Absiedlung als raumbezogene Anpassungsmaßnahme an den Klimawandel

Markus Scharler

Online publiziert: 17. Juli 2019
 © Der/die Autor(en) 2019

1 Einleitung

Mittlerweile ist wissenschaftlich eindeutig nachgewiesen, dass die anthropogen bedingten Emissionen von Treibhausgasen einen wesentlichen Beitrag zur Erderwärmung geleistet haben und dies auch in Zukunft tun werden. Die Auswirkungen sind bereits vielerorts erkennbar und werden sich teilweise drastisch verstärken. So ist auch Österreich – gerade im europäischen Vergleich – besonders stark von den negativen Folgen des Klimawandels betroffen. Dies zeigte sich bereits anhand immer heftiger auftretender Naturkatastrophen innerhalb kürzerer Zeitintervalle. Man denke etwa an die verheerenden Hochwasserereignisse im Eferdinger Becken in den Jahren 2002 und 2013.

Obig aufgezeigtes Beispiel zwang die zuständigen Behörden und staatlichen Institutionen nunmehr erste Handlungen vorzunehmen. So wird im Eferdinger Becken versucht, die Bewohner besonders gefährdeter Hochwassergebiete – derweilen noch – mittels privatwirtschaftlicher Mittel (sprich Verträge) abzusiedeln. Dieser Umstand begründete das Interesse des Autors, seine rechtswissenschaftliche Dissertation darüber abzufassen, wobei darauf hinzuweisen ist, dass zwar auf die Schnittstelle zwischen Privatem und Öffentlichem Recht eingegangen wird, dies aber nicht den Hauptteil der Arbeit umfassen wird.

Unabhängig von diesem österreichischen Exempel werden Menschen bereits weltweit aufgrund der Folgen des Klimawandels zum Wechsel ihres

Wohnortes gezwungen. So findet sich diese Diskussion beispielsweise in den USA, wo ganze indigene Stämme von Küstengebieten ins Landesinnere umgesiedelt werden.¹ Noch dramatischer ist die Lage für ganze (Insel-)Staaten wie etwa Kiribati oder Tuvalu, die in den nächsten Jahren bzw Jahrzehnten unterzugehen drohen und deren Bewohner beginnen, sich nach neuen Lebensgrundlagen umzusehen.² Aber ein nicht allzu weiter Blick über unsere Landesgrenze in die Schweiz zeigt, dass es auch im alpinen Raum erste faktische Absiedlungen gegeben hat. Aus juristischer Sicht spannend ist hierbei, dass das Schweizer Höchstgericht bereits darüber abgesprochen hat.³

Nachdem also schon erste tatsächliche Absiedlungsfälle existent sind, wird nunmehr – zumindest in strategischen Dokumenten – vermehrt auf dieses Anpassungsinstrument an den Klimawandel hingewiesen. Gleichsam ist augenscheinlich, dass diesbezügliche Ausformulierungen noch sehr vage sind, was freilich an der Unpopularität derartig eingriffsintensiver Maßnahmen liegt.

2 Terminologie

Um einordnen zu können, welche Tragweite das Instrument der Um- bzw Absiedlung hat, soll zunächst versucht werden, ein Begriffsverständnis auszuarbeiten. Der Begriff der Absiedlung soll hierbei möglichst weit verstanden werden, um ihn allen denkmöglichen Formen staatlichen Handelns unterwerfen zu können. Denkbar sind

New Orleans nach dem Hurrikan Katrina
 (Foto: Pixabay/David Mark)

Maßnahmen indirekter Lenkung, privatrechtliche Verträge bis hin zu hoheitlichen Maßnahmen wie Umwidmungen oder Enteignungen. Der Autor versteht den Terminus Absiedlung als staatlich gewolltes, dauerhaftes Aufgeben des Wohnraumes bzw des Wohnsitzes von Individuen oder Gruppen. Würde nämlich die Absiedlung auf der Willensentscheidung des Individuums beruhen, ist wohl eher von Klimamigration auszugehen. Freilich ist es nicht möglich, exakt zwischen staatlich und privat gewollter Aufgabe des Wohnsitzes zu unterscheiden. Vielmehr sind die Grenzen oftmals fließend und im Einzelfall genauer zu durchleuchten. Abzugrenzen ist die staatlich gewollte Absiedlung durch Eilmaßnahmen im Rahmen des Katastrophenschutzrechts. De facto können sich demnach durchaus gewisse Aufenthaltsverbote für gefährdete Bereiche ergeben, die allerdings zumeist nur einem kurzfristigen zeitlichen Rahmen unterliegen. Mehrere Jahre andauernde Gebietssperren (man denke an die Atomkatastrophe in Fukushima) vermögen im Gegensatz dazu eine tatsächliche Um- bzw Absiedlung zu bewirken. Ausgeklammert werden sollen in dieser Arbeit zudem alle anderen nicht dem Klimawandel geschuldeten Ursachen (zB Atomkatastrophen oder kriegsrechtliche Handlungen). Kommt noch die Begründung oder die Zurverfügungstellung neuer Niederlassungen bzw neuer Wohnsit-

Mag. Markus Scharler ist Dissertant und Gewinner des NHP-Stipendiums 2019.

Mag. M. Scharler (✉)
 Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft, Universität Graz,
 Universitätsstraße 15/D3, 8010 Graz,
 Österreich
markus.scharler@uni-graz.at

¹ <https://www.dw.com/de/isle-de-jean-charles-untergang-einer-insel/a-19239211> (zuletzt abgerufen am 13.06.2019).

² <https://derstandard.at/2000067123298/Klimawandel-auf-Kiribati-Eine-Nation-vor-dem-Untergang> (zuletzt abgerufen am 13.06.2019).

³ Schweizer Bundesgericht, 14.07.2015, 1C_567/2014.

ze hinzu, kann von einer Umsiedlung ausgegangen werden.

3 Interdisziplinarität

Die Thematik ist der Natur der Sache entsprechend insofern stark von anderen (natur-)wissenschaftlichen Disziplinen abhängig, als deren Erkenntnisse und Prognosen ausschlaggebend für behördliche Entscheidungen sind. Einzuräumen ist, dass die Klimaforschung im Gegensatz zu anderen Disziplinen momentan noch stärker von Unsicherheiten geprägt ist. Was jedoch die Zuordnung der Treibhausgasemissionen zu ihren bewirkten Schäden betrifft, können bereits bestimmte Aussagen von „praktisch sicher“ bis „sehr gering“ getroffen werden. Besondere Bedeutung wird regionalen Klimamodellen (etwa im Rahmen von Katastern zu 10 km × 10 km) zukommen, die jedoch noch einer vertiefteren naturwissenschaftlichen Erforschung bedürfen. Wo aber genaue Prognosen bereits bestehen, könnten der Gesetzgeber bzw. die zuständigen Behörden schon aufgefordert sein zu handeln. Freilich werden dem Legalitäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip zufolge je nach Eingriffsintensität der Maßnahme adäquate, naturwissenschaftlich fundierte Ermittlungsergebnisse zu fordern sein.

4 Rechtliche Rahmenbedingungen

Tatsächlich vorzunehmende Handlungen werden jedenfalls am Maßstab des geltenden Europa- und Verfassungsrechts zu messen sein. Besondere Bedeutung wird hierbei in erster Linie grundrechtlichen Vorgaben zukommen, wobei im Speziellen der Gleichheitsgrundsatz und die Eigentumsgarantie neben der Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit hervorzuheben sind. Das öffentliche Interesse an massenweiser Um- bzw. Absiedlung wird vor dem Hintergrund umweltrechtlicher Prinzipien (insbesondere anhand des Vorsorge- und Verursacherprinzips) neu gedacht werden müssen. Der den grundrechtlichen Prinzipien zugrunde liegenden strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung ist gerade im Zusammenhang mit Ab-

siedlungen im jeweiligen Einzelfall besonderes Augenmerk beizumessen.

Ferner von Interesse ist im Zusammenhang mit grundrechtlichen Garantien die Frage nach der Intensität der staatlichen Schutzpflicht. Man stelle sich etwa folgende Situation vor: Ein kleines im alpinen Raum gelegenes Siedlungsgebiet hat in der Vergangenheit bereits verheerende Katastrophenereignisse erlitten und nun werden durch ausreichend gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse weitere Katastrophen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit prognostiziert. Zudem wären Schutzmaßnahmen aufgrund der Komplexität und Gegebenheit der Lage unfinanzierbar. Nach der Rechtsprechung des EGMR trifft die Staaten auf Basis einiger Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention nämlich eine Schutzpflicht gegenüber ihren Staatsbürgern solcherart, dass sie in Anbetracht drohender Umweltkatastrophen bestimmte Vorkehrungen zu treffen haben. Fraglich ist nun, wie weit diese Schutzpflichten reichen können und ob der Staat unter Umständen Absiedlungen – ultima ratio – vorzunehmen hat, um seinen grundrechtlichen Gewährleistungspflichten nachzukommen.

Die Erfahrungen auf internationaler Ebene, wonach Teile der Bevölkerung trotz möglicher Risiken für Gesundheit und Leben dennoch darauf beharren, in gefährdeten Gebieten weiter leben zu wollen, werfen zudem die Frage auf, ob und inwiefern Betroffene auf diese „Schutzhandlungen“ des Staates verzichten können; zumal gerade im öffentlichen Recht strenge Anforderungen an Verzichtserklärungen gestellt werden.

5 Normative Ebene

Ein einheitliches normatives Werk zur Umsetzung von Um- bzw. Absiedlung besteht derzeit nicht. Dies ist zum einen auf die oben angesprochene vielfältig ausgeprägte Handlungsmöglichkeit des Staates zurückzuführen und zum anderen der Kompetenzverteilung und folglich unterschiedlichen Zuständigkeitsverteilungen geschuldet. Nicht zu-

letzt steht einer Positivierung möglicher „Absiedlungsnormen“ auch die momentan fehlende Auseinandersetzung mit diesem Themenkomplex im Wege. Ob es aber überhaupt einer einheitlichen Regelung bedarf, soll den praxisorientierten Gegenstand der Arbeit bilden. Fruchtbringender wird wohl eher eine Adaptierung bestehender gesetzlicher Regelungen auf Länderebene sein. In welcher Materie bzw. welchen Materialien ein solcher Absiedlungsprozess verankert werden soll, ist ebenfalls Bestandteil der Dissertation. In diesem Kontext treten jedenfalls auch Fragen in Hinblick auf raumordnungsrechtliche Instrumente wie Umwidmungen in den Vordergrund.

6 Fazit und Ausblick

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die derzeitige Rechts- und Sachlage kaum auf zukünftige Anforderungen Bedacht nimmt. Explizite Rechtsgrundlagen, um darauf gestützt Absiedlungen vorzunehmen, finden sich bisher nicht. Verbindliche Wirkung kann bestehenden Erklärungen und Strategien nicht entnommen werden. Insofern hat die Dissertation vor dem Hintergrund der oben aufgeworfenen rechtlichen Problemstellungen das Ziel vor Augen, Vorschläge für die handelnden Akteure einerseits und Grundlagen für den öffentlichen Diskurs andererseits zur Verfügung zu stellen.

Funding Open access funding provided by University of Graz.

Open Access Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden. ■