

5.11 Internationale Regelung für die Inselländer wegen des Verlustes ihres Territoriums infolge des Meeresspiegelanstiegs

PHILIPP SCHWARZ

International legal norms for Island States losing their territory due to sea-level rise: One of the consequences of global warming is the continuing rise of the mean sea level. This not only threatens the economic stability in densely populated coastal regions of large states like the United States and China, but in particular poses a threat to the very existence of a number of small island developing states. Even though fine grained legal rules for the extinction of states can be identified in international law, none of them is applicable in the case of an island state vanishing from the face of the earth. When island states suffer from permanent and complete inundation of their homelands, the general rules governing the creation of states at the same time determine the loss of statehood, for there can be no state without a territory. Inextricably linked to the termination of statehood is the demise of national sovereignty. However, this does not entail the remaining entity to vanish as a legal personality altogether, as the nationals living in exile would continue to represent people under international law. In exercising their right to self-determination, the people affected could become State-like members of the international community enjoying limited sovereign rights. The exact scope and substance of those rights, however, could only be shaped by state practice yet to be developed.

Der Klimawandel und der damit einhergehende Anstieg des mittleren Meeresspiegels wirft neben zahlreichen naturwissenschaftlichen und politischen Problemen auch eine ganze Reihe rechtlicher Fragen auf. Hierzu zählen etwa die Fragen nach der Rolle der Menschenrechte sowie die Anwendbarkeit des Flüchtlingsrechts auf Personen, die infolge des ansteigenden Meeresspiegels gezwungen sind, ihre angestammten Siedlungsgebiete zu verlassen. Abgesehen von der rechtlichen Bewertung individueller Schicksale stellt sich jedoch darüber hinaus die Frage, welche rechtlichen Folgen der Anstieg des Meeresspiegels für staatlich verfasste Herrschaftsverbände in ihrer Gesamtheit mit sich bringen wird.

Während die Umsiedlung von hunderttausenden Klimaflüchtlingen in gut funktionierenden und stabilen Staaten (z.B. USA, China, Indien) die Staatsorgane

zweifelloos vor enorme soziale und ökonomische Herausforderungen stellt, könnte der großflächige Verlust von küstennahen Ressourcen für ohnehin schwache oder instabile Staatsgebilde mit dicht besiedelten Küstengebieten (z.B. Bangladesch, Guyana) zum endgültigen Zusammenbruch von Macht- und Ordnungsstrukturen führen, zumal gerade diese Staaten oft in viel höherem Maße von der Wirtschaftsleistung ihrer Küstenregionen abhängig sind, als dies bei industriellen Volkswirtschaften der Fall ist (BYRAVAN u.a. 2010, S. 240).

Am gravierendsten dürften jedoch die Auswirkungen für diejenigen Staaten sein, deren Staatsgebiet aufgrund steigender Meeresspiegel vollständig unterzugehen droht (HAMPSON 2005, S. 2). Für einige besonders gefährdete Inselstaaten (z.B. Kiribati, Nauru, Palau, Tonga, Tuvalu und Vanuatu), die bereits heute



Abb. 5.11-3: Inselstaaten wie Kiribati, Nauru, Palau, Tonga, Tuvalu und Vanuatu sind durch den Meeresspiegelanstieg bis 2100 extrem gefährdet (Photo: J.L.Ložán).

mit teilweise verheerenden Folgen des Klimawandels zu kämpfen haben, ist dies kein theoretisches Szenario, sondern eine reelle und konkrete Bedrohung. Die betroffenen Staaten und Staatengruppen weisen immer eindringlicher auf ihre verzweifelte Lage hin, wie zuletzt der Vertreter der Pacific Small Island Developing States auf der UN-Klimakonferenz in Cancún: »Without bold action, it will be left to our children to come up with the words to convey the tragedy of losing our homelands when it did not have to be that way« (STEPHEN 2010). Mithin betrifft der Anstieg des Meeresspiegels nicht nur die Verwirklichung menschenrechtlicher Garantien durch einzelne Individuen, sondern auch die kollektive Ausübung rechtlicher Unabhängigkeit, wie sie im modernen System der souveränen Gleichheit angelegt ist. Folglich gilt es zu untersuchen, ob und inwieweit sich die vollständige Überflutung des Staatsgebiets auf die Staatsqualität und damit auf die Souveränität der betroffenen Staaten auswirkt.

Der Untergang von Staaten

Die Diskussion um den rechtlichen Untergang oder Fortbestand von Staaten wurde meist in den Fällen geführt, in denen es zu einem Wechsel der Gebietshoheit, mithin der Zuordnung eines Territoriums zu einem Staat, gekommen war. Ein solcher Wechsel kann auf verschiedene Arten herbeigeführt werden. So kann ein Staat unter Verlust seiner Völkerrechtssubjektivität durch Zusammenschluss mit einem oder mehreren andern Staaten untergehen (Inkorporation, Fusion), in verschiedene neue Staaten zerfallen (Dismembration) oder gewaltsam in einen anderen Staat eingegliedert werden (Annexion), wobei letzteres heute nur unter Verstoß gegen das Gewaltverbot bewerkstelligt werden könnte. All diesen Fallgruppen ist gemeinsam, dass an die Stelle des bisherigen Inhabers der Staatsgewalt ein neuer, anderer Souverän tritt. Da diese Voraussetzung bei der vollständigen Überflutung eines Inselstaates ersichtlich nicht vorliegt, können die üblichen Rechtsfolgen der Staatennachfolge (Staatensukzession) nicht eintreten.

Die 3-Elemente-Lehre

Davon zu unterscheiden sind Fälle, in denen ein konstitutives Merkmal der Staatsqualität wegfällt. Nach der klassischen 3-Elemente-Lehre setzt die Staatseigenschaft eines organisierten Herrschaftsverbandes voraus, dass innerhalb eines abgegrenzten Gebiets autonome Hoheitsgewalt über ein Volk ausgeübt wird. Somit bilden Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt die notwendigen Voraussetzungen für die Fähigkeit, Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten zu

sein, vgl. auch Art. 1 der Konvention über Rechte und Pflichten der Staaten.

Unter Staatsgebiet versteht man in diesem Zusammenhang zunächst einen natürlich entstandenen Teil der Erdoberfläche, dessen Ausdehnung durch Staatsgrenzen abgegrenzt ist. Feste bzw. anerkannte Grenzen sind vorerst nicht erforderlich, ausschlaggebend ist vielmehr, dass ein unbestrittenes Kerngebiet vorhanden ist, wobei das Gebiet nicht aus geographisch zusammenhängenden Teilen bestehen muss. Die Größe der Fläche ist ebenfalls nicht relevant, auch flächenmäßig sehr kleine Staaten sind denkbar (vgl. Nauru, ca. 21 km²). Allerdings muss das Gebiet beherrschbar und zum dauernden Aufenthalt von Menschen geeignet sein. Unschädlich ist, wenn nur bestimmte Bereiche des Gebiets unbewohnbar sind (z.B. Gletscherregionen). Schließlich erstreckt sich die Gebietshoheit eines Staates auch auf verschiedene dreidimensionale Räume, deren Ausdehnung nur unter Berücksichtigung des soeben beschriebenen Teils der Erdoberfläche bestimmbar ist. So werden z.B. Basislinien zur Bestimmung der Breite des Küstenmeers entlang der Niedrigwasserlinie oder anderen geeigneten Merkmalen der Küste gezogen. Zum Staatsgebiet im weitesten Sinne gehört demnach der Raum unter der Erdoberfläche bis zum Erdmittelpunkt, das Küstenmeer, die darunter liegende Wassersäule, der Meeresboden und der Meeresuntergrund sowie der über dem Land- und Meergebiet liegende Luftraum. Bereits an dieser Stelle kann geschlussfolgert werden, dass ein Inselstaat, dessen Territorium vollständig überflutet wurde, sein Staatsgebiet verloren hat. Ohne einen festen Teil der Erdoberfläche als Ausgangspunkt gibt es weder bewohnbare Gebiete für den dauerhaften Aufenthalt seines Staatsvolks noch lassen sich andere Herrschaftsräume sinnvoll abgrenzen.

Das zweite für die Staatseigenschaft konstitutive Element der Staatsgewalt umfasst die tatsächliche Herrschaftsgewalt über Gebiete und Personen. Zusätzlich verlangt der Grundsatz der Effektivität, dass die Ausübung dieser Herrschaftsgewalt aus der ex-ante Perspektive eine gewisse Stabilität und Aussicht auf Dauer aufweist. Für die Regierung eines überfluteten Inselstaates bedeutet dies die Einbuße eines erheblichen Teils ihrer Staatsgewalt. Denn selbst wenn sie als Exilregierung in Ausland weiterarbeiten könnte, wäre ihre Herrschaftsgewalt – wenn überhaupt – auf die Personalhoheit über die verbliebenen Staatsangehörigen beschränkt. Gebietshoheit könnte sie jedenfalls keine mehr ausüben.

Das dritte und letzte Kriterium des Staatsvolks ist ein auf Dauer angelegter Verbund von Menschen unter einer gemeinsamen Rechtsordnung. Die Zusammengehörigkeit wird hierbei allein über das Merkmal der Staatsangehörigkeit vermittelt. Gemeinsamkeiten im

Hinblick auf Sprache, Kultur, Rasse, Religion oder Geschichte sind nicht erforderlich, ebenso wenig eine bestimmte Mindestgröße (vgl. Nauru, ca. 12.000 Einwohner). Im Falle einer kollektiven oder individuellen Migration der Bevölkerung eines überfluteten Inselstaates würde die Staatsangehörigkeit der Betroffenen jedoch nicht automatisch erlöschen, und zwar unabhängig davon, ob man in der Staatsangehörigkeit eine besondere Nähebeziehung (»genuine link«) oder eine reine Statusbeziehung sieht. Zumindest formal betrachtet dürfte das Staatsvolk auch in der Diaspora weiter bestehen bleiben (anders offenbar SELMA 2009, S. 216).

Somit kann festgestellt werden, dass mit der vollständigen Überflutung eines Inselstaates jedenfalls der Verlust des Staatsgebiets einhergeht. Nach überwiegender Auffassung im völkerrechtlichen Schrifttum führt der Wegfall eines der drei Merkmale der 3-Elemente-Lehre grundsätzlich auch zum Verlust der Staatseigenschaft an sich (CRAWFORD 2006, S. 671). Diskutiert wird diese Möglichkeit insbesondere im Zusammenhang mit sog. »failed-states«, in denen die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols und die Wahrnehmung elementarer Staatsfunktionen aufgrund bewaffneter interner Auseinandersetzungen durch die jeweilige Regierung faktisch nicht mehr gewährleistet werden können. Die Praxis der Staatengemeinschaft hat jedoch gezeigt, dass mit dem Wegfall der effektiven Staatsgewalt nicht automatisch der Untergang des betroffenen Staates als Völkerrechtssubjekt einhergeht. Selbst Staaten, die anerkanntermaßen in die Kategorie eines zerfallenen Staates fallen (z.B. Somalia, Tschad, Sudan), haben ihre Fähigkeit, völkerrechtliche Verträge zu schließen, oder ihren Sitz in Internationalen Organisationen nicht verloren. Im Schrifttum hat sich hierzu die Lehre von der Kontinuität der Staaten herausgebildet, nach der revolutionäre Umwälzungen innerhalb eines Staates, territoriale Veränderungen und Maßnahmen während einer kriegerischen Besetzung das Fortbestehen eines Staates nicht berühren. Eine Anwendung der Kontinuitätslehre kommt allerdings dann nicht in Betracht, wenn der Wegfall der Staatsgewalt als dauerhaft und endgültig eingeschätzt werden muss. Die Überflutung eines Inselstaates hingegen ist kein vorübergehender Zwischenzustand, der mit Hilfe der Kontinuitätslehre überwunden werden könnte. Folglich verlieren die betroffenen Staaten im Ergebnis ihre Staatsqualität (YAMAMOTO u.a. 2010, S. 6).

Verlust der Staatseigenschaft und Souveränität

Mit dem Verlust der Staatsqualität untrennbar verbunden ist der Verlust staatlicher Souveränität. Dies bedeu-

tet jedoch nicht, dass das verbliebene »Überflutungsgebilde« (KEHRER 2009, S. 69) als rechtliches Nullum zu betrachten wäre, da auch nichtstaatlichen Einheiten Völkerrechtssubjektivität zukommen kann. Hierzu gehören traditionell die Internationalen Organisationen, die allerdings sowohl im Hinblick auf ihre Gründung als auch ihre Zusammensetzung nicht mit überfluteten Inselstaaten verglichen werden können. Zu den traditionellen Völkerrechtssubjekten zählen weiterhin der Heilige Stuhl, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) sowie der Malteserorden. Der Heilige Stuhl ist nicht mit einem überfluteten Inselstaat vergleichbar, da die Völkerrechtssubjektivität des Heiligen Stuhls als ein Relikt einer Zeit anzusehen ist, in der die Rechtspersönlichkeit eines Herrschaftsverbands allein in der Person des souveränen Herrschers gesehen wurde (EPPING 2004, S. 102). Ein Vergleich mit dem IKRK muss ebenfalls scheitern, da der nach Schweizer Privatrecht gegründete Verein weder über ein Staatsvolk noch über ein Staatsgebiet verfügt. Der zur Zeit der Kreuzzüge gegründete Malteserorden hingegen, der zunächst über die Insel Rhodos souveräne Gebietshoheit und danach über Malta unter Kaiser Karl V. unbeschränkte Lehnsrechte ausübte, stellt einen Sonderfall dar. Denn obwohl er mit der Vertreibung von Malta durch Napoleon im Jahr 1798 jegliche territoriale Verfügungsgewalt verloren hatte, konnte er seine (beschränkte) Völkerrechtssubjektivität bis heute bewahren. In diesem Punkt weist der Malteserorden also durchaus eine gewisse Vergleichbarkeit mit einem Überflutungsgebilde auf. Bei beiden handelt es sich um staatsähnliche Personenverbände, die mangels Staatsgebiet keine Gebietshoheit mehr ausüben können. Allerdings bestehen auch gewichtige Unterschiede: Zum einen konnte der Malteserorden seine Rechtspersönlichkeit schon zu einer Zeit behaupten, als der Übergang von der Herrschaft souveräner Fürsten hin zum modernen Nationalstaat noch nicht abgeschlossen war und die heute gültigen Begrifflichkeiten erst entstanden. Zum anderen stützt sich die Völkerrechtssubjektivität des Malteserordens auf seine humanitär-karitative Aufgabe der Krankenpflege und der Katastrophenhilfe, die aufgrund ihres internationalen Charakters eine Anteilnahme am Völkerrechtsverkehr rechtfertigt (PRANTNER 1974, S. 113). Ein überfluteter Inselstaat hingegen wird in die heute geltende Rechtsordnung des Völkerrechts hineingeboren, in der ein Weiterbestehen von Staaten ohne Staatsgebiet grundsätzlich nicht vorgesehen ist. Darüber hinaus besteht der Zweck eines Staates nicht in der Wahrnehmung zwischenstaatlicher Aufgaben, sondern vorwiegend in der Vertretung nationaler Interessen.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der Untergang des Staatsgebiets nicht automatisch den Untergang

des Staatsvolks nach sich zieht, ist es naheliegend, den Anknüpfungspunkt für eine mögliche Völkerrechtssubjektivität in der Weiterexistenz jenes Staatsvolks auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts der Völker zu suchen. Die Geltung des Selbstbestimmungsrechts der Völker als Rechtsnorm des Völkergewohnheitsrechts wird heute nicht mehr bestritten. Demnach sind alle Völker berechtigt, frei und ohne Einmischung von außen über ihren politischen Status zu entscheiden und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten, oder mit den Worten des UN-Sonderberichterstatters Cristecu »to be the sole master of its fate« (CRISTECU 1981, S. 27). Insofern kann aus dem Selbstbestimmungsrecht der Völker zumindest eine partielle Völkerrechtssubjektivität abgeleitet werden. Obwohl sich der Begriff des Volkes einer präzisen und trennscharfen Definition entzieht, lassen sich Personengruppen identifizieren, die als Träger des Selbstbestimmungsrechts in Frage kommen. So ist unbestritten, dass Staatsvölker ein Recht auf Selbstbestimmung genießen, und zwar auch dann noch, wenn sie bereits durch einen souveränen Staat repräsentiert werden. Die Einordnung der Staatsangehörigen eines überfluteten Inselstaates als Träger des Selbstbestimmungsrechts erscheint somit unproblematisch. Weiterhin kann das Erfordernis einer ausreichenden politischen Organisation und Repräsentation in der Gestalt der jetzigen Regierungen betroffener Inselstaaten als erfüllt angesehen werden. Schwierigkeiten treten indes im Hinblick auf die Gebietsbezogenheit der Selbstbestimmung auf, da die Wahrnehmung des Selbstbestimmungsrechts in der Regel eine territoriale Basis voraussetzt. Dies erklärt sich insbesondere vor dem Hintergrund, dass sowohl im Entkolonialisierungsprozess der 1970er Jahre als auch im Falle Palästinas das Selbstbestimmungsrecht als Grundlage für die Schaffung von Staaten herangezogen wurde. Demgegenüber ist anzumerken, dass die freie Statusbestimmung im Recht auf Selbstbestimmung enthalten ist. Sollten sich die Angehörigen eines überfluteten Inselstaates entscheiden, die Zukunft ihrer Gemeinschaft in einem Völkerrechtssubjekt *sui generis* ohne territoriale Forderungen zu suchen, ließe sich dem kaum entgegenen, die Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts setze Gebietsansprüche voraus. Eine derartige Einschränkung der tatbestandlichen Voraussetzungen lässt sich weder aus den verschiedenen Kodifikationen des Selbstbestimmungsrechts ableiten, noch entspricht sie dem Sinn und Zweck der Regelung. Vielmehr wäre der Grundgedanke der Selbstbestimmung in sein Gegenteil verkehrt. Demnach könnte den betroffenen Staaten auf der Basis des Selbstbestimmungsrechts eine partielle Völkerrechtssubjektivität zuerkannt werden, wie dies auch bei der PLO gesche-

hen ist. Die PLO genießt innerhalb der Vereinten Nationen allgemeinen Beobachterstatus, ist Mitglied im Wirtschafts- und Sozialrat für Westasien und durfte bereits an Sitzungen des Sicherheitsrates teilnehmen. Auch wenn die Anerkennung der Vertretungsorgane durch andere Staaten für den Selbstbestimmungsanspruch letztlich nicht konstitutiv ist, wird der effektive Umfang der partiellen Völkerrechtssubjektivität ähnlich wie bei der PLO (BENEDEK 1980) entscheidend von der Anerkennungspraxis der Staatengemeinschaft abhängen.

Ausblick

Noch ist das hier zugrunde gelegte Szenario keine absolute Gewissheit. Noch hoffen die besonders gefährdeten Staaten auf einen Gesinnungswandel, um die Erderwärmung und den damit verbundenen Anstieg der Meeresspiegel ausreichend abzuschwächen. »I have no words to describe my deep concern at the recent findings that sea level rise has taken place disproportionately in the Pacific. But I am an optimist. I believe that human creativity and ingenuity can be refocused to turn world's economies green and reverse the adverse effects of climate change« (TORIBIONG 2010). Um ihrer Stimme auf dem internationalen Parkett mehr Gewicht zu verleihen und um ihren Einfluss auf die internationale Klimapolitik zu vergrößern haben sich Inselstaaten aus allen Regionen der Welt zur Alliance of Small Island States zusammengeschlossen. Nicht zuletzt aufgrund ihrer unermüdlichen politischen Arbeit hat inzwischen auch die Generalversammlung der Vereinten Nationen anerkannt, dass „climate change and sea-level rise continue to pose a significant risk to small island developing States and their efforts to achieve sustainable development and, for some, represent the gravest of threats to their survival and viability“. Obwohl mit einer vollständigen und dauerhaften Überflutung erst in etwa 100 Jahren zu rechnen ist, sollten diese Appelle bereits jetzt ernst genommen werden, da die Maßnahmen zur Verlangsamung der Erderwärmung nur mit erheblicher Verzögerung ihre Wirkung entfalten dürften. Sollte der Wandel in der internationalen Klimapolitik nicht mit der erforderlichen Entschlossenheit vorangetrieben werden, ist ein Untergang gefährdeter Inselstaaten unausweichlich. In diesem Fall wird sich die Staatengemeinschaft nicht nur mit dem Problem der partiellen Völkerrechtsfähigkeit auseinandersetzen müssen, sondern auch mit der Frage nach Verantwortlichkeit. Ein nur schwacher Trost für den unwiederbringlichen Verlust kultureller, sozialer und traditioneller Besonderheiten versunkener Staatsvölker.

Literatur

- BENEDEK W. (1980): „Die Anerkennung der PLO durch Österreich“. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 40, S. 841-857.
- BYRAVAN S. u.a. (2010): „The Ethical Implications of Sea-Level Rise Due to Climate Change“. In: Ethics & International Affairs 24, S. 239-260.
- CRAWFORD J. (2006): The Creation of States in International Law. 2. Aufl. Oxford: Oxford University Press.
- EPPING V. (2004): In: Völkerrecht. Hrsg. von Knut Ipsen. 5. Aufl. München: Verlag C.H. Beck.
- KEHRER F. (2009): Staatenverantwortlichkeit und Meeresspiegelanstieg. Frankfurt am Main: Lang Verlag.
- PRANTNER R. (1974): Malteserorden und Völkergemeinschaft. Berlin: Duncker & Humblot.
- SELMA O. (2009): „A New Challenge to International Law: The Disappearance of the Entire Territory of a State“. In: International Journal on Minority and Group Rights 16, S. 209-243.
- YAMAMOTO L. u.a. (2010): „Vanishing Island States and Sovereignty“. In: Ocean & Coastal Management 53, 1-9.
- crimination and Protection of Indigenous People. Expanded working paper A/CN.4/Sub.2/2005/28.
- INTERAMERIKANISCHE KONVENTION ÜBER DIE RECHTE UND PFLICHTEN VON STAATEN (1933): 165 LNTS 19.
- OUTCOME DOCUMENT OF THE HIGH-LEVEL REVIEW MEETING ON THE IMPLEMENTATION OF THE MAURITIUS STRATEGY FOR THE FURTHER IMPLEMENTATION OF THE PROGRAMME OF ACTION FOR THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF SMALL ISLAND DEVELOPING STATES (2010): General Assembly Resolution A/RES/65/2.
- STEPHEN, MARCUS (2010): Statement delivered by His Excellency President Marcus Stephen, M.P. on behalf of the Pacific Small Island Developing States. <http://unfccc.int> (besucht am 15.03.2011).
- TORIBIONG, JOHNSON (2010): Statement by the President of the Republic of Palau to the COP 16 / CMP 6. <http://unfccc.int> (besucht am 15. 03. 2011).

Dokumente

- CRISTECU, AURELIU (1981): The Right to Self-Determination. United Nations Study E/CN.4/Sub.2/404/Rev. 1.
- HAMPSON, FRANÇOISE (2005): Prevention of Dis-

Philipp Schwarz
Europa-Universität Viadrina
Fachbereich Rechtswissenschaften
Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht,
Europarecht und ausländisches Verfassungsrecht
August-Bebel-Straße 12 -15234 Frankfurt (Oder)
pschwarz@europa-uni.de