



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Internationale Anerkennung eines Menschenrechts auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt

Oktober 2021

Inhalt

1	Einführung	3
2	Verankerung des Rechts auf eine gesunde Umwelt	3
3	Argumente für eine UN-Resolution zum Recht auf eine gesunde Umwelt	6
4	Diskussion	7
5	Ausblick	8

1 Einführung

Der Ruf nach einem international anerkannten Menschenrecht auf eine sichere, saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt (im Folgenden: „Recht auf gesunde Umwelt“) wurde gehört. Am 08. Oktober 2021 verabschiedete der UN-Menschenrechtsrat auf seiner 48. Sitzung eine Resolution, die das Recht auf eine gesunde Umwelt nun als universelles Menschenrecht anerkennt.¹ Bereits im Oktober 2020 hatte der Rat die Resolution 45/30² zu den Rechten des Kindes und einer gesunden Umwelt verabschiedet. Sie unterstreicht die Notwendigkeit einer gesunden Umwelt, um die Rechte des Kindes zu gewährleisten und fordert die Staaten dazu auf, zu erwägen, ein Recht auf eine gesunde Umwelt in ihrer nationalen Gesetzgebung anzuerkennen.³

Zu den Befürworter_innen einer internationalen Anerkennung des Rechts auf gesunde Umwelt zählen schon seit Längerem der UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte und Umwelt, der UN-Kinderrechtsausschuss, das UN-Umweltprogramm und das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte. Im September 2020 initiierte ein breites Bündnis zivilgesellschaftlicher Organisationen aus dem Umwelt- und Menschenrechtsbereich eine globale Kampagne für die Anerkennung eines Menschenrechts auf eine gesunde Umwelt.⁴ Slowenien, die Schweiz, Costa Rica, Marokko und die Malediven sind schon lange prominente Unterstützerstaaten und sie haben die Resolution für eine Anerkennung zur Abstimmung in den UN-Menschenrechtsrat eingebracht. Deutschland unterstützt die Anerkennung des Rechts auf eine gesunde Umwelt auf Basis existierender menschenrechtlicher Bestimmungen.⁵

Analog zur Anerkennung des Menschenrechts auf Wasser und Sanitärversorgung im Jahr 2010 durch Resolution 64/292 der UN-Generalversammlung planen die Unterstützer_innen, das Recht auf gesunde Umwelt zeitnah auch per Resolution der UN-Generalversammlung als Menschenrecht anerkennen zu lassen. Die folgende Stellungnahme zeichnet den bisherigen Stand der Verankerung des Rechts auf eine gesunde Umwelt nach und stellt die Argumentationen von Befürworter_innen und Skeptiker_innen einer internationalen menschenrechtlichen Verankerung per Resolution vor.

2 Verankerung des Rechts auf eine gesunde Umwelt

Keiner der neun UN-Kernmenschenrechtsverträge erwähnt explizit ein Recht auf eine gesunde Umwelt. Die bestehenden Bezüge der Menschenrechte auf Umweltangelegenheiten haben UN-Fachausschüsse und UN-

¹ UN Doc A/HRC/48/L.23 Rev. 1 (24 Staaten stimmten für die Annahme der Resolution, 4 Staaten (China, Indien, Russland, Japan) enthielten sich der Stimme).

² UN Doc A/HRC/RES/45/30.

³ Ebd., S. 5 (4c).

Alle Internetquellen zuletzt abgerufen und geprüft am 09.09.2021.

⁴ <http://healthyenvironmentisairight.org/>

⁵ Deutscher Bundestag (19.04.2021), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Badum, Jürgen Trittin, Magarete Bause, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/27537 – zur Klimaaußenpolitik der Bundesregierung, Drucksache 19/28639, S. 7 (Frage 6), <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/286/1928639.pdf>

Sonderberichtersteller_innen erarbeitet. Eine umweltrechtliche Dimension haben demnach vor allem folgende Menschenrechte⁶:

- Recht auf Leben (Art. 6 Abs. 1 Zivilpakt, Art. 6 Abs. 1 Kinderrechtskonvention);
- Recht einer jeden Person auf das für sie erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit: Eine gesunde Umwelt und der Schutz vor gesundheitsschädlichen Substanzen in der Umwelt und am Arbeitsplatz ist integraler Teil des Rechts auf Gesundheit, Art. 12 Sozialpakt, Art. 5 Antirassismuskonvention, Art. 12 Frauenrechtskonvention, Art. 24 Kinderrechtskonvention
- Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11 Sozialpakt, Art. 14 Frauenrechtskonvention, Art. 27 Kinderrechtskonvention).

Der UN-Kinderrechtsausschuss ist derjenige unter den UN-Fachausschüssen, der Staaten die meisten Empfehlungen mit Blick auf umweltbezogene Rechte gibt. Dies erklärt sich vor allem dadurch, dass Kinder, deren körperliche Entwicklung noch nicht abgeschlossen ist, von schädlichen Umweltbedingungen weitaus länger und stärker belastet werden als Erwachsene. Der Ausschuss erarbeitet derzeit seine Allgemeine Bemerkung Nr. 26 zu Kinderrechten und Umwelt, mit besonderem Schwerpunkt auf dem Klimawandel.

In Erfüllung eines Auftrags des Menschenrechtsrats hat der UN-Sonderberichtersteller für Menschenrechte und Umwelt im Jahr 2018 die Staatenverpflichtungen, die sich aus den bisherigen menschenrechtlichen Gewährleistungen ergeben, in Bezug auf Umweltangelegenheiten in 16 Rahmen-Prinzipien (Framework Principles)⁷ zusammengefasst, darunter

- **prozedurale Verpflichtungen:** Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen, umweltrelevante Informationen zugänglich zu machen, der Bevölkerung Teilhabe an Entscheidungen zu ermöglichen, Rechtsbehelfe zur Verfügung zu stellen;
- **materielle Verpflichtungen:** die Bevölkerung vor menschenrechtlichen Beeinträchtigungen durch Umweltverschmutzung, auch durch Dritte, zu schützen; Zusatzmaßnahmen für diejenigen Gruppen zu ergreifen, die am meisten durch Umweltschäden gefährdet oder besonders gefährdet sind; internationale Zusammenarbeit der Staaten, um grenzüberschreitende und globale Umweltschäden, die den vollen Genuss der Menschenrechte beeinträchtigen, zu verhindern, zu verringern und zu beheben.

Die Rahmen-Prinzipien formulieren keine neuen Staatenpflichten, sondern buchstabieren die Verpflichtungen aus, die sich aus bestehenden Menschenrechtsverträgen und deren Interpretationen durch die UN-Fachausschüsse, durch regionale Menschenrechtsspruchkörper oder aus der Staatenpraxis ergeben.

Auf regionaler Ebene enthalten bereits drei der vier regionalen Menschenrechtsabkommen das Recht auf eine gesunde Umwelt, so die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker (Art. 24), das Zusatzprotokoll von

⁶ Weitere Bezüge diskutieren im Detail Knox, John H. / Pejan, Ramin (2018): Introduction to the Human Right to a Healthy Environment. In: Knox, John H. (Hg.) (2018): The Human Right to a Healthy Environment. Cambridge: Cambridge UP; Rodríguez-Garavito, César (2018): A Human Right to a Healthy Environment? Moral, Legal and Empirical Considerations. In: Knox, John H. (Hg.) (2018): The Human Right to a Healthy Environment. Cambridge: Cambridge UP, S. 154 – 162.

⁷ UN Doc A/HRC/37/59.

San Salvador (Art. 11) zur Amerikanischen Konvention über Menschenrechte (AMRK) und die Arabische Charta der Menschenrechte (Art. 38). Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte bekräftigte in einer grundlegenden Advisory Opinion im Jahr 2018, dass die Wahrung der Menschenrechte von einer gesunden Umwelt abhänge. Das Gericht bestätigte somit erstmals ein Recht auf eine gesunde Umwelt im Rahmen der AMRK und die staatliche Verpflichtung, Maßnahmen gegen erhebliche Umweltschäden für Einzelpersonen innerhalb und außerhalb des eigenen Territoriums zu verhindern.⁸ Obwohl die Europäische Konvention für Menschenrechte (EMRK) als ältestes regionales Menschenrechtsinstrument kein explizites Recht auf eine gesunde Umwelt enthält, hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte eine umfangreiche Rechtsprechung in dem Bereich entwickelt. Wo Umweltverschmutzungen oder Beeinträchtigungen unmittelbar zur Verletzung von Menschenrechten wie dem Recht auf Leben oder Gesundheit geführt haben, wurden entsprechende Ansprüche bereits in einer Reihe von Gerichtsentscheidungen anerkannt.⁹ Innerhalb des Europarats wird derzeit auch die Anpassung bestehender menschenrechtlicher Instrumente mit Blick auf Umweltbelange diskutiert, beispielsweise die Schaffung eines EMRK Zusatzprotokolls zum Recht auf eine gesunde Umwelt.¹⁰ Staatenverpflichtungen zu Zugang zu Information und zu den Rechten auf Teilhabe und Zugang zu Gerichten in Umweltbelangen sind zudem für Europa in der Aarhus-Konvention (1998)¹¹ und für Lateinamerika und Karibik im Abkommen von Escazú (2018)¹² verankert.

Laut dem UN-Sonderberichtersteller für Menschenrechte und Umwelt erkennen insgesamt mehr als 80 Prozent der UN-Mitgliedsstaaten (156 von 193, Stand: Juni 2021¹³) durch regionale oder nationale/verfassungsrechtliche Rechtsrahmen ein Recht auf eine gesunde Umwelt an. Diese normativen Rahmen sind jedoch sehr unterschiedlich. Auf nationaler Ebene reichen sie von unmittelbarer verfassungsrechtlicher Verankerung des Rechts über die Anerkennung des Rechts als inhärent im verfassungsmäßigen Recht auf Leben bis hin zu umfangreicher Rechtsprechung, die auf dem Recht auf eine gesunde Umwelt basiert.¹⁴ Entsprechend unterschiedlich ist der Schutz der Umwelt durch nationale Programme und Gesetzgebung sowie die Rechtsprechung regionaler und nationaler Gerichte in Umweltbelangen.

In Deutschland ist seit 1994 in Art. 20a des Grundgesetzes (GG) der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als Staatszielbestimmung verankert. Ausfluss des Art. 20a GG ist insbesondere, dass der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen von staatlichen Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen ist. Als

⁸ Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte (2018): OPINIÓN CONSULTIVA OC-23/17; American Society of International Law (2018): Inter-American Court of Human Rights' Advisory Opinion on the Environment and Human Rights, <https://www.asil.org/insights/volume/22/issue/6/inter-american-court-human-rights-advisory-opinion-environment-and-human>

⁹ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (März 2019): Factsheet – Environment and the European Court of Human Rights, https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf

¹⁰ <https://www.coe.int/en/web/portal/-/environment-and-human-rights-towards-a-right-to-a-healthy-environment->

¹¹ <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/>

¹² <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2018/03/20180312%2003-04%20PM/CTC-XXVII-18.pdf>

¹³ Joint Statement by UN human rights experts for World Environment Day (5 June 2021): Recognition of the right to a healthy environment key to address the environmental crisis and protect human rights, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27130&LangID=E>

¹⁴ Boyd, David / Knox, John / Limon, Marc (2021): #THE TIME IS NOW – The case for universal recognition of the right to a safe, clean, healthy and sustainable environment, Universal Rights Group, S. 27, https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2021/02/2021_URG_R2HE_TIME_REPORT_MM.pdf

Staatszielbestimmung richtet sich Artikel 20a GG primär an den Gesetzgeber.¹⁵ Ein – individuell einklagbares – Grundrecht ist in Art. 20a GG allerdings nicht enthalten, wie das Bundverfassungsgericht zuletzt im sogenannten Klima-Beschluss vom 24. März 2021 ausgeführt hat.¹⁶ Auf gesetzlicher Ebene wurde die durch Art. 20a GG gebotene Berücksichtigung der Umweltbelange durch den Erlass umweltrechtlicher Vorschriften umgesetzt. Beispielsweise ist bei bestimmten Vorhaben, etwa Infrastrukturvorhaben, eine verpflichtende Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen.

3 Argumente für eine UN-Resolution zum Recht auf eine gesunde Umwelt

Angesichts der globalen Umweltkrise – ausgelöst durch Umweltverschmutzung, Klimawandel, Rückgang der biologischen Vielfalt und Überausbeutung natürlicher Ressourcen – erachten die Befürworter_innen¹⁷ die Anerkennung des Rechts auf eine saubere Umwelt als wesentlich für den Schutz des menschlichen Lebens und der Würde des Menschen. Sie führen insbesondere folgende Argumente für eine internationale Anerkennung des Rechts auf gesunde Umwelt im Wege einer Resolution des UN-Menschenrechtsrates und dann der UN-Generalversammlung an:

Rechtliche Anerkennung durch die Staaten weiter unterstützen und Umsetzung beschleunigen: Mit einer Resolution zur Anerkennung würde sich die Staaten dazu bekennen, das Recht auf eine gesunde Umwelt zu schützen, zu achten und zu erfüllen. Sie würde die Staatenpraxis der 80 Prozent der UN-Mitgliedstaaten, die dieses Recht in ihren Verfassungen, in ihrer nationalen Gesetzgebung oder durch regionale Abkommen bereits anerkennen stärken; die Staatenpraxis der restlichen 20 Prozent, die dieses Recht noch nicht anerkennen, würde die Verankerung in Richtung Anerkennung lenken. Insgesamt würde eine Resolution alle Staaten anspornen, Maßnahmen zur Umsetzung dieses Rechts zu priorisieren und zu beschleunigen und die dafür notwendigen Ressourcen zu mobilisieren.

Rechenschaftslegung stärken: Die Anerkennung des Rechts auf eine gesunde Umwelt per UN-Resolution würde die umweltbezogene Rechenschaftslegung der Staaten durch UN-Menschenrechtsorgane stärken (allen voran durch das Allgemeine Länderüberprüfungsverfahren (UPR) des Menschenrechtsrates oder der Staatenberichtsverfahren der UN-Vertragsausschüsse, beispielsweise des UN-Kinderrechtsausschusses auf Grundlage seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 26, die der Ausschuss zu Kinderrechten und Umwelt erarbeitet. Dies könnte auch auf die jeweiligen Berichtsmechanismen zurückwirken und für einen höheren Grad an Kohärenz und Systematisierung sorgen.

Schutzdimension der Menschenrechte an heutige Verhältnisse anpassen: Die Weltgemeinschaft verfügt heute über ein besseres Wissen darüber, wie und in

¹⁵ Dreier, Horst (2015): Grundgesetz – Kommentar, 3. Auflage, Art. 20a Rn. 47, 67. Siehe auch Eingabe Deutschlands zur Umfrage des VN Sonderberichterstatters zu Menschenrechten und Umwelt zu sicheren Ökosystemen und Menschenrechten vom Mai 2020, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/Call/States/GERMANYINPUTS.pdf>.

¹⁶ Bundesverfassungsgericht (2021): Beschluss vom 24.03.2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Rn. 112.

¹⁷ Siehe u.a. Boyd u.a. (2021), wie Anm. 14, und Rodríguez-Rivera, Luis E. (2020): The Right to Environment – A New Internationally Recognized Human Right, In: The Cambridge Handbook of New Human Rights, hg. von Andreas von Arnould, Kerstin van der Decken, Mart Susi, Cambridge: Cambridge UP.

welchem Ausmaß Umwelteingriffe die Ausübung der Menschenrechte einschränkt; bestehende menschenrechtliche Garantien bieten keinen expliziten und ausreichenden Schutz dagegen. Das Recht auf eine gesunde Umwelt integriert und stärkt damit die Anwendung anderer Menschenrechte auf den Schutz der Umwelt: Es soll einen umfassenden Schutz vor Umweltschäden und einen gleichberechtigten Zugang zu allen Grundbedürfnissen, die von einer gesunden Biosphäre abhängen, gewährleisten.

4 Diskussion

Neben den befürwortenden Argumenten für eine Resolution zum Recht auf gesunde Umwelt gibt es auch Zurückhaltung.¹⁸ Diese geht im Kern von der Annahme aus, dass eine weitere internationale Anerkennung unnötig ist und bezieht sich u.a. auf folgende Punkte:

Das Recht auf gesunde Umwelt ist durch geltende Menschenrechtsabkommen und ihre Interpretationen bereits abgedeckt: Die Bezüge der Menschenrechte auf Umweltangelegenheiten haben UN-Vertragsausschüsse und UN-Sonderberichterstatter_innen in den letzten Jahren erarbeitet; die Vertragsausschüsse geben bereits seit Jahren den Staaten auch entsprechende Empfehlungen. Mit den 16 Rahmen-Prinzipien liegt ein aus den bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen abgeleiteter normativer Corpus vor, an dem die Staaten ihre Praxis ausrichten können.

Die Mehrheit der Staaten erkennt das Recht auf eine gesunde Umwelt bereits an: 80 Prozent der UN-Mitgliedsstaaten haben das Recht auf eine gesunde Umwelt bereits in ihren Verfassungen oder in ihrer nationalen Gesetzgebung verankert oder erkennen es durch regionale Abkommen an. Im oft zitierten Vergleichsfall Recht auf Wasser war die Ausgangssituation vor Verabschiedung einer Resolution ungleich schlechter.¹⁹ Eine Resolution könnte somit zwar den Anteil der Staaten weiter erhöhen, die das Recht auf eine gesunde Umwelt anerkennen. Allerdings, so Kritiker_innen, ist der Umweltbereich weltweit bereits durch umweltvölkerrechtliche Verträge und nationalstaatliche Gesetzgebung, Verwaltungsvorschriften oder Programme geregelt. Eine Anerkennung per Resolution würde daher derzeit keinen Mehrwert erbringen, insbesondere weil sie die Reichweite, die Inhalte des Rechts und damit auch die Verletzungstatbestände nicht regelt.

Die mit Umweltbelangen in Zusammenhang stehenden Menschenrechte benötigen verbesserte Durchsetzungsmechanismen, die in einer UN-Resolution nicht im Fokus stehen. Die oben erwähnten Menschenrechte wie das Recht auf Gesundheit und gesunde Arbeits- und Umweltbedingungen sowie das Recht auf Wohnen – um nur zwei zu nennen – werden weltweit verletzt und in weiten Teilen nicht gewährleistet. Eine Resolution muss sich auch daran messen lassen, wie sie aus Sicht der Rechteinhaber_innen zu einer verbesserten Durchsetzung beitragen

¹⁸ Siehe u.a. Handl, Günther (2020): The Human Right to a Clean Environment and Rights of Nature. In: The Cambridge Handbook of New Human Rights, hg. von Andreas von Arnould, Kerstin van der Decken, Mart Susi, Cambridge: Cambridge UP, S. 137–153

¹⁹ Mündliche Kommunikation, Lê Phan-Warke, LL.M.

kann und ob nicht die Stärkung bestehender Mechanismen (zum Beispiel im Wege einer ausschussübergreifenden Allgemeinen Bemerkung) besser dazu geeignet ist.

5 Ausblick

Die Resolution des UN-Menschenrechtsrats zur Anerkennung des Rechts auf eine gesunde Umwelt ist eine Chance, die internationale Verständigung zu umweltbezogenen Menschenrechten voranzubringen.

Maßstab für das Handeln der Staatengemeinschaft auf Grundlage der Resolution muss die Verbesserung der Situation von Rechteinhaber_innen sein. Die Staaten sollten zudem die internationale Zusammenarbeit in Umweltbelangen stärken. Mit der Anerkennung des Rechts auf eine gesunde Umwelt als grundlegendes Menschenrecht sollten Staaten auch sicherstellen, dass diese nationale Wirkung entfaltet und alle relevanten nationalen Akteur_innen, einschließlich der Zivilgesellschaft und Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, bei der Entwicklung entsprechender Programme und Gesetzgebung einbeziehen.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Nina Eschke, eschke@dimr.de

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
Oktober 2021

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.