



Sachstand

Zum Menschenrecht auf saubere und gesunde Umwelt

Zum Menschenrecht auf saubere Umwelt

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 012/19
Abschluss der Arbeit: 26. Februar 2019 (zugleich letzter Zugriff auf die Internetquellen)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Verankerungen des Menschenrechts auf saubere Umwelt im Völkerrecht	4
1.1.	Universell	4
1.2.	Regional	5
2.	Inhaltliche Gewährleistungen <i>de lege ferenda</i>	6
3.	Stand der Kodifizierungsbemühungen	7
4.	Zur Rolle des Sonderberichterstatters	9

1. Verankerungen des Menschenrechts auf saubere Umwelt im Völkerrecht

1.1. Universell

Ein **Menschenrecht auf saubere Umwelt** wurde bisher auf universeller Ebene noch in keinem völkerrechtlich verbindlichen Instrument festgehalten.¹ Allerdings kann die **Auslegung anderer Menschenrechte** im Einzelfall dazu führen, dass diesen Rechten umweltrelevante Implikationen zuerkannt werden. So entnehmen Vertreter der Völkerrechtswissenschaft zum Beispiel dem **Recht auf Gesundheit** gem. Art. 12 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Aspekte² umweltrelevante Aspekte.³

Die – völkerrechtlich nicht verbindliche⁴ – **Stockholmer Erklärung** der Konferenz der Vereinten Nationen (VN) über die Umwelt des Menschen von 1972 stellt in ihrem 1. Grundsatz einen Bezug zwischen Umwelt und Menschenrechten her: „Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an **environment of a quality that permits a life of dignity and well-being.**“⁵

20 Jahre später nahm die VN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung die **Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung** (1992) an. Mit dieser Erklärung werden abermals politisch-moralische Pflichten bestärkt, jedoch keine neuen völkerrechtlichen Bindungen begründet.⁶ Der 1. Grundsatz der Rio-Erklärung lautet: „Die Menschen stehen im Mittelpunkt der Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung. Sie haben das **Recht auf ein gesundes und produktives Leben im Einklang mit der Natur.**“⁷

-
- 1 Insofern nach wie vor zutreffend *Ulrich Beyerlin*, Umweltschutz und Menschenrechte, in: ZaöRV 65 (2005), S. 525 ff., http://www.zaoerv.de/65_2005/65_2005_3_a_525_542.pdf, S. 525.
 - 2 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966. Bundesgesetzblatt 1976 II 428, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_de.pdf.
 - 3 Siehe statt vieler *Eibe Riedel*, Health, Right to, International Protection (last update April 2011), in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e806?prd=EPIL#law-9780199231690-e806-div2-4>, Rz. 31 und passim.
 - 4 Siehe *Ulrich Beyerlin*, Rio Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung?, in: ZaöRV 54 1994, S. 124 ff., S. 128, http://www.zaoerv.de/54_1994/54_1994_1_a_124_149.pdf.
 - 5 Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Report of the United Nations Conference on the Human Environment - A/CONF.48/14/Rev.1, Stockholm 1972, <http://www.un-documents.net/unchedec.htm>.
 - 6 *Ulrich Beyerlin* (Fn. 4), S. 133.
 - 7 Rio Erklärung über Umwelt und Entwicklung, A/CONF.151/26 (Vol. I), deutsche Fassung: <http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf>.

1990 nahm die **VN-Generalversammlung eine unverbindliche Resolution** an, in der sie anerkennt, dass alle Menschen dazu berechtigt sind, in einer Umwelt zu leben, die ihrer Gesundheit und ihrem Wohlbefinden angemessen ist.⁸

1.2. Regional

Im Rahmen des Europarats, etwa in der **Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)**⁹, wurde bisher kein ausdrückliches Menschenrecht auf saubere Umwelt normiert. Einzelne umweltrelevante Schutzgehalte entnimmt die Rechtsprechung im Zuge der Auslegung anderen Menschenrechten, z.B. dem **Recht auf Privat- und Familienleben** gem. Art. 8 EMRK sowie dem **Recht auf Leben** gem. Art. 2 EMRK.¹⁰

Art. 24 der **Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker** sieht vor: „Alle Völker haben das **Recht auf eine Umwelt**, die insgesamt zufriedenstellend und ihrer Entwicklung günstig ist.“¹¹ Nach seinem Wortlaut ist dieses Recht nicht als ein individuelles Menschenrecht ausgestaltet, gleichwohl ermöglicht es zumindest die kollektive Geltendmachung von Umweltinteressen gegenüber Staaten im Namen einzelner Volksgruppen.¹²

Für die Mitgliedstaaten der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) sieht Art. 11 des **Protokolls von San Salvador** vor: „1. Everyone shall have the **right to live in a healthy environ-**

8 UNGA A/RES/45/94, 68th plenary meeting, 14 December 1990, <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r094.htm> .

Zum Status der Resolutionen der VN-Generalversammlung siehe *Christian Tomuschat*, United Nations, General Assembly (last update April 2011), in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <http://opil.oup-law.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e555?rskey=MCT96i&result=2&prd=EPII> , Rz. 22.

9 Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, <https://www.coe.int/de/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/rms/0900001680063764> .

10 Siehe *Ulrich Karpenstein/Franz Mayer*, EMRK-Kommentar, München 2012, Art. 8, Rz. 38 und 116 f. (mit Rechtsprechungsnachweisen) sowie *Christoph Gramlich*, The European Convention of Human Rights and Environmental Claims: A Right to a Sound, Quiet and Healthy Environment but no General Protection of the Environment, in: HFR 9/2013, S. 95 ff., <https://www.humboldt-forum-recht.de/deutsch/9-2013/index.html> . Siehe auch *Ulrich Beyerlin* (Fn. 1), S. 528 ff. Zur umfassenden und eingehenden Analyse der EGMR-Rechtsprechung bis 2000 siehe *Roman Schmidt-Radefeldt*, Ökologische Menschenrechte, Baden-Baden 2000 [BT-Bibliothek P 586049].

11 Banjul Charta, deutsche Fassung: http://www.dadalos.org/deutsch/Menschenrechte/Grundkurs_MR2/Materialien/dokument_7.htm

12 Vgl. hierzu: African Commission on Human and Peoples' Rights, Decision Regarding Communication No. 155/96, Done at the 30th Ordinary Session, held in Banjul, The Gambia from 13-27 October 2001, <http://hrlibrary.umn.edu/africa/comcases/155-96.html> .

ment and to have access to basic public services. 2. The States Parties shall promote the protection, preservation, and improvement of the environment.”¹³ Zu betonen ist allerdings, dass die im Protokoll von San Salvador enthaltenen Rechte nicht durch Individualbeschwerden im Rahmen des Menschenrechtsschutzsystems der OAS geltend gemacht werden können.¹⁴ Umweltinteressen können jedoch als Eigentumsverletzungen auch im Menschenrechtsschutzsystem der OAS justitiabel sein.¹⁵

2. Inhaltliche Gewährleistungen *de lege ferenda*

Rechtspolitische Forderungen nach Normierung eines internationalen Menschenrechts auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt können mit folgenden, zum Teil bereits bestehenden, menschenrechtlichen Gewährleistungen verbunden werden:¹⁶

- Recht auf Leben,
- Recht auf körperliche Unversehrtheit und Gesundheit bzw. ein Höchstmaß an Gesundheit,
- Recht auf einen angemessenen Lebensstandard,
- Recht auf ausreichenden Zugang zu gesunden und nahrhaften Lebensmitteln,
- Recht auf sicheren Zugang zu und angemessener Nutzung von sauberem und trinkbarem Wasser,
- Recht auf Zugang zu sanitären Einrichtungen,
- Recht auf Immissionsschutz einschließlich Lärmschutz,
- Recht darauf, von Umweltbeeinträchtigungen, die die Lebensqualität erheblich mindern, verschont zu bleiben,
- Recht auf Zugang zu und angemessene Beteiligung an der Nutzung von Umweltressourcen (Land, Boden, Wasser, Flora, Fauna),
- Prozedurale Garantien: Informationsrechte, Beteiligungsrechte an Entscheidungsprozessen mit Umweltauswirkungen, Zugang zu gerichtlichem Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten.

13 Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights “Protocol of San Salvador” (Adopted at San Salvador, El Salvador on November 17, 1988, at the 18th regular session of the General Assembly), <https://www.cidh.oas.org/Basicos/English/basic5.Prot.Sn%20Salv.htm> .

14 Siehe *Petra Minnerop/Naomi Roht-Arriaza/Sara Aminzadeh*, Solidarity Rights (Development, Peace, Environment, Humanitarian Assistance) (last update February 2018), in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1470?prd=EPIL#law-9780199231690-e1470-div2-3> , Rz. 14.

15 Vgl. Inter-American Court of Human Rights, The Case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua, Judgment of August 31, 2001, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_ing.pdf .

16 Siehe statt vieler: *Ulrich Beyerlin* (Fn. 1); zu den Verfahrensrechten siehe insbesondere die Verweise auf Alan Boyle, The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment (Beyerlin Fn. 55), sowie Günther Handl, Human Rights and Protection of the Environment (Beyerlin Fn. 56); *Informationsplattform humanrights.ch*, Umweltschutz aus der Perspektive der Menschenrechte, <https://www.human-rights.ch/de/internationale-menschenrechte/nachrichten/menschenrechtsrat/umweltschutz-perspektive-menschenrechte> .

Gegenwärtig in der Diskussion ist ein deutlich „schlankeres“ Menschenrecht auf eine saubere, gesunde und nachhaltige Umwelt. So wird in einem ersten Entwurf Frankreichs folgende Formulierung vorgeschlagen:

Art. 1, Right to an ecologically sound environment: Every person has the right to live in an ecologically sound environment adequate for their health, well-being, dignity, culture and fulfilment.¹⁷

3. Stand der Kodifizierungsbemühungen

Ein individuelles (Menschen)Recht auf eine saubere und gesunde Umwelt ist als Regelungsgegenstand des **“Global Pact for the Environment“** vorgesehen. Im Juni 2017 legte die **französische Staatsregierung einen ersten Entwurf** vor.¹⁸

Der **“Global Pact for the Environment“** zielt nicht nur auf die Verankerung eines Menschenrechts auf saubere Umwelt ab, sondern soll der **Kodifizierung und Konsolidierung des Umweltvölkerrechts** dienen. Dieses ist zurzeit stark fragmentiert.¹⁹ Wesentliche Teile sind vertraglich nicht geregelt und nur gewohnheitsrechtlich abgesichert, was ihre Regelungswirkung schwächt.²⁰ Der **“Global Pact for the Environment“** soll daher wesentliche Prinzipien des bestehenden Umweltvölkerrechts fixieren, so z.B. das Vorsorgeprinzip²¹, den Grundsatz nachhaltiger Entwicklung²²,

17 Draft Global Pact for the Environment, Preliminary Draft of the Group of Experts, <https://globalpactenvironment.org/uploads/EN.pdf>.

18 A.a.O.

19 Zur Notwendigkeit der Defragmentierung vgl. *Margaret Young*, Global Pact for the Environment: Defragging international law?, <https://www.ejiltalk.org/global-pact-for-the-environment-defragging-international-law/#more-16429>.

20 Allgemein zur Regelungs- und rechtlichen Bindungswirkung der grundlegenden Prinzipien im Umweltvölkerrecht siehe *Ulrich Beyerlin/Jenny Grote Stoutenburg*, Environment, International Protection (last update December 2013, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <http://opil.oup.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1575?prd=EPIL#law-9780199231690-e1575-div1-3>, insbesondere Rz. 21 ff.

21 Vgl. Art. 2, 5 und 6 des Entwurfes, a.a.O. (Fn. 17). Zum völkergewohnheitsrechtlichen Status des Vorsorgeprinzip im Umweltvölkerrecht siehe *Meinhard Schröder*, Precautionary Approach/Principle, (last update March 2014), in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <http://opil.oup.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1603?rskey=bdjtEE&result=1&prd=EPIL>, insbesondere Rz. 16.

22 Vgl. Art. 3 des Entwurfes, a.a.O. (Fn. 17). Vgl. auch *Ulrich Beyerlin*, Sustainable Development (last update October 2013), in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <http://opil.oup.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1609?rskey=k8NkHn&result=1&prd=EPIL>.

die Generationengerechtigkeit²³, das Verursacherprinzip²⁴ und Verfahrensrechte (Information, Teilhabe an Entscheidungen, Rechtsweggarantie)²⁵. In seiner aktuellen Entwurfsfassung würde der Pakt die bedeutende Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure im Bereich des Umweltschutzes ausdrücklich anerkennen.²⁶

Der Kodifizierungsprozess im engeren Sinne begann auf der Grundlage der Resolution 72/277 der VN-Generalversammlung²⁷ mit einer **Organisationssitzung im September 2018**,²⁸ die zur Vorlage eines Berichts der *Ad hoc open-ended working group* im Oktober 2018 führte.²⁹ Die ersten **inhaltlichen Verhandlungen fanden im Januar 2019** statt.³⁰ Die Sitzung ermöglichte die Diskus-

-
- 23 Vgl. Art. 4 des Entwurfes, a.a.O. (Fn. 17). Vgl. auch *Edith Brown Weiss*, Intergenerational Equity (last update February 2013), in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1421?rskey=3ZR9vt&result=1&prd=EPIL> .
- 24 Vgl. Art. 7 und 8 des Entwurfes, a.a.O. (Fn. 17). Vgl. hierzu auch *Alan Boyle*, Polluter pays (last update March 2009), in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1602?rskey=1rwd0B&result=1&prd=EPIL> .
- 25 Vgl. Art. 9 bis 11 des Entwurfes, a.a.O. (Fn. 17). Zu zentraler Bedeutung von Verfahrensrechten im Umweltvölkerrecht siehe *Alan Boyle*, Environment and Human Rights (last update April 2009), in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1948?prd=EPIL#law-9780199231690-e1948-div1-6> , Rz. 26 ff.
- 26 Siehe Art. 14 des vorliegenden Entwurfes, a.a.O. (Fn. 17): „The Parties shall take the necessary measures to encourage the implementation of this Pact by non-State actors and subnational entities, including civil society, economic actors, cities and regions taking into account their vital role in the protection of the environment.”, <https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/draft-project-of-the-global-pact-for-the-environment.pdf> .
- 27 UNGA, A/RES/72/277, Resolution adopted by the General Assembly on 10 May 2018, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/277 .
- 28 Organizational session of the Ad hoc open-ended working group, established by General Assembly 72/277, 5-7 September 2018, <https://www.unenvironment.org/events/conference/towards-global-pact-environment> .
- 29 UNGA, A/AC.289/2, Report of the ad hoc open-ended working group established pursuant to General Assembly resolution 72/277 of 10 May 2018 entitled “Towards a Global Pact for the Environment”, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26444/OEWG_Report.docx?sequence=1&isAllowed=y .
- 30 Siehe deren *provisional agenda* auf http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/AC.289/3 sowie deren *programme of work* auf http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27202/POW_January%20substantive%20session.9%20January%202019.pdf?sequence=5&isAllowed=y .

sion der knapp einhundert Erklärungen der Staaten, VN-Einrichtungen, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen zum Inhalt des geplanten Paktes.³¹ Eine weitere Verhandlungsrunde zum Inhalt des Paktes ist für den **18. bis 20. März 2019 in Nairobi** geplant.³²

Nach der bereits genannten Resolution 72/277 der VN-Generalversammlung sollen die Kodifizierungsbemühungen ihren Abschluss durch **Annahme des Paktes** im Rahmen einer **Regierungskonferenz im ersten Halbjahr 2019** finden,³³

4. Zur Rolle des Sonderberichterstatters

Der VN-Menschenrechtsrat (MRR) mandatierte 2012 einen **unabhängigen Experten** zum Thema „menschrechtliche Verpflichtungen im Hinblick auf den Genuss einer sicheren, sauberen, gesunden und nachhaltigen Umwelt“.³⁴ 2015 erweiterte der MRR das Mandat und richtete das Amt eines **Sonderberichterstatters** zum selben Thema ein.³⁵ Im März 2018 verlängerte der MRR dessen Mandat und berief in der Folge David Boyd zum Sonderberichterstatter über Menschenrechte und Umwelt.³⁶ **Rolle, Aufgaben und Befugnisse des Sonderberichterstatters** umschreibt der MRR wie folgt:

“(a) To continue to study the human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, in consultation with Governments, relevant international organizations and intergovernmental bodies, including the United Nations Environment Programme and the United Nations Development Programme, and relevant multilateral environment agreements, human rights mechanisms, local authorities, national human rights institutions, civil society organizations, including those representing indigenous peoples and other persons in vulnerable situations, the private sector and academic institutions;

(b) To continue to identify, promote and exchange views on good practices relating to human rights obligations and commitments that inform, support and strengthen environmental policymaking, especially in the area of environmental

31 Weiterführende Links zu den einzelnen Erklärungen finden sich auf <https://www.unenvironment.org/events/conference/towards-global-pact-environment> .

32 Ad hoc open-ended working group established pursuant to General Assembly resolution 72/277 Second substantive session Nairobi: 18 – 20 March 2019, <http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27261/29-Jan-4-Provisional-agenda-of-the-second-substantive-session.pdf?sequence=108&isAllowed=y>

33 UNGA, A/RES/72/277, Resolution adopted by the General Assembly on 10 May 2018, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/277 , S.2.

34 Resolution adopted by the Human Rights Council, A/HRC/RES/19/10, 19 April 2012, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/131/59/PDF/G1213159.pdf?OpenElement> .

35 Resolution adopted by the Human Rights Council, A/HRC/RES/28/11, 7 April 2015, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/071/78/PDF/G1507178.pdf?OpenElement> .

36 Resolution adopted by the Human Rights Council, A/HRC/RES/37/8, 9 April 2018, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/099/17/PDF/G1809917.pdf?OpenElement> .

protection, and in that regard to disseminate and consider updating documents elaborated by the previous mandate holder, as appropriate;

(c) To promote and report on the realization of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, taking into account the reports and documents produced by the previous mandate holder, and to disseminate his or her findings by, inter alia, continuing to give particular emphasis to practical solutions with regard to their implementation;

(d) To work on identifying challenges and obstacles to the full realization of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment and protection gaps thereto, including in the context of sustainable development;

(e) To continue to contribute to and participate in, where appropriate, intergovernmental conferences and meetings relevant to the mandate, including at the United Nations Environment Assembly;

(f) To develop a dialogue, liaise and collaborate with all relevant stakeholders with a view to enhancing public awareness of the human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment;

(g) To conduct country visits and to respond promptly to invitations from States;

(h) To apply a gender perspective by, inter alia, considering the particular situation of women and girls and identifying gender-specific discrimination and vulnerabilities, and addressing good practices where women and girls act as agents of change in safeguarding and managing sustainably the environment;

(i) To work in close coordination, while avoiding unnecessary duplication, with other special procedures and subsidiary organs of the Human Rights Council, relevant United Nations bodies, agencies, funds and programmes, including the United Nations Environment Programme and the United Nations Development Programme, the treaty bodies and international and regional organizations, and multilateral environmental agreements, taking into account the views of other stakeholders, including relevant regional human rights mechanisms, national human rights institutions, civil society organizations and academic institutions;

(j) To submit an annual report, including conclusions and recommendations, to the Human Rights Council and to the General Assembly.”³⁷

37 Resolution adopted by the Human Rights Council, A/HRC/RES/37/8, 9 April 2018, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/099/17/PDF/G1809917.pdf?OpenElement> .