürliche Umweltveränderungen bedingte „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**.¹⁰ Im Sinne des bestmöglichen Schutzes des Einzelnen scheint daher eine Unterscheidung nicht wünschenswert. Allerdings ist zu erwarten, dass Drittstaaten nicht bereit sein werden, für natürlich bedingte Umweltveränderungen ebenso große 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“** und **„Umweltfluchtsituationen“** **anwendbar** zu machen, jedoch **auf**

¹⁰ 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.

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:

Bei **nicht-menschlich induzierten „Umweltfluchtsituationen“** könnte man die Verpflichtungen alleinig beim Herkunftsstaat belassen.

Innerhalb der Gruppe der menschlich verursachten „Umweltfluchtsituationen“ bildet die **klimawandel-induzierte „Umweltfluchtsituation“** die größte. Hier könnte man die internationale Staatengemeinschaft bzw – bei Identifizierbarkeit 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 aufgenommen werden. 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 könnten 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 sehr 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.

Umsetzung

Zur Umsetzung eines verbindlichen, umfassenden Instruments wäre ein **internationaler Koordinierungsmechanismus**, 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. 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 ergeben oder geschaffen werden, der dann besondere Reaktionen auf ein Fehlverhalten vorsieht. 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 würde. Weiters könnte es sinnvoll sein, **zusätzlich ein politisches Überwachungsorgan vorzusehen**, welches zur Überwachung der Implementierung der Entscheidungen zuständig ist.

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 Folgekosten durch proaktive, präventive Maßnahmen überzeugt werden. Beide Argumente würden auch gegen ein nur Aufnahmeverpflichtungen enthaltendes Instrument sprechen.