

Vom Recht auf eine lebensfördernde Umwelt

Synopsen aus dem Völkerrecht

Theodor Rathgeber

Im Rahmen der Vereinten Nationen (UN) gibt es viele internationale Abkommen, die sich mit der Vielfalt der Natur und der Achtung natürlicher Regelkreisläufe beschäftigen. Auch UN-Menschenrechtsorgane haben sich – abseits der großen öffentlichen Aufmerksamkeit – seit Jahren mit dem Anspruch auf eine lebensfreundliche Umwelt befasst. Der Artikel fasst in gebotener Kürze zusammen.

Die Einsicht hat sich weitgehend durchgesetzt, dass viele Probleme und Herausforderungen beim Thema Umwelt grenzüberschreitender oder globaler Natur sind. Den Vereinten Nationen kommt hierbei trotz aller Unkenrufe eine Schlüsselrolle zu. Seit den 1970er Jahren entstand ein normatives Strukturgerüst von über 1000 multilateralen Abkommen zu Umweltthemen. Die allermeisten sind von den UN-Mitgliedstaaten ratifiziert oder politisch anerkannt worden, auch durch die Länder Südasien. Zu vielen Übereinkommen gibt es ein Berichtswesen, das Staaten anhält, über Maßnahmen zwecks Umsetzung der Verpflichtungen und Willensbekundungen Rechenschaft abzulegen. Für zivilgesellschaftliche Akteure sind dies Basisinformationen, um vor Gerichten klagen oder in öffentlichen Kampagnen das entsprechende Regierungshandeln einfordern zu können.

UN-Vertragsstruktur zum Schutz der Umwelt

Wer Vereinte Nationen und Abkommen liest, mag an folgenlose Vereinbarungen oder diplomatische Ereignisse mit großem Aufwand (Stichwort „Gipfel“) aber geringem Ertrag denken. Solche Beispiele gibt es, ohne Zweifel. Erinnerung sei in diesem Kontext jedoch an Abkommen wie die Ramsar-Konvention über den Schutz von

Feuchtgebieten (1971), das Washingtoner Artenschutzübereinkommen über den internationalen Handel mit wild lebenden Tieren und Pflanzen (CITES, 1973), das Seerechtsübereinkommen (1982) zur Erhaltung der Meeresumwelt (Verstöße können vor den Internationalen Seegerichtshof in Hamburg gebracht werden), die Wiener Konvention (1985) und das Montreal-Protokoll (1987) über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (1989), das Rotterdamer Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährlichen Chemikalien (1998) oder die Minamata-Konvention zur Kontrolle und Minderung von Quecksilber in der Umwelt (2013). Alle diese Übereinkommen haben konkrete Ergebnisse auch in Ländern Südasien hervorgebracht, etwa politische Entscheidungen zu Feuchtgebieten in Bangladesch oder der Schutz der Ozonschicht. Aus diesen Übereinkommen gingen darüber hinaus eine Vielzahl von administrativen und gesetzgeberischen Maßnahmen in einzelnen Staaten sowie Leitsätze für Unternehmen hervor.¹

Im Zentrum der UN-Umweltpolitik steht das 1973 gegründete Umweltprogramm UNEP (*UN Environment Programme*) mit Sitz in Nairobi. Vo-

rausgegangen war die Konferenz in Stockholm (1972) zum Thema „Umwelt des Menschen“ (UNCHE). Diese Konferenz gilt als Geburtsstunde einer UN-Umweltpolitik. Sie behandelte die Themen Umweltverschmutzung seitens der Industrieländer und die Notwendigkeit der Armutsbekämpfung zwecks Schutz der Umwelt. Die Konferenz erarbeitete und verabschiedete das Prinzip „wer verschmutzt, zahlt“ (*polluter pays*) – heute ein zentrales Prinzip des Umweltvölkerrechts. Im Verlauf von annähernd fünfzig Jahren entstand eine komplexe, normative und programmatische Architektur, die zum Schutz der Umwelt, zum Erhalt natürlicher Kreisläufe und gleichzeitig menschengemäßer Gestaltung der Umwelt beigetragen hat. Nicht zufällig brachte dieser Kontext das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung hervor.

Einen weiteren Meilenstein in der Umweltpolitik setzte 1992 die UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro, bekannt als „Erdgipfel“. Aus dieser Konferenz gingen zwei Konventionen, Grundsätze zum Erhalt und zur Bewirtschaftung des Waldes sowie das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung hervor. Verabschiedet wurden die Konvention über den Erhalt der biologischen Vielfalt (*UN Convention on Biological Diversity*, CBD) und die Klimarahmenkonvention (*UN Fra-*

network Convention on Climate Change, UNFCCC). Beauftragt wurde die Gründung (Dezember 1992) der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (*UN Commission on Sustainable Development*, CSD, 1992-2013). Vorbereitet wurde die 1994 in Paris verabschiedete Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung (*UN Convention to Combat Desertification*, UNCCD).

Die CBD und die Klimarahmenkonvention gelten als die zentralen multilateralen Abkommen zum Erhalt der biologischen Vielfalt und zur Bekämpfung des Klimawandels. Zur weiteren Ausdifferenzierung folgten das Programm (Cancun, 2010) zum Wald- und Klimaschutz, das sogenannte REDD-Programm (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*). Wegen ungeklärter Landrechtsfragen ist REDD allerdings unter indigenen Völkern stark umstritten.

Umweltpolitisch bedeutsam war die Verständigung auf Verhandlungen über das Thema nachhaltige Entwicklung. Den Anfang setzte der UN-Gipfel für nachhaltige Entwicklung 2012 in Rio de Janeiro („Rio+20“). Die anschließenden Verhandlungen endeten 2015 mit dem Paket über die Agenda

2030 für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs). Die indische Regierung engagierte sich hier als eines der ersten Schwellenländer und trug 2017 bei der Konferenz zur Umsetzung der UN-Nachhaltigkeitsziele freiwillig erste Ergebnisse vor. Das Pariser Übereinkommen zur Klimarahmenkonvention im Dezember 2015 verankerte die Aufarbeitung klimabedingter Schäden und Verluste im Umweltvölkerrecht.

Erwähnenswert sind einzelne UN-Sonderorganisationen und -Programme. Die UNESCO (*UN Educational, Scientific and Cultural Organisation*) zählt zu den Pionieren der internationalen Umweltpolitik. Frühzeitig befasste sich die UNESCO mit den beschränkten regenerativen Kapazitäten des Ökosystems Erde. Im Jahr 1968 führte sie eine „Biosphären-Konferenz“ in Paris durch. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) thematisierte ebenfalls frühzeitig die Gefahren für die menschliche Gesundheit etwa durch Luftverschmutzung, den Folgen der Verwendung von Asbest oder heutzutage durch den Klimawandel. Die *World Meteorological Organization* (WMO) unterstützt Staaten bei der Wetter- und Klimabeobachtung. Gemeinsam mit UNEP initiierte die WMO die Ein-

richtung des Weltklimarats (IPCC) 1988 und damit die wissenschaftsbasierte Erforschung des Klimawandels. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*UN Development Programme*, UNDP) drängt auf die Einbeziehung von Umwelt- und Klimathemen in entwicklungspolitische Vorhaben etwa der Armutsbekämpfung. Schließlich befasst sich der UN-Hochkommissar für geflüchtete Menschen (*UN High Commissioner for Refugees*, UNHCR) verstärkt mit dem rechtlichen Schutz für Menschen, die aufgrund von Umwelt- und Klimakatastrophen flüchten.

Menschenrechte und Umwelt

Im Bereich Menschenrechte gibt es im Vergleich zur vorgenannten Vertragsstruktur keine Übereinkommen, die *expressis verbis* ein Recht auf eine dem menschlichen Leben zuträgliche Umwelt garantieren. Die UN-Konferenz für Umwelt 1972 in Stockholm hatte zwar festgestellt, dass die Umwelt für das Wohlbefinden und die Ausübung der Menschenrechte essenziell ist. Auch die 1992 in Rio de Janeiro verabschiedete Deklaration legt im Prinzip (1) fest, dass das Recht auf ein

Flagge der Vereinten Nationen.

Bild: © Deutsches Institut für Entwicklungspolitik



gesundes und produktives Leben im Einklang mit der Natur steht. Diese Feststellungen haben jedoch den Status einer politischen Willenserklärung und sind rechtstechnisch gesehen unverbindlich. Anders verhält es sich bei Konventionen, das heißt einem Vertrag, dessen Ratifizierung die „Vertragsstaaten“ zur Vertragstreue verpflichtet.

Eine zerstörte Umwelt bedroht grundsätzlich alle Menschenrechte: bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle. Umweltzerstörungen berühren das Menschenrecht auf Leben, Nahrung, Gesundheit, Wohnung, Eigentum, Privat- und Familienleben, Teilnahme am politischen Leben, Konsultation in Entscheidungsprozessen, den freien Zugang zu Gerichten, ein ordnungsgemäßes Verfahren, Zugang zu Informationen, Transparenz und Rechenschaftspflicht staatlicher Einrichtungen. Menschen können keine freie Entscheidung über ihr Leben nach eigenem Ermessen treffen, wenn ihre natürliche Umwelt zerstört ist. Die Garantie des Rechts auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit entscheidet, ob Missstände in der Umwelt öffentlich angeprangert werden können oder die Beschwerden darüber kriminalisiert werden. In allen Menschenrechtsinstitutionen finden übrigens die Verteidiger/-innen der Menschenrechte im Umweltbereich zunehmend Berücksichtigung.

Im internationalen Rahmen droht die Zerstörung der Umwelt, Ungleichheit, Diskriminierung und Ungerechtigkeit zu verstärken. Die Folgen treffen diejenigen Menschen besonders hart, die ohnehin schon benachteiligt sind. Es wäre also wichtig, ein Instrumentarium zur Verfügung zu haben, um sich wehren zu können.

Wenngleich kein Menschenrechtsabkommen ausdrücklich den Schutz der Umwelt für das menschliche Leben formuliert, haben Fachgremien der UNO die Menschenrechtsverträge

entsprechend ausgelegt. Die Fachausschüsse der UN-Vertragsorgane (*Treaty Bodies*) haben zum Sozialpakt², zum Zivilpakt³ oder zu den Kinderrechten⁴ Feststellungen getroffen, die das Recht auf Gesundheit⁵ oder das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard⁶ garantieren sollen. Artikel 24.2.c der Kinderrechtskonvention verlangt von Staaten, dass der Anspruch auf Versorgung nach dem höchsten erreichbaren Gesundheitsstandard die Risiken der Umweltverschmutzung berücksichtigt.⁷

Strukturbildung via Menschenrechte

Ein wesentliches Mittel der Vertragsausschüsse ist die Auslegung der Menschenrechtsnormen durch sogenannte allgemeine Bemerkungen, eine Art richterlicher Kommentar. Der Fachausschuss für den Sozialpakt (WSK-Ausschuss) legte in der allgemeinen Bemerkung Nr. 4 (1991) das Recht auf angemessenen Wohnraum so aus, dass Wohnraum nicht an umweltverschmutzten Standorten gebaut werden darf.⁸ In der allgemeinen Bemerkung Nr. 12 (1999) zum Recht auf angemessene Nahrung stellte der Ausschuss fest, dass der Vertragsstaat verpflichtet ist, „eine angemessene Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik“ zu verfolgen. Dies bedeutet im Einzelfall eine Umweltpolitik, die den Zugang zu nicht-kontaminierten Böden und Wasser sowie die Produktivität von Land und anderen natürlichen Ressourcen garantiert. Dies kann auch heißen, die Nahrung „frei von nachteiligen Substanzen“ zu halten.⁹

In der allgemeinen Bemerkung Nr. 14 (2000) zum Recht auf den höchsten erreichbaren Gesundheitsstandard verlangt der WSK-Ausschuss die Etablierung sozialer Determinanten für gute Gesundheit, wie die Sicherung einer sauberen Umwelt zwecks Kontrolle und Prävention von Infektionskrankheiten. Die Vertragsstaaten werden ebenso aufgefordert, eine Politik mit dem Ziel zu formulieren, „die

Verschmutzung von Luft, Wasser und Boden, einschließlich der Verschmutzung durch Schwermetalle wie Blei aus Benzin, zu verringern und zu beseitigen“.¹⁰ In der allgemeinen Bemerkung Nr. 15 (2002) verknüpfte der WSK-Ausschuss das Recht auf Wasser ausdrücklich mit Umweltbelangen. Demnach sind Wasservorräte so anzulegen, dass sie „frei von Mikroorganismen, chemischen Substanzen und radiologischen Gefahren“ sind und „eine für jeden persönlichen und häuslichen Gebrauch akzeptable Farbe, einen akzeptablen Geruch und Geschmack haben“.¹¹

In der allgemeinen Bemerkung Nr. 21 (2009) über das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben erklärte der WSK-Ausschuss, dass Kulturgüter notwendig und darunter auch „Geschenke der Natur“ zu verstehen sind. Der Vertragsstaat habe die Pflicht, diese vor Degradierung und Zerstörung zu schützen. Indigene Völker wird das Recht zugesprochen, „gemeinsam zu handeln, um ihr Recht auf Erhaltung, Kontrolle, Schutz und Entwicklung ihres kulturellen Erbes“ in Anspruch nehmen zu können. Dies schließt ihr Verständnis von Pflanzen, Tieren und genetischen Ressourcen ein.¹²

Der UN-Fachausschuss für den Zivilpakt hat im allgemeinen Kommentar Nr. 34 (2011) zu Artikel 19 das Recht auf Zugang zu umfassenden Informationen über Umweltbedingungen hervorgehoben.¹³ In einer früheren Entscheidung in Kommentar Nr. 23 (1994) hatte der Fachausschuss festgelegt, dass bei der Ausarbeitung von Konsultationsstandards im Kontext indigener Völker die Verknüpfung von Umwelt und Kultur einen wichtigen Aspekt darstellt, der von staatlicher Seite bei der Durchführung von Konsultationen zu berücksichtigen ist.¹⁴

Außer den Vertragsausschüssen haben der UN-Menschenrechtsrat und seine Mechanismen viel zur Klärung der normativen Ansprüche in Bezug auf Umwelt, Umweltschutz und Men-

schenrechte beigetragen. Aus den vielen Handlungsfeldern sei zum einen das Mandat zur Sonderberichterstattung über das Thema Umwelt herausgegriffen. John Knox, der erste UN-Sonderberichterstatteer zum Thema Menschenrechte und Umwelt (2012-2018),¹⁵ hat viele thematische Studien erarbeitet.¹⁶ Allerdings war er von keinem Land Südasiens zu einer Länderstudie eingeladen worden. Bei seinem Abschied als Mandatsträger 2018 schlug er vor, das Recht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt vertraglich festzulegen, also eine Konvention durch die UNO zu erarbeiten. Dies würde die heutige Praxis in weit über hundert Ländern widerspiegeln.

Das zweite einschlägige Mandat der Sonderberichterstattung behandelt die Ablagerung toxischer Stoffe und wurde bereits 1995 von der damaligen UN-Menschenrechtskommission eingerichtet.¹⁷ Das Mandat wurde 2011 erweitert, damit nicht nur die Entsorgung von Giftmüll, sondern der ganze Zyklus von der Herstellung bis hin zur endgültigen Entsorgung von gefährlichen Erzeugnissen erfasst wird. Zudem beinhaltet das erweiterte Mandat eine Art Mediation zwischen Staaten und Beteiligten bei unsachgemäßer Verwaltung und Entsorgung giftiger Stoffe.¹⁸ Der Sonderberichterstatteer war 2010 in Indien und hatte unter anderem die Folgen des elektronischen Abfalls auf Kinder und jugendliche Müllsammler untersucht und kritisch bewertet.¹⁹ Die indische Regierung versuchte in Genf, die Ergebnisse zu verharmlosen, änderte aber im Inland unter anderem die Anlieferungsbedingungen für Elektroschrott aus dem Ausland.

Darüber hinaus haben zivilgesellschaftliche Organisationen und Völkerrechtsexpert(inn)en den Vorschlag der „extraterritorialen Staatenpflicht“ entwickelt.²⁰ Wenn ein Staat sowie die auf seinem Territorium registrierten Unternehmen Entscheidungen treffen, die in anderen Län-

dern Umweltschäden verursachen, soll dies eine Pflichtverletzung darstellen, die Entschädigungszahlungen nach sich ziehen können. Dieser Ansatz ist allerdings bislang umstritten und kein Bestandteil der etablierten Rechtsauslegung.

Umweltschäden (einschließlich der durch den Klimawandel verursachten) haben negative Auswirkungen auf die Wahrung der Menschenrechte. Menschenrechtsverpflichtungen und -prinzipien tragen umgekehrt dazu bei, eine bessere Umweltpolitik zu betreiben. Wenngleich die Zusammenarbeit mit Einrichtungen der Vereinten Nationen aufwendig und langwierig ist, und die Staaten in Südasiens in Sachen Menschenrechte nicht die willigsten Beteiligten sind, steht ein großes und gleichzeitig spezifisches Instrumentarium bereit, um sich wirkungsvoll für eine menschenfreundliche Umwelt zu engagieren.

Zum Autor

Siehe Artikel auf Seite 18.

Endnoten

¹ Zur umfassenderen Übersicht und zu weiteren Details der hier benannten Abkommen siehe Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN): *Vereinte Nationen und Umwelt*. UN-Basis-Informationen 58, abrufbar via https://dgvn.de/fileadmin/publications/PDFs/Basis_Informationen/BI58_UN_Umwelt.pdf.

² Sozialpakt: Übereinkommen zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (WSK-Rechte); *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.

³ Zivilpakt: Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, *International Covenant on Civil and Political Rights*.

⁴ Siehe Committee on the Rights of the Child: *General Comment No.5* (2003), General measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child, (arts. 4, 42 und 44, § 6), Dokument CRC/GC/2003/5 27.

⁵ Art. 12.1 Sozialpakt.

⁶ Art. 11.1 Sozialpakt.

⁷ Zu weiteren Beispielen der Verknüpfung von Umwelt und Kinderrechten siehe

terre des hommes: *Help for Children in Distress. Protecting Environmental Child Rights*, 2012, abrufbar via https://www.terredeshommes.org/wp-content/uploads/2013/01/tdh_Environmental-Child-Rights_2012-11-final.pdf.

⁸ CESCR General Comment No. 4: *The Right to Adequate Housing* (Art. 11 (1) of the Covenant), Dokument E/1992/23 § 8.f.

⁹ CESCR General Comment No. 12: *The Right to Adequate Food* (Art. 11), Dokument E/C.12/1999/5, §§ 4, 10 und 12.

¹⁰ CESCR General Comment No. 14: *The Right to the Highest Attainable Standard of Health* (Art. 12), Dokument E/C.12/2000/4, §§ 15ff.

¹¹ CESCR General Comment No. 15: *The Right to Water* (Arts. 11 and 12 of the Covenant), Dokument E/C.12/2002/11, §§ 10, 12.a, 12.b.

¹² Committee on Economic, Social and Cultural Rights: *General comment No. 21. Right of everyone to take part in cultural life* (art. 15, para. 1 (a), of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), Dokument E/C.12/GC/21, § 16.a.

¹³ UN Human Rights Committee (CCPR): *General comment No. 34. Article 19: Freedoms of opinion and expression*, Dokument CCPR/C/GC/34, §§ 18ff.

¹⁴ CCPR: *General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)*, Dokument CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, § 7.

¹⁵ *Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*. Das Mandat wurde 2012 mittels Resolution A/HRC/RES/19/10 eingerichtet. Der aktuelle Mandatsträger ist David R. Boyd.

¹⁶ Zum Überblick siehe <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx>.

¹⁷ Resolution E/CN.4/RES/1995/81, damals unter dem Namen Special Rapporteur on the adverse effects of the illicit movement and dumping of toxic and dangerous products and wastes.

¹⁸ Resolution A/HRC/RES/18/11, jetziger Titel *Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes*.

¹⁹ Siehe Bericht unter der Dokument-Nummer A/HRC/15/22/Add.3.

²⁰ Zum Hintergrund und Einzelheiten siehe <https://www.cora-netz.de/alt/themen/ungp/etos/>.